

COLEÇÃO PUBLIX CONHECIMENTO

Um guia de
Governança
para Resultados
na Administração Pública

Humberto Falcão Martins & Caio Marini



CAIO MARINI é especialista em engenharia industrial pela PUC/RJ e administrador público pela EBAPE/FGV. Já ocupou posições executivas em empresas privadas e na administração pública, em especial no Ministério da Administração e Reforma do Estado, na Secretaria de Estado do Patrimônio e Administração e no Serviço Federal de Processamento de Dados do Ministério da Fazenda, onde foi Diretor de Negócios. É professor-colaborador da Fundação Dom Cabral e de escolas de governo no Brasil e no exterior. É palestrante, autor de inúmeras publicações e consultor junto a organismos internacionais em diversos temas relacionados à gestão pública. É Diretor do Instituto Publix.

HUMBERTO FALCÃO MARTINS é doutor em administração e mestre em administração pública pela EBAPE/FGV e especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental pela ENAP. Já ocupou posições executivas em empresas privadas e na administração pública, em especial no Ministério da Administração e Reforma do Estado e no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, onde foi Secretário de Gestão. É professor-colaborador da Fundação Dom Cabral e de escolas de governo no Brasil e no exterior. É palestrante, autor de inúmeras publicações e consultor junto a organismos internacionais em diversos temas relacionados à gestão pública. É Diretor do Instituto Publix.



Caio Marini



Humberto Falcão Martins



Um guia de Governança para Resultados na Administração Pública

“Essencial para todos aqueles que pensam ou realizam uma nova gestão pública no Brasil. Humberto e Caio, com este maravilhoso guia, mais uma vez são fundamentais na construção de uma nova administração pública brasileira.”

Paulo César Medeiros de Oliveira Júnior,
Presidente do Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração – Consad.

“Humberto Falcão Martins e Caio Marini produziram uma obra de valor contemporâneo, que favorece a renovação da consciência sobre a relevância da gestão pública para superar os desafios do desenvolvimento. Trata-se de uma excelente oferta de idéias para se criar uma nova competência sobre a inovação administrativa: uma contribuição relevante, prática, oportuna e instrutiva.”

Paulo Roberto de Mendonça Motta
Professor titular da EBAPE/FGV

“A administração pública tem evoluído em todo o mundo para um foco mais nítido em resultados, em eficácia, eficiência e qualidade dos serviços, levando as decisões de alocação de recursos e entrega de serviços para mais perto dos usuários. Com isso, busca-se fortalecer a capacidade de gestão estratégica das organizações para que possam responder mais rapidamente e a menores custos às pressões de interesses diversos. Esta obra, que reúne a vasta experiência acadêmica e prática dos autores, é leitura imprescindível para aqueles que, de alguma forma, lidam com a gestão pública.”

Antônio Batista da Silva Jr.,
Diretor da Fundação Dom Cabral

“O guia reflete a experiência do Instituto Publix no desenvolvimento de instrumentos de gestão inovadores e a ousadia dos autores na busca pela geração de valor público. Não há dúvida de que esta obra será um referencial na consolidação de uma administração eficiente e focada em resultados para a sociedade.”

Renata Vilhena
Secretária de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais

ISBN 978-85-63133-01-4



Um guia de Governança para Resultados na administração pública

COLEÇÃO PUBLIX CONHECIMENTO

COLEÇÃO PUBLIX CONHECIMENTO

Um guia de Governança para Resultados na Administração Pública

Humberto Falcão Martins & Caio Marini



“É com vivo interesse que tenho acompanhado as contribuições que acadêmicos, empresários, administradores públicos, de forma cada vez mais frequente, têm dado em relação a um dos problemas mais críticos da agenda para o desenvolvimento do Brasil, a ser enfrentado nos próximos anos, o aperfeiçoamento da gestão pública.

Noto que por muito tempo foi mais fácil denunciar as inoperâncias do modelo do que investir para modificá-lo na sua essência.

É com satisfação que estamos presenciando o envolvimento da sociedade e em especial de líderes empresariais, na transferência para o setor público brasileiro das melhores práticas de gestão aprendidas ao longo de anos. É com este entusiasmo e motivação que reconheço na contribuição que ora nos dão Humberto Falcão e Caio Marini o mérito de abordar de forma tão clara o tema governança no setor público, disciplina que com certeza, por ter passado tanto tempo distante da atenção de especialistas, tenha registrado tão pouca evolução, apesar das grandes mudanças ocorridas no mundo e no nosso país nos últimos anos.

Parabéns ao Instituto Publix pela importância de Um Guia de Governança para Resultados na Administração Pública ao abrir um novo caminho, trazendo a experiência bem sucedida de profissionais que têm desafiado mudar o modelo vigente de governança, que atualmente rege as organizações do Estado brasileiro.”

Pedro Passos,
Co-presidente do conselho de administração da Natura

Um Guia de Governança para Resultados na Administração Pública

Brasília – DF
2010

INSTITUTO PUBLIX

SHS, quadra 06, conjunto A, bloco C, sala 909/910.

Complexo Brasil 21 - Brasília, DF - Brasil. CEP: 70.316-000

(61) 3039.8250

www.institutopublix.com.br

ÍCONE GRÁFICA E EDITORA

(61) 3563.5048 - www.iconecv.com.br

PROJETO GRÁFICO E EDITORAÇÃO ELETRÔNICA

Denny Guimarães de Souza Salgado

Paulo de Tarso Soares Silva

CRIAÇÃO E EDITORAÇÃO ELETRÔNICA DA CAPA

Willy de Almeida Rodrigues Salgado

REVISÃO

Equipe Instituto Publix

IMPRESSÃO E ACABAMENTO

Ícone Gráfica e Editora

3865

Martins, Humberto Falcão; Marini, Caio e outros. Um guia de governança para resultados na administração pública. Publix Editora, 2010.

256 p. ; il. 21 cm

ISBN 978-85-63133-01-4

1. Administração pública. 2. Governança.
3. Gestão para resultados.

CDU 351

Prefácio

A publicação do livro “Um Guia de Gestão para Resultados na Administração Pública” é uma importante contribuição para todos os que se interessam pelo permanente desafio de modernização do Estado brasileiro, sejam eles acadêmicos, funcionários públicos, consultores, sejam *practitioners* em geral. A literatura brasileira em administração pública é sabidamente pobre, reflexo das características da própria área, que apenas nas últimas décadas vem se regenerando, após a descontinuidade imposta pelo período autoritário – não surpreendentemente, a administração pública é um campo profissional que depende da ambiência democrática para florescer. Com exceção do esforço editorial da Fundação Getúlio Vargas e da Escola Nacional de Administração Pública, são poucos os títulos disponíveis.

A publicação de Caio Marini e Humberto Martins é um desdobramento da trajetória profissional de ambos, ancorada no Instituto Publix, que incorpora passagens por instituições públicas federais, instituições acadêmicas e, em especial, atividades de consultoria junto a governos e organizações governamentais de todos os níveis. Não é surpreendente, portanto, o fato de que o livro seja orientado para atender à curiosidade de quem lida com os desafios da administração pública dentro da perspectiva de resultados, porque este é o grande desafio daqueles que, como ambos, são chamados para instrumentalizar dirigentes e tomadores de decisão no dia a dia das atividades governamentais.

A leitura não precisa ser necessariamente sequencial e cada capítulo pode ser lido em separado, conforme o interesse do leitor. A bibliografia é bastante útil e proporciona aos interessados fontes

para leituras posteriores. São muitos temas imbricados uns nos outros e é necessário que sejam aprofundados de forma segmentada, de modo que sejam compreendidos em suas complexidades específicas e posteriormente articulados novamente em um conjunto dinâmico. Na verdade, cada capítulo poderia expandir-se e ser objeto de uma publicação específica, dado o volume de assuntos em cada um.

Trata-se de uma abordagem introdutória mas bastante abrangente do assunto. Os capítulos iniciais, inclusive os que tratam das principais metodologias aplicadas na área e das experiências em curso em outros países, funcionam como o ponto de partida de um roteiro para aqueles que buscam uma visão mais aprofundada. Já nos capítulos seguintes, observa-se a incorporação na reflexão sobre o assunto de insumos e materiais derivados do esforço de se traduzirem na prática teorias e conceitos cuja retórica e propaganda fazem com que pareça mais simples do que de fato é.

O debate sobre gestão para resultados foi um importante avanço ocorrido nos anos 90 na administração pública. Na prática, porém, verificou-se que a ambiência da esfera pública é bastante complexa e demanda um esforço de contextualização considerável, quando se trata de adotar enfoques que mobilizam expectativas junto a dirigentes e eleitores. O foco nos resultados é imprescindível na administração pública contemporânea. Mas ele por si só não é garantia de que os resultados sejam alcançados. Na verdade, a probabilidade de sucesso está associada ao conhecimento dos fatores e restrições que balizam suas potencialidades. Colocá-los no centro do esforço de transformação, no entanto, contribui para que o esforço seja estruturado a partir do que é mais vital na área governamental: entregar produtos e serviços à sociedade de forma transparente e eficiente.

O livro contém interessante material produzido no esforço de proporcionar ferramentas aos gestores envolvidos na estruturação de áreas de resultados em administrações públicas municipais, estaduais e federal. Esse material, extraído da prática profissional dos dois autores, constitui-se em material original, produzido no embate com os problemas do dia a dia, e é sem dúvida a parte mais rica

da publicação. Trata-se de um conjunto de *insights* em estado bruto, fruto de experimentação institucional, que começa a ser elaborado e sistematizado para análise e disseminação. As reflexões que ensinam auxiliarão profissionais envolvidos em semelhantes desafios a modelarem iniciativas mais adequadas ao que precisam.

Os leitores desta publicação concluirão, ao terminar de ler, que promover uma administração orientada para resultados é um desafio intrínseco às administrações públicas.

Francisco Gaetani
Secretário-Executivo-Adjunto do Ministério
do Planejamento, Orçamento e Gestão

Apresentação

O termo governança significa mais que gestão e mais que governo. Remete a papéis preponderantes de múltiplos arranjos de diversos atores (estado, terceiro setor, mercado etc.) no desenvolvimento, na gestão de políticas públicas e no provimento de serviços, característicos do estado contemporâneo e do atual debate em administração pública e governo.

Este livro elabora um conceito e uma metodologia de governança para resultados denominada Gestão Matricial de Resultados, ou Governo Matricial, que se baseia em três elementos:

- a construção de uma agenda estratégica legítima, coerente, focada e realista;
- o alinhamento das estruturas implementadoras - de dentro e de fora dos governos - com essa agenda, a fim de buscar a efetiva implementação e evitar a dissipação fragmentária de esforços na direção de outras agendas paralelas;
- o estabelecimento de sistemática de monitoramento e avaliação que proporcione a geração de informações sobre resultados e esforços e promova sua apropriação pela sociedade e pelos agentes envolvidos de modo a gerar melhoria, responsabilização, controle e transparência.

Dessa forma, a Gestão Matricial de Resultados pressupõe que não basta apenas: a) ter uma boa agenda estratégica, nenhuma agenda é auto-executável; b) desdobrar estratégias, as estratégias não são auto-orientadas para resultados e requerem formas mais robustas de induzimentos e preparação; e c) gerar informações so-

bre o desempenho, é necessário que os agentes envolvidos se apropriem das informações.

Esta obra é resultado direto de nossas pesquisas, projetos de consultoria e atividades de ensino na área da gestão pública. Com efeito, nos últimos anos, tivemos a rara oportunidade de apoiar pessoas, organizações e governos que protagonizaram relevantes transformações na gestão pública no Brasil e no mundo.

Pretende-se com este volume apresentar - de forma prática, sucinta e sistemática - conceitos, metodologias, ferramentas e casos de destaque em gestão para resultados, a partir das contribuições que temos ofertado em benefício do bom governo e da boa gestão. Trata-se de um guia no sentido de que se propõe a orientar, apoiar e enriquecer as práticas de gestão para resultados sem dogmatismos metodológicos, não no sentido de um manual que contenha preceitos e procedimentos que devam ser acriticamente seguidos.

Este volume representa, portanto, o que pensamos e como tratamos o nosso trabalho. Constitui uma espécie de obra de referência da nossa ampla comunidade de aprendizagem – que não se restringe ao conjunto dos consultores associados ou aos envolvidos nos projetos que desenvolvemos. Assim, o volume é uma construção coletiva na qual colaboradores do Instituto Publix participaram ativamente. Somos gratos à colaboração de Alexandre Borges Afonso, Gilberto Porto Barbosa, João Paulo Martins Melo, João Paulo Mota Cordeiro, Marcelo Trevenzoli, Maurílio Engel, Natália Latino Antezana, Sara Lin Levy, Tiago Silva e Vitor de Araújo Peixoto. Também somos gratos ao apoio que nos deram Angelita Maria de Oliveira, César Santos e Noêmia Brito.

O texto é deliberadamente simples e enxuto para permitir que possa ser lido por inteiro em um breve período de tempo e proporcione, rapidamente, uma visão abrangente das ideias expostas. Sua linguagem foi ajustada para facilitar a compreensão daqueles que não são especialistas em gestão para resultados, mas profissionais de diversas áreas aos quais interessa compreender o tema e sua aplicação, em benefício de suas trajetórias pessoais, de suas organizações ou de seus governos.

Não se trata, dessa forma, de um livro acadêmico, embora seja pautado pelo rigor e atualidade. Também não se constitui em mais um manual de autoajuda organizacional, em tom apelativo e repleto de jargões gerenciais.

Trata-se, essencialmente, de uma mensagem a ser passada ao leitor – alguém que trabalha no governo ou com governos e, de diferentes maneiras, é cobrado a gerar resultados – a qual pode ser desdobrada da seguinte forma: a boa gestão é aquela que alcança resultados. Todos têm, cada vez mais, que gerir melhor para obter melhores desempenhos. Temos soluções e experiências, desenvolvidas ao longo dos anos, que podem contribuir significativamente para a melhoria do desempenho de organizações e governos, as quais devem ser compartilhadas.

Assim, o primeiro capítulo é uma contextualização sobre as trajetórias e os desafios da gestão pública contemporânea. Busca ainda traçar um perfil da governança atualmente, em que a melhoria do desempenho é uma preocupação central.

O segundo capítulo elenca algumas das principais metodologias de gestão de desempenho adotadas na administração pública e na iniciativa privada. A análise dessas metodologias, que representaram grandes avanços na área da gestão, torna clara a importância da adoção de modelos abrangentes e integradores que sejam capazes de transpor os “silos” existentes entre as diversas abordagens.

O terceiro capítulo apresenta, sucintamente, experiências paradigmáticas da gestão pública contemporânea em diferentes países, demonstrando como foi a aplicação de alguns dos principais modelos de gestão para resultados desenvolvidos até o momento.

O capítulo quarto propõe um modelo de governança para o desempenho, denominado Gestão Matricial de Resultados®, e define suas etapas de implementação. Esse modelo se destaca por sua dinâmica, abrangência e multidimensionalidade, o que possibilita que supere as limitações e potencialize as virtudes encontradas nas metodologias apresentadas anteriormente.

Os seis capítulos seguintes tratam das etapas de implementação da Gestão Matricial de Resultados:

- construção da agenda estratégica;
- pactuação interna e alinhamento da estrutura implementadora;
- alinhamento de processos;
- alinhamento da estrutura;
- alinhamento de pessoas;
- monitoramento, avaliação e aprendizado.

Esses capítulos são permeados por quadros que contêm breves relatos de casos de aplicação bem-sucedida.

Um capítulo final é dedicado a reflexões sobre os desafios da implementação sustentável de modelos de governança para resultados na administração pública.

Esperamos, sobretudo, que este livro seja útil e, de alguma forma, inspire movimentos para aperfeiçoar as iniciativas empreendidas em busca de melhores resultados na administração pública.

Uma ótima leitura!

*Humberto Falcão Martins
Caio Marini*

Sumário

CAPÍTULO 1 - Estado e Gestão Pública: trajetórias e desafios contemporâneos.....	15
1.1. O contexto de transformação e a necessidade de alinhamento	17
1.2. Antecedentes: a evolução para o estado moderno	19
1.3. Estado e gestão pública contemporâneos	25
CAPÍTULO 2 - Gestão para Resultados: principais metodologias.....	31
2.1. Balanced Scorecard	35
2.2. Bain & Company.....	37
2.3. Prisma de Desempenho	39
2.4. Hoshin Kanri.....	40
2.5. Gestão da Qualidade Total	42
2.6. Rummler & Brache	45
2.7. Cadeia de Valor de Porter.....	47
2.8. Gestão de Projetos (PMBOK)	49
2.9. Cadeia de Suprimento: desempenho logístico (redes e integração dos processos corporativos).....	52
2.10. Planejamento Estratégico Situacional	53
2.11. Criação de Valor Público	55
2.12. Considerações sobre as Metodologias Apresentadas.....	56
CAPÍTULO 3 - Gestão para Resultados: experiências paradigmáticas	59
3.1. Reino Unido.....	61
3.2. Austrália.....	64
3.3. Estados Unidos da América.....	67
3.4. Canadá.....	70
3.5. França	72
3.6. Chile	75
3.7. Considerações sobre as Experiências	77

CAPÍTULO 4 - Em Busca da Governança para Resultados: atributos ideais e a Gestão Matricial para Resultados®	79
4.1. Os atributos ideais de um modelo de governança para resultados	81
4.2. A Gestão Matricial de Resultados®	86
CAPÍTULO 5 - Construindo Agendas Estratégicas	93
5.1. Compreendendo o ambiente institucional	96
5.2. Estabelecendo o propósito.....	99
5.2.1. <i>Missão</i>	99
5.2.2. <i>Visão</i>	101
5.2.3. <i>Valores</i>	102
5.3. Definindo resultados	103
5.3.1. <i>Construindo o mapa estratégico</i>	103
5.3.2 <i>Modelando indicadores e metas</i>	111
5.4. Estabelecendo esforços de implementação: iniciativas estratégicas.....	120
CAPÍTULO 6 - Alinhando Estruturas Implementadoras e Pactuando Resultados	127
6.1. Definindo a matriz de contribuição e os alinhamentos vertical e horizontal.....	130
6.1.1. <i>Alinhamento Vertical</i>	131
6.1.2. <i>Alinhamento Horizontal</i>	134
6.2. Firmando a pactuação interna	135
6.3. Formulando o diagnóstico das unidades e dos processos pactuados	143
6.4. Apoiando a remoção de obstáculos e promovendo melhorias de gestão.....	148
CAPÍTULO 7 - Alinhando e Otimizando Processos de Trabalho	151
7.1. A gestão matricial de processos	154
7.2. Alinhando e otimizando processos.....	157
CAPÍTULO 8 - (Re)Modelando Estruturas Organizacionais	173
8.1. Arquitetura organizacional	176
8.2. Compreendendo as etapas da modelagem da estrutura	182
8.2.1. <i>Modelando a cúpula</i>	184
8.2.2. <i>Modelando o núcleo operacional</i>	187

8.2.3. Modelando as áreas de suporte	190
8.2.4. Modelando a linha intermediária	191

CAPÍTULO 9 - Promovendo o Alinhamento das Pessoas e Reinventando o Sistema de

Gestão de Pessoas..... 197

9.1. O imperativo do alinhamento em razão dos novos tempos	199
9.2. Construindo uma nova gestão de pessoas	201
9.3. Alinhando a Força de Trabalho	205
9.4. Alinhando Valores.....	206
9.5. Alinhando Competências.....	208
9.6. Reinventando a liderança: da liderança hierárquica para a liderança relacional.....	209
9.7. Gestão do desempenho baseada em pactuações.....	211
9.8. Desenvolvendo uma política de remuneração baseada em competências e desempenho	213

CAPÍTULO 10 - Monitorando, Avaliando,

Ajustando..... 217

10.1. Objetos de monitoramento e avaliação e sistemática de pontuação	220
10.2. Compreendendo o processo e as modalidades de monitoramento e avaliação	222
10.3. Definindo a central de resultados.....	225
10.4. Elaborando o painel de controle e disseminando as informações	228
10.5. Limitações e atributos de um bom modelo de monitoramento e avaliação	229

CAPÍTULO 11 - Promovendo a Sustentabilidade

dos Modelos de Gestão para Resultados 235

11.1. Governança para resultados é um processo: cuidado com os modismos!.....	238
11.2. Mobilização, desenvolvimento de capacidades e apropriação	242
11.3. Institucionalizando o processo de transformação	243

Sobre o Instituto Publix 247

Sobre os autores..... 249

CAPÍTULO 1

Estado e Gestão Pública: trajetórias e desafios contemporâneos*

* Este capítulo contém excertos de: Martins, Humberto F., “A construção do Estado moderno e da burocracia profissional no Brasil: questões centrais, dilemas, impasses e desafios”, Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, n. 1, março/abril/maio de 2005; e Marini, Caio & Martins, Humberto F., Um modelo de gestão governamental para resultados, I Seminário Administração Pública: Análise Contextual e Propostas de Modernização, Comissão de Trabalho e Administração Pública da Câmara dos Deputados, Brasília, 06 de dezembro de 2005.

Este primeiro capítulo é contextual e seu propósito é oferecer ao leitor um brevíssimo panorama do pano de fundo da discussão sobre governança: o estado contemporâneo. Essa informação é necessária por duas principais razões. Primeiro, é preciso explicitar a serviço de que causas e ideais devem estar as diversas metodologias contidas neste volume. A pergunta seria: estas metodologias de governança para resultados buscam implementar qual modelo de estado? Segundo, é necessário que se esclareça essa questão em perspectiva histórica, em movimento, de tal sorte que aquilo que aqui se denomina estado contemporâneo seja visto como resultado de um processo histórico de busca do bem-estar nas democracias contemporâneas.

Em síntese, advoga-se que a consolidação dos ideais de estado de direito e de estado social, considerados instrumentos essenciais da promoção do bem-estar e do desenvolvimento, clama pelo efetivo desenvolvimento de modelos de governança para resultados.

1.1. O contexto de transformação e a necessidade de alinhamento

A característica marcante do contexto contemporâneo é a **transformação**. Embora não haja nenhuma novidade na mudança – o mundo muda desde que o mundo é mundo –, a novidade está, então, nas especificidades desse momento particular de mudança. Alguns exemplos:

- A democracia como valor cada vez mais se consolida, a partir da afirmação da cidadania, da ampliação do espaço da participação popular, do desenvolvimento da sociedade civil e da defesa intransigente dos direitos humanos, ainda que num contexto desigual, caracterizado por práticas nem sempre coerentes com esses princípios.

- A tão propalada globalização, um processo histórico complexo e contraditório, que se refere à crescente integração da sociedade mundial e ao funcionamento de atividades vitais em tempo real e que aboliu fronteiras econômicas, internacionalizou o capital, unificou mercados, hábitos e comportamentos, permitiu a redistribuição geográfica dos processos produtivos e aumentou a competição entre países.
- A revolução tecnológica, principalmente nas áreas de comunicação e informação, que vem eliminando as barreiras à comunicação a partir da disponibilidade em tempo real da informação para toda a sociedade, permite, assim, importantes inovações nas mais diversas áreas da existência humana e gera preocupações crescentes sobre novas formas de exclusão social.

Em particular, para os efeitos deste capítulo, muda rapidamente o papel do Estado (que abandona algumas funções, assumindo outras), exigindo, como consequência, a **necessidade de alinhamento dos modelos de gestão pública** para atender aos requerimentos desses novos tempos. A Figura 1.1 mostrada a seguir, ilustra esse cenário.

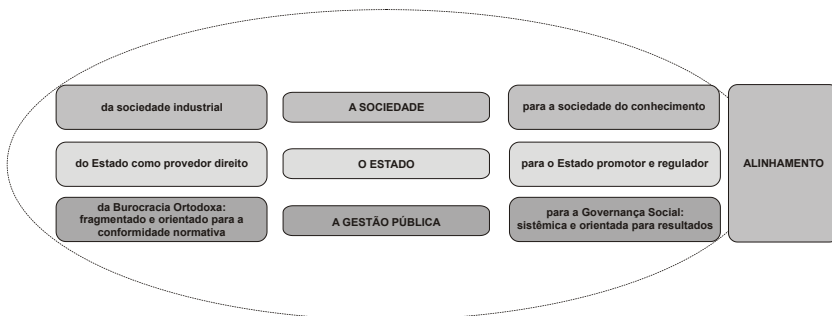


Figura 1.1 - O contexto de transformação e a necessidade de alinhamento

O entendimento das questões e desafios contemporâneos que clamam pela implantação de modelos de gestão para resultados na administração pública requer uma ligeira incursão conceitual, histórica e contextual sobre as trajetórias recentes de evolução do Estado e da gestão pública, objeto deste capítulo.

1.2. Antecedentes: a evolução para o estado moderno

O **estado moderno** é uma invenção cujo propósito foi **tornar possível a vida em sociedade**. Nesse sentido, fazia-se necessária a existência de uma entidade que pudesse submeter os indivíduos a regras de conduta para subjugar a natureza individualista do ser humano em prol da coletividade.

Entre o ponto de partida, o modelo de estado patrimonial pré-moderno, e o ponto de chegada, o estado-rede pós-moderno contemporâneo, há três séculos de implementação do estado moderno, que possui três momentos bastante característicos:

- o nascimento e a consolidação do estado moderno;
- a crise do Estado;
- a reforma do Estado.

Por se tratar de um processo, a implementação do estado moderno vem ocorrendo de forma muito variada em diversos contextos. A Figura 1.2 busca ilustrar essa trajetória.

O **modelo de estado patrimonial**, ponto de partida da trajetória histórica do estado contemporâneo, possui duas características basilares:

- a **captura por interesses privados** (de dentro ou de fora do estado);
- a **inexistência de regras universais**, pois predominam situações casuísticas e personalistas.

O nascimento do **estado de direito** foi marcado por **movimentos revolucionários** que promoveram rompimentos com os re-

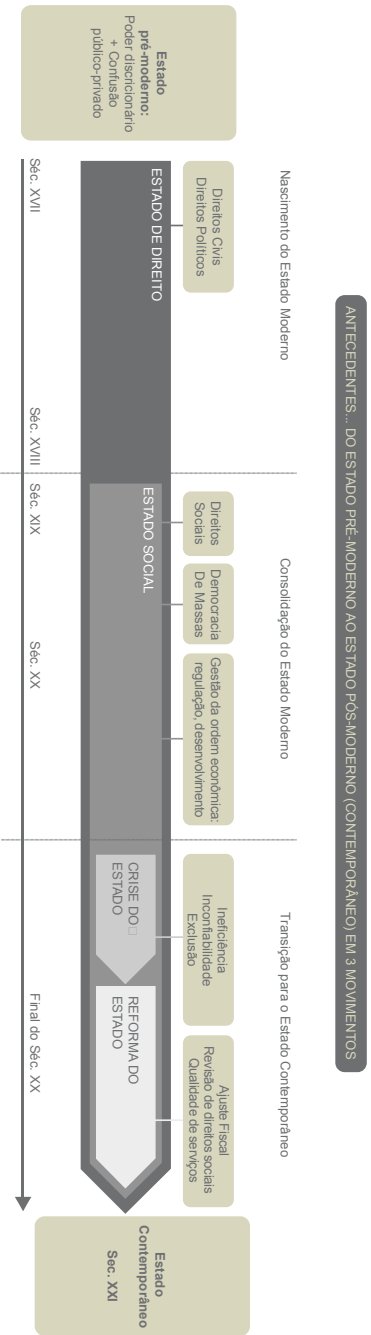


Figura 1.2 - Trajetória de evolução do estado moderno

gimes patrimonialistas, a exemplo das Revoluções inglesa, francesa e norte-americana. A partir dos elementos resultantes desses movimentos – Parlamento representativo com poder decisório, República com equilíbrio entre poderes e federação –, erigiu-se o estado democrático de direito, que culmina com o alcance de seu ideal: garantir direitos universais à base do universalismo de procedimentos, tornando residual o caráter patrimonialista.

O momento de consolidação do **estado moderno** representa a implementação do **ideal de estado de direito**, com o reconhecimento de direitos civis e, posteriormente, de direitos políticos – à medida que a ideia de democracia de massas avança. A absoluta ausência de iniciativas de gestão da ordem social ou da ordem econômica aproxima essa concepção estrita de estado de direito à noção de estado liberal, ao qual cabe apenas fazer cumprir leis que assegurem direitos civis.

Outra faceta da consolidação do estado moderno é a implementação do **ideal de estado social** – o reconhecimento de direitos sociais – como forma de apoiar o desenvolvimento da economia de mercado e os decorrentes processos de urbanização e de transformação das famílias. O Estado, por assim dizer, deveria prover minimamente a educação, a saúde e a previdência como meios de qualificar seus cidadãos para ingressar na sociedade do trabalho.

O primeiro grande momento de consolidação do estado social foi iniciado a partir do avanço da Revolução Industrial na segunda metade do século XIX, o segundo, a partir da crise de 1929 e da Segunda Guerra Mundial. Esses dois últimos eventos, em particular, fizeram incorporar ao estado social (mais propriamente ao conceito de bem-estar), além da gestão da ordem social, o conceito de gestão da ordem econômica, alinhado com as ideias keynesianas, o que gerou um ciclo de expansão e crescimento das funções estatais numa linha desenvolvimentista.

Diferentemente do estado liberal, o estado social desenvolvimentista requeria uma pesada implementação administrativa, possuía características da administração burocrática clássica (legalidade e impessoalidade) e fazia uso de tecnologias gerenciais emergentes dos anos 30 aos anos 50.

No entanto, o mundo que surgiria a partir dos anos 70 inaugurava o discurso da crise do Estado, segundo momento na transição do estado pré-moderno ao estado pós-moderno. As crises do petróleo dos anos 70, as primeiras crises de liquidez dos anos 80, o surgimento da nova economia da sociedade do conhecimento, as contestações e conturbações políticas dos anos 60 em diante, o início da globalização (queda do padrão ouro, do dólar e da barreira de circulação de dinheiro entre países) estão entre as principais questões contextuais.

Nesse novo mundo, o estado passou a ser tratado mais como um problema que como uma solução, pois impede o desenvolvimento do mercado e é questionado sobre sua confiabilidade e eficiência de suas instituições. A solução seria menos Estado, mais mercado e mais associativismo, para culminar em um terceiro movimento na trajetória do estado moderno: **a reforma do Estado**.

Nesse sentido, várias iniciativas de reforma do Estado pelo mundo podem ser destacadas, com diferentes transformações geradas, como ilustra o Quadro 1.1.

Entre os movimentos de reforma, a experiência anglo-americana de ajuste fiscal com ganho de eficiência teve um forte apelo paradigmático na medida em que se tornou condicionalidade para o apoio de organismos multilaterais de crédito.

A denominada **nova gestão pública** – conjunto de tecnologias gerenciais inovadoras aplicadas ao Estado e suas organizações nos anos 80 e 90 – é o modelo de gestão da era da reforma do Estado. Iniciou-se a serviço de um ideal neoliberal de enxugamento, controle e eficiência, preconizando a aplicação de tecnologia gerencial privada no setor público, mas logo se expandiu em múltiplas direções, buscando melhorar a qualidade dos serviços e políticas públicas, bem como tornar o Estado mais sólido, democrático e cidadão.

A Figura 1.3 ilustra a trajetória completa do estado moderno e revela uma evolução marcada por distintos fatores e contextos, mas pautada por ideais pétreos: democracia, direitos (civis, sociais, republicanos) e universalismo de procedimentos, os quais se mantêm na concepção de estado pós-moderno. O que muda ao longo do tempo e desses diferentes modelos de Estado é a forma de buscar esses

PAÍS	INICIATIVAS
Grã - Bretanha	<p>Redução de gastos: privatizações; enxugamentos e escrutínios (breves diagnósticos visando racionalização dos órgãos públicos). Melhoria da eficiência: consciência de custos (“value for money”) e sistemas de informação e avaliação de desempenho institucional com mecanismos de incentivo. Consolidação da reforma: intensificação de mecanismos de mercado, desconcentração, criação das Agências Executivas (separadas do núcleo formulador de políticas e administradas por contratos de gestão) e os Citizens Charter (declaração pública de metas, padrões de serviço e responsáveis).</p>
Estados Unidos	<p>Instalação do NPR – National Performance Review (iniciativa do Executivo), com o objetivo de melhorar o funcionamento da Administração Pública, reduzir custos e mudar o padrão de gerenciamento para melhoria do desempenho governamental. GPRA: Government Performance and Results Act: lei aprovada pelo Congresso inspirada na ideia de gestão por resultados (iniciativa do legislativo).</p> <p>Foco:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Integração de programas e orçamentos, com ênfase no gerenciamento de custos e provimento de informações gerenciais para apoio à tomada de decisão. - Reforma da legislação contábil/financeira e da legislação tecnológica para a integração de custos, orçamentos e resultados.
Nova Zelândia	<p>Redução de custos via enxugamento, transferência das atividades comerciais para as corporações públicas; maior autonomia para os administradores seniores e redução de monopólios. Contratualização e equiparação dos mercados de trabalho (público e privado).</p>
Austrália	<p>Melhoria da eficiência, criação da carreira de administrador sênior, nova política de carreiras. Consciência de custos, mecanismos de mercado, autonomia e criação das Agências de Ombudsman.</p>
França	<p>Contratualização: contratos de gestão com estabelecimentos públicos. Descentralização: transferências de competências e recursos aos níveis subnacionais. Desconcentração: transferências de competências e recursos aos níveis operacionais dentro da administração central; centros de responsabilidade, projetos de serviço, programas de qualidade.</p>
Chile	<p>Contratualização. Orçamento por resultados. Sistema de Alta Direção Pública.</p>

Quadro 1.1 - Exemplos de transformações geradas pela reforma do Estado

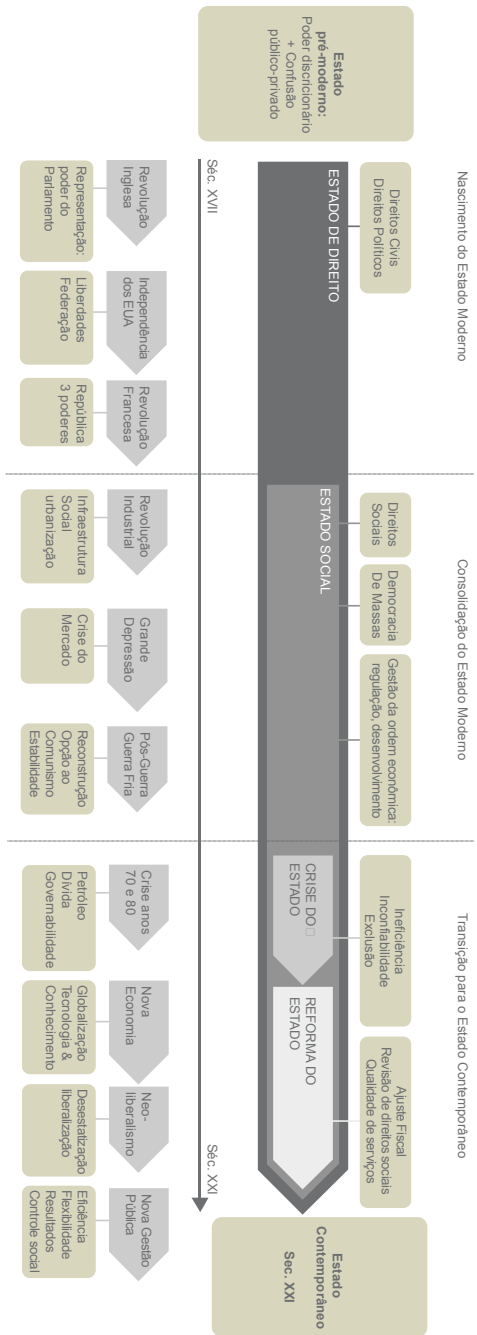


Figura 1.3 - Trajetória completa de evolução do estado moderno e sua estrutura programática

ideais, com meios e caminhos mais efetivos, potencializados pelos avanços da nova gestão pública na direção de uma governança social, se detalha mais à frente.

1.3. Estado e gestão pública contemporâneos

O **estado pós-moderno contemporâneo** herda os ideais do estado moderno, mas lida com condições contextuais complexas que impõem desafios e perspectivas inusitados. A Figura 1.4 ilustra sua estrutura programática (suas agendas e fatores determinantes).

O primeiro fator determinante é a **crise da reforma do Estado**. A adesão ao padrão predominante de ajuste fiscal e choque de eficiência pode ter gerado relevantes efeitos positivos em termos macroeconômicos, mas gerou custos de oportunidade – principalmente em se tratando de contextos submetidos a condições de alta pobreza e desigualdade, nas quais o critério da eficácia se sobrepõe ao da eficiência. Em segundo lugar, muitos dos efeitos benéficos observados na economia mundial decorreram mais da reestruturação produtiva, da nova economia e das bolhas de consumo e produção que dos efeitos fiscais das medidas implementadas. Em todo caso, aumentou o desafio de geração de bem-estar e desenvolvimento.

O segundo fator é a **emergência de problemas globais** relacionados com o clima, com a segurança, com a saúde e com a volatilidade dos mercados, que requerem intervenções e integrações que vão muito além dos padrões usuais de gestão de políticas públicas confinadas a Estados-nação e mesmo aos Estados.

O terceiro fator é o **alastramento da democracia e dos valores democráticos** pelo mundo afora, senão em qualidade, na forma de governo, o que representa um clamor quase sem fronteiras (considerada a penetração da mídia e da internet) por maior transparência, participação e responsabilização.

Com efeito, o mundo contemporâneo impõe arranjos de governança não apenas estatais para lidar com problemas complexos. Esses arranjos requerem um **modelo de governança social**, em vez de tipicamente de gestão pública, o qual põe em operação um tipo

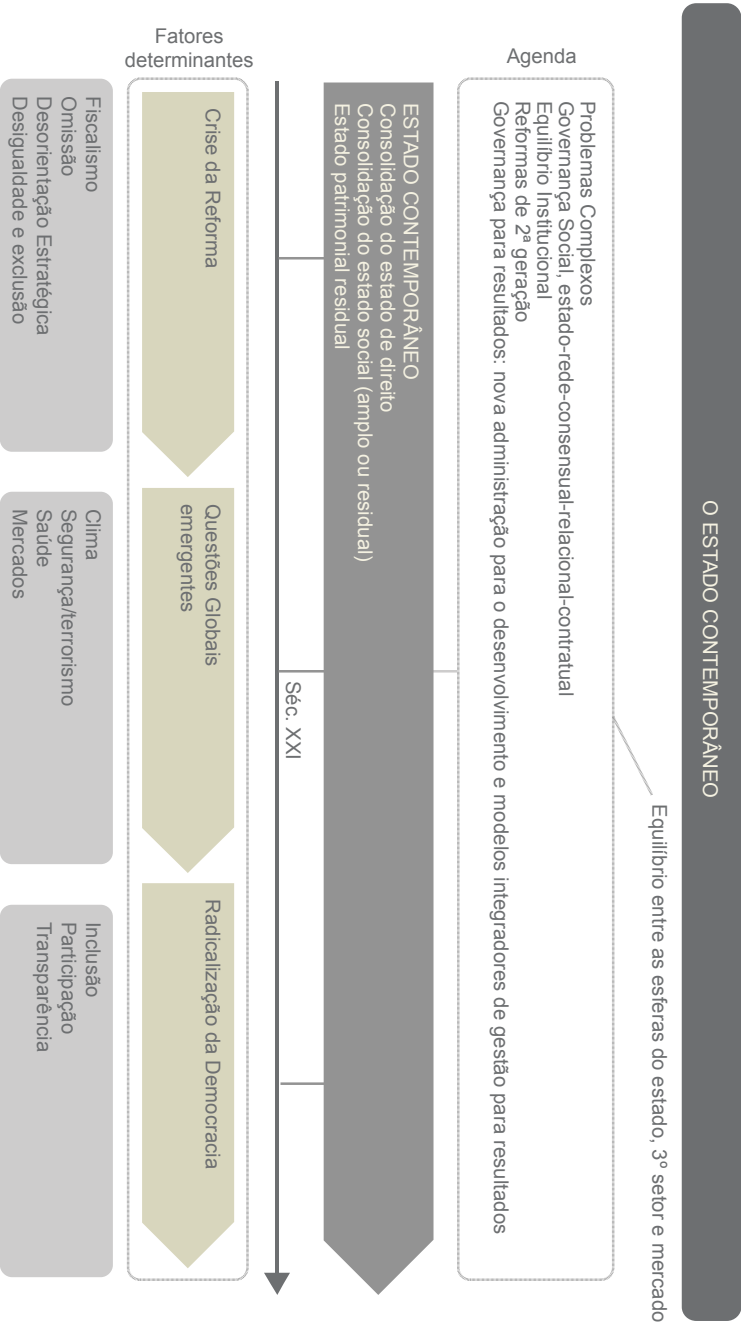


Figura | 4 - Estrutura programática do estado contemporâneo

de estado-rede, com caráter consensual, relacional e contratual, caracterizado pela coprodução ou cogestão de políticas públicas por arranjos multi-institucionais entre Estado, iniciativa privada e terceiro setor. Destaca-se a necessidade de equilíbrio institucional entre os poderes dessas esferas, visto que cada uma delas possui limitações e vantagens comparativas. Assim, por exemplo, o Estado promove equidade, mas é menos eficiente, ao passo que o mercado apresenta grande eficiência, mas é insensível em equidade. O terceiro setor é virtuoso porque é o domínio do valor, da causa, mas sua natureza não é a regra de direito. A Figura 1.5 ilustra o conceito de governança social.

Outra questão essencial é a **superação das reformas de primeira geração e a implementação de reformas de segunda e terceira gerações**. As reformas de primeira geração (anos 80 e 90) tinham uma

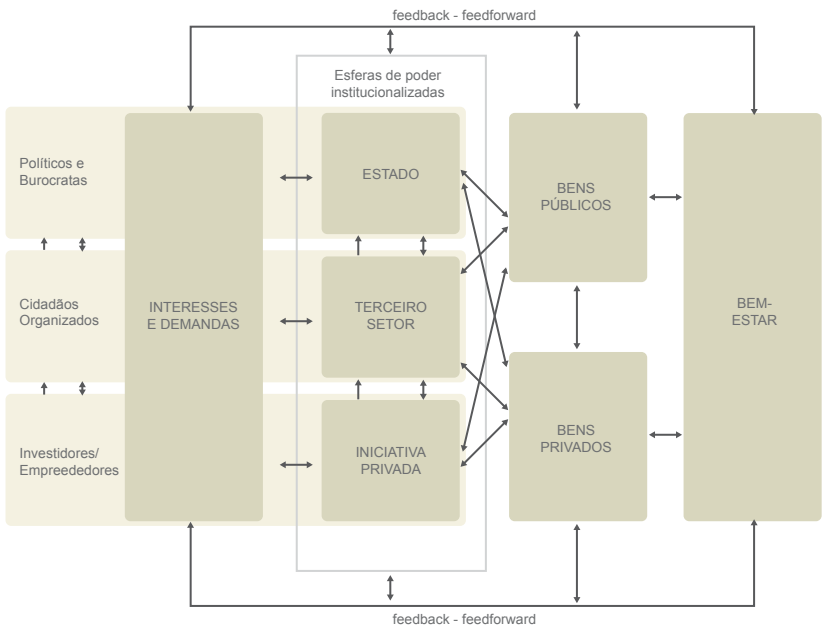


Figura 1.5. Governança social: estado, terceiro setor e iniciativa privada como cogestores de políticas públicas.

Fonte: Martins, H. Em busca de uma teoria da burocracia pública não estatal. II Congresso del CLAD. Isla Margarita, outubro 1997.

orientação essencialmente econômica e fiscal, sem uma preocupação central com a geração de resultados. As reformas de segunda geração, que emergiram no limiar do século XXI, direcionaram-se para a promoção do desenvolvimento e do fortalecimento institucional. Recentemente, a crise de 2008 marcou o advento de uma nova geração de mudanças baseada na reafirmação do papel do Estado, voltado a apoiar o mercado, ao promover-se: a) um reordenamento de funções e rerregulação, como forma de reestruturar seu modelo de atuação e ineficiências; b) a mitigação dos efeitos sociais negativos; c) a busca pela construção do futuro em novas bases tecnológicas; e d) a conservação dos recursos naturais.

O advento de uma **nova administração para o desenvolvimento** é outra característica da gestão pública contemporânea. A velha administração para o desenvolvimento se baseava em uma ideia nacionalista, xenófoba e autóctone de desenvolvimento. Dicotomizava desenvolvimento econômico e desenvolvimento social e seguia um modelo de planejamento tecnocrático e centralizado, a partir de um forte órgão central de planejamento.

A nova administração para o desenvolvimento baseia-se em um conceito de desenvolvimento aberto, num contexto marcado pela globalização, integração e interdependência. Busca tratar de forma integrada a dimensão do desenvolvimento econômico, do desenvolvimento social e da sustentabilidade ambiental. Também atribui papel central ao Estado, mas numa linha de estado-rede, um elemento concertador, ativador e direcionador das capacidades do mercado e da sociedade civil. Essa realidade requer o desenvolvimento de modelos integrados de gestão para resultados – conjuntos coerentes e sistemáticos de práticas que buscam melhorar o desempenho de governos, mercados, sociedade civil organizada, organizações e pessoas, de forma integrada, para a solução de problemas coletivos complexos.

Uma visão panorâmica desse processo de transição de um padrão de estado patrimonial pré-moderno para um padrão de estado contemporâneo pós-moderno demonstra tratar-se de um processo contínuo e inacabado, porém com direcionadores claros para construir um estado democrático de direito (capaz de garantir direitos

civis, políticos, sociais, republicanos) que se constitua, ao lado de atores sociais relevantes, em um ativo promotor do desenvolvimento em benefício dos cidadãos.

Em muitos países, o atual momento histórico pode ser descrito como uma encruzilhada. O desafio de modernizar a gestão pública é transformar e consolidar, na democracia, uma burocracia que, no conteúdo, ainda apresenta traços patrimonialistas e, na forma, linhas ortodoxas. E fazê-lo, incorporando tecnologias emergentes de forma devida para que se fortaleçam as instituições estatais e elas possam consolidar um estado democrático capaz de gerar desenvolvimento.

Fazê-lo de forma devida significa soluções (modelos, instrumentos etc.) adequadas aos problemas, que são baseados em diagnósticos que indiquem sua devida extensão e permitam uma priorização. Fazê-lo de forma devida também significa processos adequados de transformação, que mobilizam os atores-chave de dentro e de fora da burocracia para comprometê-los com a mudança. Fazê-lo na direção de um Estado capaz de gerar desenvolvimento, com e a partir do mercado e do terceiro setor, exige um projeto de País que é mais que um projeto de governo, embora caiba aos líderes executivos eleitos articulá-los, negociá-los e implementá-los. Um grande e abrangente processo de transformação institucional dessa natureza (nas perspectivas globais do Estado e de cada uma de suas organizações) é um desafio de alta complexidade técnica e política, e, como processo, nunca realmente se completa, embora deva colher frutos esperados.



CAPÍTULO 2

Gestão para Resultados: principais metodologias

Uma boa gestão é aquela que alcança resultados. E, no setor público, isso significa atender às demandas, aos interesses e às expectativas dos beneficiários – cidadãos ou empresas –, criando valor público.

Resultados não acontecem por acaso. Governos em geral, organizações públicas, políticas, programas e projetos não são auto-orientados para resultados. Também não basta apenas defini-los bem, pois resultados não são autoexecutáveis.

Muitos autores, gestores e estudiosos da administração pública atribuem diferentes pesos a vários fatores promotores de resultados, tais como:

- **consciência estratégica** (formulação compartilhada e comunicação da estratégia);
- **liderança** (capacidade de influenciar e mobilizar pessoas);
- **estrutura** (definição clara de competências, áreas e níveis de responsabilidade);
- **processos** (definição detalhada de procedimentos);
- **projetos** (desdobramento de resultados em ações que passam estruturas e processos que se submetem a regimes intensivos de monitoramento);
- **contratualização** (pactuação de resultados mediante mecanismos de monitoramento e avaliação e incentivos);
- **pessoas** (dimensionamento de equipes, capacitação, comprometimento, alinhamento de valores);
- **tecnologias de informação e comunicações** (inovação e integração tecnológicas, automação);
- **recursos financeiros** (disponibilidade, previsão e regularidade de fluxo).

Nesse sentido, a principal questão não é a preocupação das lideranças, organizações e governos com o alcance de resultados, mas sim com o modo de obtê-los, ou seja, é preciso harmonizar todas essas dimensões sob o abrigo de um bom **modelo de gestão para resultados**.

Gestão para resultados não é apenas formular resultados que satisfaçam às expectativas dos legítimos beneficiários da ação governamental de forma realista, desafiadora e sustentável. Significa, também, **alinhar os arranjos de implementação** (que cada vez mais envolve intrincados conjuntos de políticas, programas, projetos e distintas organizações) para alcançá-los, além de envolver a construção de **mecanismos de monitoramento e avaliação** que promovam aprendizado, transparência e responsabilização. Trata-se, portanto, de tema cada vez mais importante, não apenas porque as demandas se tornam mais complexas e os recursos relativamente mais escassos, mas também porque tecnologias gerenciais inovadoras permitem condições inéditas de enfrentamento do desafio da geração de resultados, característico da transição de um modelo de gestão de políticas públicas baseado em opiniões para outro baseado em fatos, cada vez mais presente nas democracias consolidadas.

O objetivo deste capítulo é abordar **metodologias de gestão do desempenho** já consolidadas e testadas em diversos contextos e organizações. Assim, será possível visualizar modelos mais abrangentes, que se posicionam na perspectiva da organização como um todo, e modelos mais focados em dimensões específicas do desempenho organizacional, tais como finanças, marketing, operações e logística. Entre as metodologias de gestão do desempenho existentes, foram selecionadas as mais representativas na literatura gerencial contemporânea¹, a saber:

- *Balanced Scorecard* (BSC);
- Bain & Company;
- Prisma de Desempenho (ênfase em *stakeholders*);
- Hoshin Kanri (ênfase nas diretrizes);
- Gestão da Qualidade Total (*Total Quality Management – TQM*) e PDCA;
- Rummler & Brache (variáveis de desempenho em objetivos, projeto e gestão);
- Cadeia de Valor de Porter;
- Gestão de Projetos – PMBOK (áreas do conhecimento e ciclo de vida do projeto);

¹ Quase todas desenvolvidas originalmente para aplicação em organizações do setor privado. As duas últimas (PES e valor público) foram concebidas para o setor público.

- Cadeia de Suprimento (*Supply Chain*) - Desempenho Logístico (redes e integração dos processos corporativos);
- *Planejamento Estratégico Situacional (PES)*; e
- *Valor Público*.

2.1. Balanced Scorecard

O **Balanced Scorecard (BSC)**, segundo seus criadores, Kaplan e Norton (2004), é um **modelo de gestão estratégica** que explicita, comunica, alinha e monitora a estratégia organizacional, traduzindo a missão e a estratégia de uma unidade de negócio em objetivos e medidas tangíveis e mensuráveis. Para isso, o BSC baseia-se na construção de um conjunto de indicadores interligados numa **relação de causalidade e alinhamento com a estratégia**, pelo que promove uma visão sistêmica do desempenho organizacional.

A tradução da estratégia, segundo as bases originais do modelo do BSC, é feita em quatro perspectivas, a saber: a) financeira; b) clientes; c) processos internos; e d) aprendizagem e crescimento. Assim, sua construção segue um caminho bastante lógico e direcionado. Primeiramente, há o estabelecimento de objetivos para a perspectiva financeira (o valor de longo prazo que se pretende gerar para os acionistas). Em seguida, ainda com a atenção voltada para os acionistas, são estabelecidos os objetivos para a perspectiva dos clientes.

Após esses dois primeiros passos, devem-se identificar objetivos e medidas para os processos internos, com destaque para os processos críticos necessários para a obtenção do desempenho organizacional desejado. Por último, estabelecem-se os objetivos de aprendizado e de crescimento, o que motiva os investimentos em pessoal, em sistemas e em procedimentos organizacionais. Espera-se que esses investimentos produzam inovações e melhorias importantes para os processos internos e para os clientes, bem como retornos financeiros, numa relação de causa e efeito.

O modelo conceitual do BSC pode ser verificado no desenho genérico do mapa estratégico apresentado na Figura 2.1.

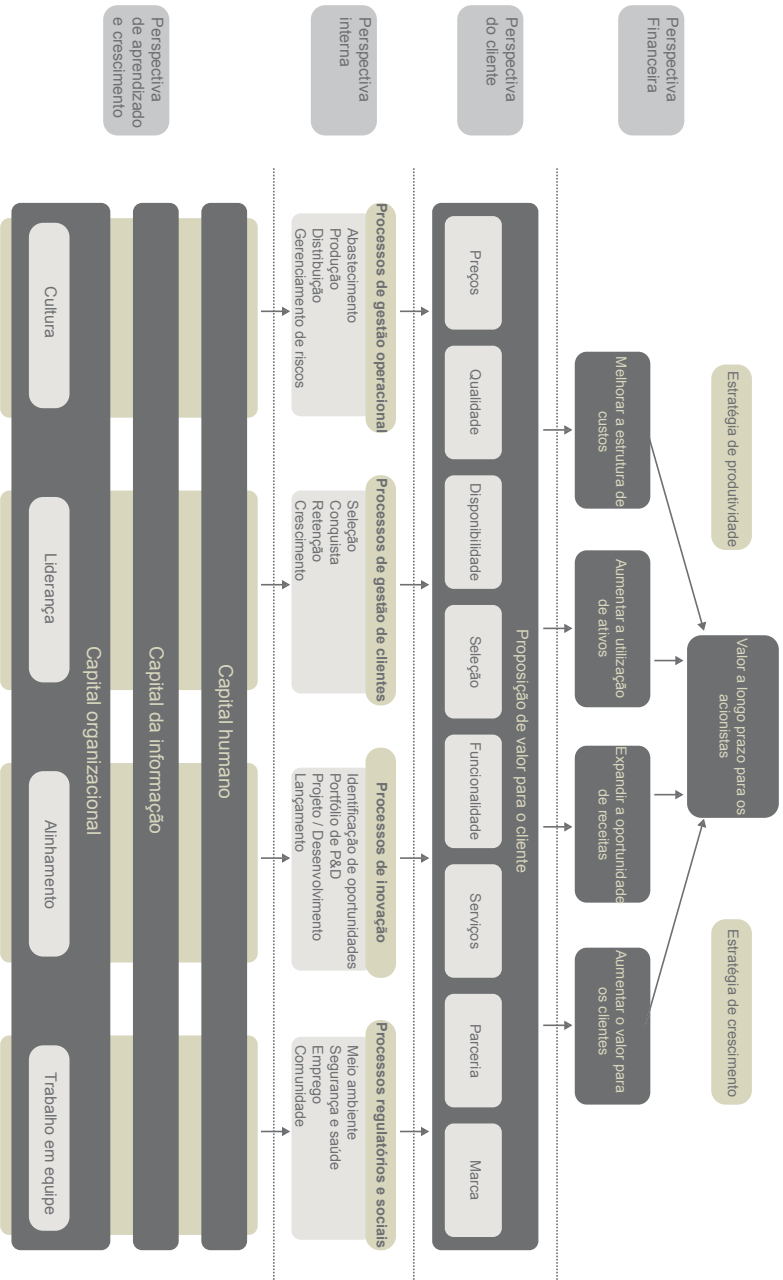


Figura 2.1 - Estrutura genérica do Mapa Estratégico
 Fonte: Mapas Estratégicos: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis (2004)

Vale destacar que o modelo BSC foi concebido inicialmente para o setor privado. No entanto, ao se caracterizar como um sistema de gestão estratégica de aplicação abrangente, passou a ser adotado também pela administração pública e por entidades do terceiro setor. Outra vantagem do modelo é a sua **flexibilidade**, que possibilita adequação a diferentes contextos, conforme as necessidades e contingências específicas de cada organização. Abrange ainda outras perspectivas de atuação, como responsabilidade ambiental e social.

Uma terceira vantagem relevante do BSC é o **alinhamento organizacional**, pois permite que as medidas de desempenho sejam equilibradas, abranjam todos os níveis da organização (da alta administração até o nível hierárquico mais baixo), e orientem os recursos (financeiros, materiais, humanos) à estratégia organizacional.

2.2. Bain & Company

A metodologia utilizada pela Bain & Company, desenvolvida por Gottfredson e Schaubert (2008), apresenta a ideia de se alcançarem resultados a partir da definição de um **ponto de partida** (diagnóstico), de um **ponto de chegada** (visão e objetivos) e de um **caminho** a ser percorrido (planos de ação) para a organização **alcançar os resultados pretendidos**. Para tanto, faz-se necessário identificar os temas mais relevantes relacionados com a organização e com o contexto em que ela atua.

O processo de implantação dessa metodologia inicia-se pela compreensão da posição atual da organização ou ponto de partida, que deve ser identificado a partir de **diagnóstico** detalhado, que inclui pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças, entre outros. Em seguida, faz-se necessário pensar no “ponto de chegada”, isto é, nos **objetivos a atingir** dentro do espaço de tempo disponível, sem importar seu grau de complexidade. Para tanto, o “ponto de chegada” deve ser ambicioso e inspirador, além de específico, realista e exequível.

Por fim, a metodologia de desempenho aborda a importância da definição de **planos de ação**, que conduzirão a organização de um

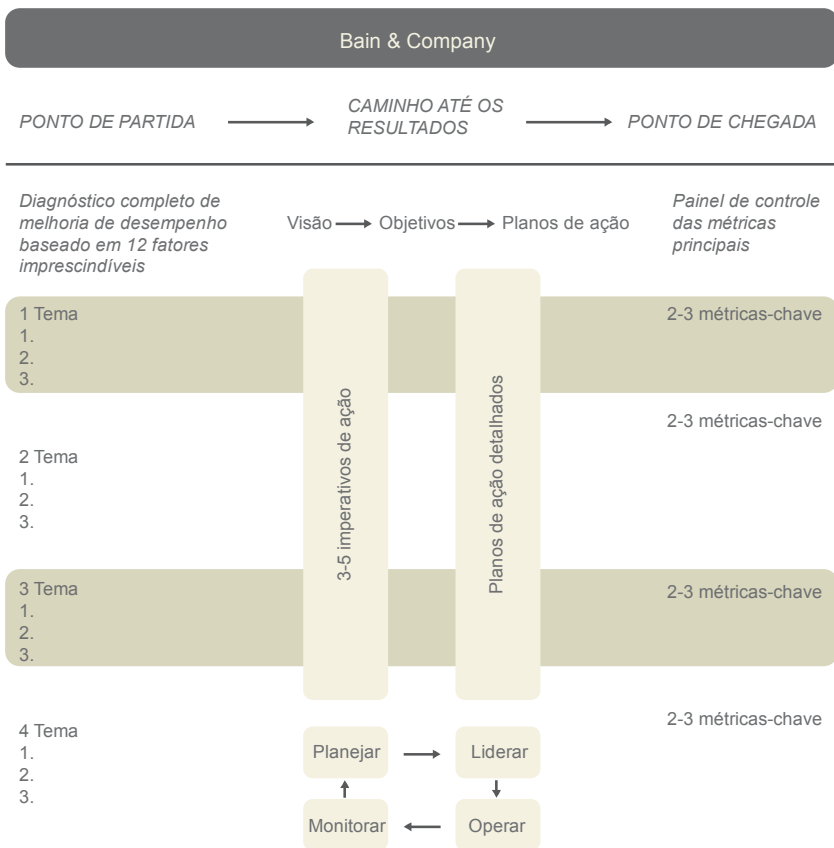


Figura 2.2 - Modelo Bain & Company

Fonte: Adaptado de *Administração de alto impacto* (2008)

ponto a outro, descrito na metodologia como “caminho” até os resultados. A Figura 2.2 ilustra os principais elementos desse modelo.

O ponto forte dessa metodologia é a **simplicidade** de sua aplicação, pois ela permite a definição de indicadores e metas de forma pragmática, o que facilita o acompanhamento dos gestores e a tempestividade da tomada de possíveis ações corretivas e proporciona a convergência dessas ações em resultados práticos que vão ao encontro da administração de alto impacto.

2.3. Prisma de Desempenho

O **Prisma de Desempenho**, desenvolvido por Neely e Adams (2002), é um modelo integrado de mensuração de resultados cujo foco está na **criação de valor para as partes interessadas** (clientes, fornecedores, parceiros, empregados, comunidade, governo), a partir da construção de indicadores que auxiliem na obtenção da máxima satisfação dessas partes.

O modelo identifica, primeiramente, o que as partes interessadas necessitam da organização e, por conseguinte, a contribuição delas para com essa, a fim de promover um relacionamento recíproco de troca e contribuição.

Para tanto, a metodologia do Prisma aborda o conceito de desempenho de forma **multidimensional**, a partir de cinco perspectivas, em que cada uma delas corresponde a uma das faces do prisma, independentes e interligadas logicamente. Essas faces são divididas em topo, fundo e lados. As faces do topo e do fundo são, respectivamente, **satisfação e contribuição dos stakeholders** e objetivam identificar as necessidades e contribuições entre as partes interessadas e a organização. As três faces laterais são: **estratégia**, que visa verificar a existência de estratégias para atender às demandas dessas diversas partes interessadas e definir objetivos; **processos**, que procuram identificar e delinear processos organizacionais para implementar a estratégia; e **capacidades**, que objetivam desenvolver pessoas, práticas, tecnologias e infraestrutura para a execução da estratégia.

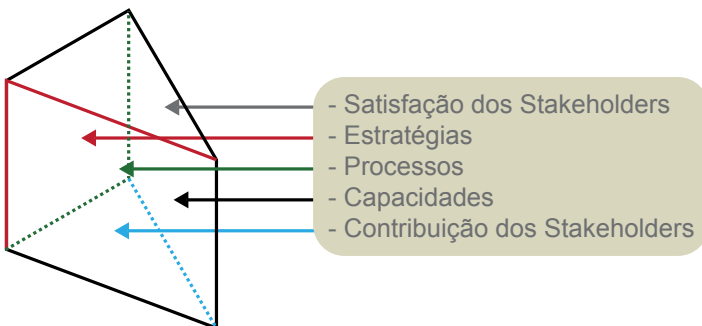


Figura 2.3 - As Cinco faces do modelo Prisma de Desempenho
 Fonte: *The performance prism* (2002)

Determinadas as faces do Prisma relacionadas com a satisfação dos *stakeholders* e as práticas organizacionais que devem ser instituídas, são estabelecidos os indicadores para a mensuração de cada uma delas. A Figura 2.3 ilustra o Prisma com suas faces.

O Modelo Prisma de Desempenho possui como característica e vantagem comparativa a inclusão de um rol significativo de partes interessadas, que identificam suas demandas e criam os mecanismos necessários para atendê-las. Outra vantagem do modelo, a partir da ênfase que ele atribui à satisfação das partes interessadas, é a sua adequação a contextos que requerem a atuação de redes interorganizacionais.

2.4. Hoshin Kanri

O modelo de gestão do desempenho **Hoshin Kanri** foi inicialmente desenvolvido no Japão nos anos 60 e compõe um dos três elementos da Gestão da Qualidade Total (*Total Quality Management*), sendo os outros dois as equipes de melhoria da qualidade e o gerenciamento da rotina.

O referido modelo, segundo Akao (1991), aborda o **gerenciamento por meio de diretrizes** da alta direção, caracterizando-se como o desdobramento das metas da cúpula e perpassa toda a organização até o nível operacional. Desse modo, todos os níveis da organização possuem **diretrizes** sob sua responsabilidade, acompanhadas por meio de **indicadores e metas** que refletem a forma de a alta administração comunicar as diretrizes aos responsáveis pelos processos. Os **planos de ação**, por sua vez, correspondem à forma de os executores acompanharem o andamento das atividades. A Figura 2.4 reflete o desdobramento da estratégia até o nível operacional por meio de diretrizes.

A implementação do Modelo Hoshin Kanri inicia-se pelo planejamento estratégico, que permite à alta direção determinar a visão e os objetivos da organização. A média gerência estuda esses objetivos e determina a forma como eles serão alcançados, traduzindo-os em planos de trabalho. Após sua determinação e

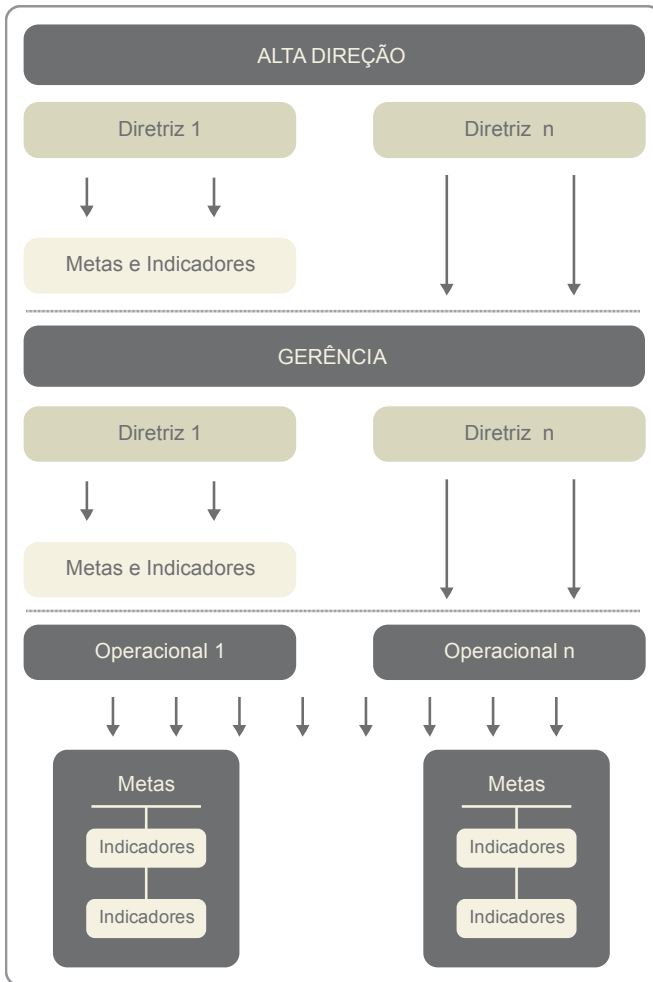


Figura 2.4 - Desdobramento das Diretrizes

Fonte: Elaborado a partir da obra Kanri: *policy deployment for successful TQM productivity* (1991)

validação, são definidas as equipes de implementação responsáveis por executá-los. O procedimento de implantação do Modelo é ilustrado na Figura 2.5, em que se percebem as diversas interseções entre a alta administração, a média gerência e as equipes de trabalho a fim de desdobrar a estratégia da cúpula até os níveis mais operacionais.

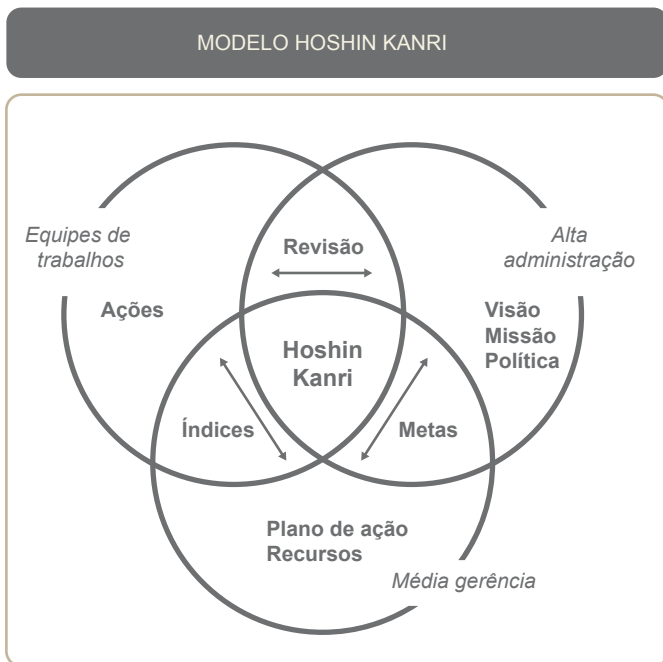


Figura 2.5 - Modelo Hoshin Kanri

Fonte: Adaptado de Kanri: *policy deployment for successful TQM. Productivity (1991)*

Uma vantagem comparativa do Modelo Hoshin Kanri está na melhoria da comunicação organizacional em razão do sistema documentado e aberto de planejamento, implementação e revisão da estratégia. Outra vantagem está no estabelecimento de **contribuições para todos os níveis da organização**, ou seja, todos trabalham em prol da estratégia e dos resultados organizacionais, o que gera nos grupos de trabalho um sentimento de pertencimento e contribuição.

2.5. Gestão da Qualidade Total

A **Gestão da Qualidade Total** (*Total Quality Management – TQM*) preocupa-se com o atendimento das **necessidades e das expectativas dos clientes**, sejam internos sejam externos. Para isso, ressalta prin-

principalmente as pessoas e os elementos da qualidade. Nesse sentido, o conceito da qualidade no tempo possui, segundo vários estudiosos, diferentes conotações, como: Ishikawa (1982) (ênfase nos **custos da qualidade**); Juran (1974) (ênfase na **ausência de defeitos** [defeito zero] e, posteriormente, na **adequação ao uso**); Crosby (1979) (ênfase na **conformidade** do produto às suas características); e Deming (1982) (ênfase no **atendimento às especificações dos clientes**).

O conceito de TQM, segundo Creech (1995), tornou-se mais abrangente com o tempo, compreendendo o conhecimento dos **objetivos da organização**, a **melhoria dos processos** e o **lado humano da qualidade**, uma vez que considera os colaboradores fatores-chave para o alcance da excelência no foco no cliente.

A abordagem de desempenho, segundo o TQM, é realizada por três elementos principais ilustrados na Figura 2.6, a saber: a) **foco no cliente** (objetiva atender aos requisitos de conformidade e de necessidade dos clientes); b) **melhoria dos processos** (ausência de retrabalho e erros); e c) **lado humano da qualidade** (conhecimen-



Figura 2.6 - Modelo da Gestão da Qualidade Total (TQM)

Fonte: Adaptado de *The five pillars of TQM: How to make Total Quality Management work for you* (1995).

to dos objetivos da organização e diferenciação das atividades com menor divisão dos trabalhos).

Nesse modelo, o processo de implantação da mensuração de desempenho se dá por meio do estabelecimento de indicadores para cada um dos elementos supracitados com base em procedimentos e ações contínuas de melhoria.

O processo contínuo de melhoria, segundo os padrões da qualidade, é obtido por meio do modelo clássico de planejamento, execução, controle/avaliação e reorientação (o PDCA). A metodologia do PDCA foi desenvolvida por Walter A. Shewhart na década de 30 e consagrada por Willian Edwards Deming a partir da década de 50, ao aplicar nos conceitos de qualidade, no Japão (WALTON, 1988).

O PDCA (do inglês, *Plan, Do, Check, Act*) significa **Planejar-Fazer-Verificar-Agir** e descreve a forma como as mudanças devem ser efetuadas em uma organização. Não se restringe aos passos do planejamento e implementação da mudança, mas inclui verificar se as alterações produziram a melhoria desejada ou esperada. Age de forma a ajustar, corrigir ou efetuar uma melhoria adicional com base no passo de verificação. A Figura 2.7 ilustra o modelo.

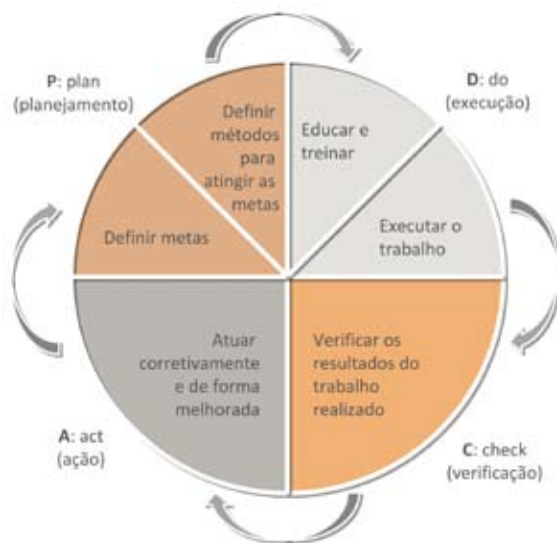


Figura 2.7 - PDCA

Fonte: Adaptado de *The Deming Management Method* (1988)

O uso dos elementos do modelo pode ser assim relatado:

- P (Plan = **Planejar**): definir o que será feito, estabelecer metas e definir os métodos para assegurar o alcance das metas propostas;
- D (Do = **Executar**): tomar iniciativa, educar, treinar, implementar, executar o planejado conforme as metas e métodos definidos;
- C (Check = **Verificar**): verificar os resultados que estão sendo obtidos e se estão sendo executados conforme planejado;
- A (Act = **Agir**): realizar correções de rotas quando necessário, tomando ações corretivas ou de melhoria.

É importante destacar que o TQM, assim como o PDCA, não é um “modelo de gestão de desempenho” propriamente dito. É uma **filosofia de melhoria contínua** das organizações. Assim, sua principal contribuição é orientar as organizações na busca de conformidade aos **padrões de excelência em gestão** e, assim, **atender às expectativas de qualidade** dos diversos *stakeholders*.

2.6. Rummler & Brache

O modelo **As Nove Variáveis de Desempenho**, de Rummler e Brache (2004), baseia-se numa estrutura sistêmica que converte entradas em saídas para os clientes das organizações. É aplicado como um instrumento de diagnóstico e aumento do desempenho organizacional. Trata-se de um **mapa** para dirigir a organização no sentido correto, **um projeto** para a melhoria da operação e **um motor** para a melhoria contínua de todo o sistema.

Rummler e Brache (2004) propõem, assim, que a organização seja compreendida em duas dimensões:

- **níveis de desempenho**, constituídos por: a) **organização** (relacionamento com o ambiente externo e a estratégia, a estrutura organizacional e o uso de recursos realizados pela organização); b) **processo** (destaca os fluxos de pro-

cessos de trabalho existentes e os produtos gerados aos clientes internos e/ou externos); e c) **trabalho/executor** (destaca a execução do trabalho que é realizado e coordenado por pessoas);

- **necessidades de desempenho**, constituídas por a) **objetivos** (definem os padrões acerca das necessidades e expectativas de clientes sobre a qualidade, custo, disponibilidade dos bens e serviços); b) **projetos** (define os fatores necessários para que os objetivos sejam alcançados); e c) **gestão** (define as práticas para assegurar que os projetos sejam realizados e que os objetivos sejam alcançados).

	OBJETIVOS	PROJETO	GESTÃO
NÍVEL DE ORGANIZAÇÃO	Objetivos da organização	Projeto da organização	Projeto da organização
NÍVEL DE PROCESSOS	Objetivos do processo	Projeto do processo	Projeto do processo
NÍVEL DE TRABALHO/ EXECUÇÃO	Objetivos do trabalho / executor	Projeto do trabalho	Gestão do trabalho / execução

Figura 2.8 - As nove variáveis de desempenho

Fonte: *Melhores Desempenhos das Empresas (1994)*

A implementação desse modelo se dá a partir do estabelecimento de um conjunto de indicadores para cada uma das nove interseções da matriz e aborda os níveis da organização como também seus objetivos, projetos e práticas de gestão, conforme ilustra a Figura 2.8.

O modelo de Rummler e Brache permite um **diagnóstico** com base em fatores-chave em todos os níveis da organização e serve como um “guia” que orienta o caminho de melhoria a ser seguido. Outra vantagem é a possibilidade de “enxergar” a **interdependência das variáveis**, o que propicia uma **visão integrada** dos fatores-chave (descritos nos componentes do modelo) e evita realização de

processos, projetos e ações fragmentadas e o consequente desperdício de esforços das pessoas no ambiente organizacional.

2.7. Cadeia de Valor de Porter

O autor do Modelo da **Cadeia de Valor**, Michael Porter (1985), desenvolveu essa metodologia com o intuito de olhar para o interior das organizações e identificar **vantagens competitivas** no contexto do setor industrial. Para tanto, ressalta uma série de atividades desenvolvidas pela organização, a partir de elos interligados, a fim de atender às necessidades dos clientes, consideradas as relações com os fornecedores, os ciclos de produção e a entrega dos bens ou serviços ao consumidor final.

Para Porter, toda organização possui uma variedade de atividades realizadas para projetar, produzir, comercializar, fornecer e realizar o suporte aos seus bens e serviços prestados. Essas atividades podem ser representadas ao se fazer uso da cadeia de valor, que, por sua vez, ressalta as **atividades agregadoras de valor** à organização, permitindo que ela compreenda claramente seus potenciais de diferenciação. Em síntese, a organização ganha vantagem competitiva ou comparativa, o que permite a execução das suas atividades com direcionamento estratégico e foco de atuação.

O processo de implantação do modelo da Cadeia de Valor se dá a partir da identificação das **atividades primárias** (finalísticas) da organização, constituídas por:

- **logística interna** (atividades relacionadas com o recebimento, armazenamento e distribuição de insumos);
- **operações** (atividades relacionadas com a transformação dos insumos em produtos finais);
- **logística externa** (atividades relacionadas com a coleta, armazenamento e distribuição física do produto para compradores);
- **marketing e vendas** (atividades relacionadas com a disponibilização de um meio pelo qual compradores possam

adquirir o produto e com a motivação deles à compra);

- **assistência técnica** (atividades relacionadas ao fornecimento de serviço para ampliar o valor do produto).

Em seguida, são identificadas as **atividades secundárias**, ou de suporte, responsáveis por apoiar as atividades primárias. Essas atividades secundárias são constituídas por:

- **compras** (função de aquisição de insumos a serem empregados na cadeia de valor da organização);
- **desenvolvimento de tecnologia** (atividades voltadas para aperfeiçoar o produto e o processo);
- **gestão de recursos humanos** (atividades de recrutamento, contratação, treinamento etc.);
- **administração e infraestrutura** (atividades de gerência geral, como planejamento, finanças, contabilidade, jurídicas, questões governamentais e qualidade).

A Figura 2.9 ilustra o modelo genérico de Cadeia de Valor concebido por Porter.

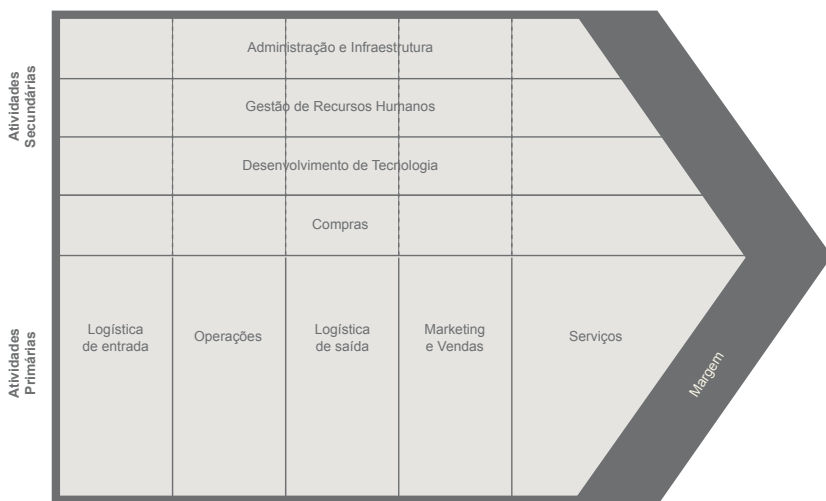


Figura 2.9 - Cadeia de Valor de Porter
Fonte: *Vantagem Competitiva*. Porter (1985)

A partir do modelo de Porter, pode-se conceber uma terceira etapa de estabelecimento de indicadores que visam medir o desempenho da organização e aferir a execução das atividades primárias e de suporte.

Uma vantagem da metodologia da Cadeia de Valor de Porter é a possibilidade de averiguar, com bastante precisão, os valores gerados por cada etapa do processo finalístico da organização. Outra vantagem é a **apresentação da relevância dos processos de suporte** para que os finalísticos sejam plenamente executados, o que proporciona um melhor **acompanhamento do valor gerado** para a organização sob a perspectiva de processos. Uma terceira vantagem, e talvez a principal, é a capacidade de poder representar o relacionamento entre a estratégia, do ponto de vista da **excelência operacional**, e os processos, o que permite elevar a vantagem competitiva das organizações, pois orienta as atividades primárias e secundárias para o desenvolvimento e a “entrega” de produtos com maior eficiência e eficácia.

2.8. Gestão de Projetos (PMBOK)

A metodologia do **Project Management Body Of Knowledge (PMBOK)**, desenvolvida pelo *Project Management Institute (PMI)*, consiste num guia de melhores práticas referente à gestão de projetos. Ela salienta que, para um projeto obter bom desempenho, faz-se necessária a compreensão de um conjunto de **áreas de conhecimento** relacionadas com a gestão de projetos:

- **tempo** (para assegurar o término do projeto no prazo proposto);
- **custo** (para atender à estimativa de custo aprovada);
- **escopo** (para garantir a inserção de todos os trabalhos necessários para completar o projeto);
- **comunicação** (para garantir a geração, coleta, armazenagem e distribuição das informações sobre o projeto);
- **recursos humanos** (para organizar e gerenciar a equipe do projeto);

- **riscos** (para identificar, analisar, monitorar e controlar os riscos do projeto);
- **integração** (para identificar, combinar e coordenar as ações essenciais do projeto);
- **aquisições** (para comprar ou adquirir produtos, serviços ou resultados necessários de fora da equipe responsável por realizar o projeto);
- **qualidade** (para atender às necessidades propostas pelo projeto).

Além disso, vale ressaltar que, em sua concepção, um projeto é um esforço temporário empreendido para criar um produto ou serviço com resultado exclusivo. Assim, projetos possuem ciclos de vida finitos, compreendidos, de acordo com o Guia PMBOK (2004), por cinco principais etapas:

- **iniciação** (define e autoriza o projeto ou uma fase do projeto);
- **planejamento** (define e refina os objetivos e planeja a ação necessária para o alcance dos objetivos e o escopo para os quais o projeto foi idealizado);
- **execução** (integra pessoas e demais recursos para a realização do plano do projeto estabelecido);
- **monitoramento e controle** (mede e monitora o progresso de modo a identificar desvios em relação ao plano estabelecido);
- **encerramento** (formaliza o produto, serviço ou resultado e conduz o projeto a um final ordenado).

Para a implantação do Modelo de Gestão de Projetos, segundo o guia PMBOK, sugere-se percorrer, minimamente, os seguintes passos:

- selecionar e priorizar projetos relevantes para a estratégia e para as partes interessadas (patrocinadores e *stakeholders* do projeto);
- alinhar os requisitos do projeto para satisfazer as necessidades, os desejos e as expectativas das partes interessadas e
- balancear as demandas referentes às diversas áreas de conhecimento da gestão de projetos supracitadas.

A mensuração do desempenho de projetos, com base no Guia PMBOK, pode ser realizada a partir da interseção entre as áreas de conhecimento e o ciclo de vida do projeto, mediante a lógica de matriz ilustrada na Figura 2.10.

A principal vantagem do modelo PMBOK está na sua **consistência e abrangência**, pois sintetiza diversas práticas provenientes

PROCESSOS DE ÁREA DE CONHECIMENTO	GRUPOS DE PROCESSOS DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS				
	Grupos de processos de iniciação	Grupo de processos de planejamento	Grupo de processos de execução	Grupo de processos de monitoramento e controle	Grupo de processos de encerramento
Gerenciamento de integração do projeto					
Gerenciamento do escopo do projeto					
Gerenciamento de custos do projeto					
Gerenciamento da qualidade do projeto					
Gerenciamento de recursos humanos do projeto					
Gerenciamento das comunicações do projeto					
Gerenciamento de riscos do projeto					
Projeto					

Figura 2.10 - Matriz PMBOK

Fonte: Adaptado do PMBOK – 2004

de experiências referenciais em gestão de projetos e permite uma **visão holística** sobre eles, uma vez que orienta as organizações para a identificação de influências organizacionais (cultura, poder, interesses) e o uso de ferramentas sofisticadas de gestão de projetos, o que propicia um suporte efetivo na mensuração e no acompanhamento intensivo dos projetos e o consequente alcance dos resultados pretendidos pela organização que o utiliza.

2.9. Cadeia de Suprimento: desempenho logístico (redes e integração dos processos corporativos)

O Modelo de **Cadeia de Suprimento** (*Supply Chain*), segundo Lambert (2005), representa o esforço de gestão dos relacionamentos por meio da administração compartilhada de processos internos e externos que **interligam** as diversas áreas organizacionais (compras, logística, marketing etc.), na **perspectiva intraorganizacional**, e as organizações (clientes, fornecedores e parceiros), na **perspectiva extraorganizacional**, que abrange desde o fornecedor que entrega produtos, serviços e informações até os clientes/beneficiários e outras partes interessadas.

O processo de implantação da gestão do desempenho, segundo os pressupostos da Cadeia de Suprimento, é realizado a partir do estabelecimento de indicadores no âmbito interno, para monitorar o desempenho de cada área da organização e, no âmbito externo, para monitorar o desempenho dos serviços prestados pelas partes fornecedoras, clientes/beneficiários e parceiros da organização.

Vale destacar que a busca pela eficiência e aprimoramento das atividades internas das organizações não é suficiente para se atingir a alta qualidade dos serviços prestados aos clientes/beneficiários finais. É fundamental, nesse contexto, que exista um **alto grau de integração** entre as diversas partes envolvidas numa mesma cadeia de suprimentos.

Assim, a Figura 2.11 demonstra os elementos, tanto do **ambiente interno** quanto **externo**, que devem atuar de maneira **integrada e tempestiva** a fim de possibilitar o alcance do desempenho do conjunto de organizações de uma determinada cadeia de suprimentos.



Figura 2.11 - Modelo ilustrativo da Cadeia de Suprimentos

Fonte: Adaptado de *Supply Chain Management: processes, partnerships, performance* (2005)

A principal vantagem do modelo da Cadeia de Suprimentos (*Supply Chain*) está na **abordagem sistêmica** de elevada complexidade **baseada em processos**, apropriada para pensar iniciativas ou **organizações em rede**, uma vez que permite uma interação coordenada e integrada das diversas partes interessadas, a partir da sintonia das ações (*timing*) dessas organizações em prol do desempenho coletivo desejado.

2.10. Planejamento Estratégico Situacional

A metodologia do **PES – Planejamento Estratégico Situacional** foi desenvolvida pelo economista chileno Carlos Matus (1997), que dirigiu a Fundação Altadir, dedicada a assessorar governos da América Latina em sistemas de gestão governamental. Ela parte do pressuposto de que a essência da atividade de alta direção envolve a dinâmica do **enfrentamento de problemas**, a partir de uma seleção criteriosa. Assim, a qualidade de um plano é determinada pela qualidade da seleção dos problemas a enfrentar. Por conseguinte, os governos podem ser classificados em três tipos básicos:

- de **ocasião**, que não escolhem os problemas, são escolhidos por eles (bombeiros);

- de **administração**, que dão continuidade ao enfrentamento dos problemas já escolhidos e, portanto, não mudam as regras do jogo (manutenção) e
- de **transformação**, que inovam, escolhem os problemas que promovem a mudança estrutural na sociedade.

Para avaliar a efetividade de um projeto de governo transformador, o método propõe o exame de sua viabilidade a partir de três dimensões de análise que conformam o triângulo de governo:



Figura 2.12 - Triângulo de governo

Do ponto de vista da sua operacionalização e de forma simplificada o PES inova ao substituir a noção de etapa pela de momento (como uma instância dominante). Ele propõe quatro momentos, a saber:

- **Momento explicativo:** a explicação que o ator faz da realidade por intermédio dos problemas que ele pretende resolver (e não por intermédio dos setores, como na visão tradicional). Representa um ato de seleção; o ator seleciona e explica para atuar. Nesse momento são identificados os problemas, descritos e processados tecnopoliticamente, o que significa identificar consequências, causas, relações causais e causas relevantes (nós críticos). Para isso é usado o instrumento do fluxograma situacional.
- **Momento normativo,** instância de desenho do plano, em que se define o seu conteúdo propositivo a partir das operações e ações necessárias para resolver os problemas. O

plano é sempre uma aposta, ou seja, o ator escolhe o plano, mas não as condições em que ele vai ocorrer. Nesse momento, além da definição das ações: a) são analisados os cenários a partir das opções e variantes; b) é elaborado o plano de contingências para superar as surpresas; e c) é realizada a análise de confiabilidade do plano com o objetivo de identificar e atuar sobre os erros da aposta assumida.

- **Momento estratégico**, em que são construídas as viabilidades do plano, a partir da análise dos conflitos (cognitivos, interpessoais e de interesse) que podem comprometer a realização do plano. Essas viabilidades são construídas segundo as dimensões econômica, política, de conhecimento e organizativa. Para isso, é necessário considerar dois aspectos: que partes do plano são viáveis e as possibilidades de viabilizar as partes não viáveis do plano.
- **Momento tático-operacional**, instância em que é definido como fazer o que queremos fazer. Significa: fazer, calcular e corrigir. O plano é uma mediação entre conhecimento e ação, e só se completa na ação. Nesse momento o foco concentra-se na construção do sistema de alta direção, que inclui: agenda dos dirigentes, aparato de processamento tecnopolítico, sistema de manejo de crise, definição da grande estratégia, planejamento estratégico, orçamento por programas, sistema de monitoramento, sistema de prestação de contas por desempenho, sistema de gerência operacional e escola de governo.

2.11. Criação de Valor Público

A abordagem desenvolvida por Mark Moore (2003), da Kennedy School, busca responder à questão sobre como devem os gerentes públicos pensar e fazer para **criar valor público** a partir da explicitação de três tipos de enfoque: estabelecimento de uma **filosofia de gestão pública** (o que devemos esperar dos gerentes públicos); estabelecimento de **estruturas de diagnósticos** (para guiar os

gerentes) e identificação de **tipos especiais de intervenções** (para explorar o potencial dos cenários políticos). Criar valor público é oferecer respostas efetivas a necessidades ou demandas: a) que sejam politicamente desejadas (legitimidade); b) cuja propriedade seja coletiva; e c) que requeiram a geração de mudanças sociais (resultados) que modifiquem aspectos da sociedade.

O modelo busca fazer uma adaptação do conceito de estratégia no setor privado para o setor público. Para isso, utiliza a imagem de um triângulo – **triângulo estratégico** – que destaca três aspectos fundamentais para a criação de valor público:

- **Gestão da estratégia:** a estratégia tem de ser substantivamente valiosa, para que a organização gere produtos de valor para os supervisores, clientes e beneficiários a baixo custo em termos de dinheiro e autoridade.
- **Gestão política:** a estratégia deve ser legítima e politicamente sustentável, para que possa atrair continuamente tanto autoridade como recursos do meio político autorizador, para o qual presta contas e pelo qual é responsável.
- **Gestão da eficiência:** a estratégia precisa ser operacional e administrativamente factível, para que as atividades autorizadas e valiosas possam realmente ser implementadas pela organização existente com a ajuda de outros que possam ser induzidos a contribuir para a meta da organização.

2.12. Considerações sobre as Metodologias Apresentadas

Este capítulo procurou ilustrar as principais metodologias de gestão para resultados, abordando suas perspectivas, objetivos, características e atributos, bem como suas principais vantagens ou contribuições.

As metodologias apresentadas neste capítulo possuem características próprias e fornecem subsídios importantes para a melhoria do desempenho organizacional. Em síntese, a **visão sistêmica** do BSC permite visualizar os elos de **causalidade**, que se estendem

do nível estratégico ao operacional. O modelo da Bain & Company proporciona **visão de percurso**, ou seja, como se transpor de uma condição presente para outra melhor em termos de desempenho. O Prisma de Desempenho permite enxergar o desempenho a partir dos **stakeholders**. O Gerenciamento por Diretrizes (Hoshin Kanri) busca **alinhar todos os níveis da organização**. O TQM foca na **qualidade** do esforço para a melhoria de resultados. O modelo Rumler & Brache integra esforços e resultados do nível **estratégico** (agregado) ao **operacional** (processos e indivíduos). A Cadeia de Valor de Porter permite diferenciar **processos de suporte e processos-fim**, colocando à prova a eficácia do esforço para o alcance de resultados. O modelo PMBOK provê uma estrutura abrangente de gestão de projetos, que podem ser aplicados para a “produção” de resultados. E o modelo da Cadeia de Suprimento (Supply Chain) **integra dimensões extraorganizacionais** e determina forte **integração de processos (intra e interorganizacionais, ambos em rede)**.

Além da diversidade de enfoques, o que se observa é uma espécie de “silos” de abordagens, o que requer a construção de modelos integradores de diversas perspectivas, ou seja, embora todos sejam necessários, nenhum deles, isoladamente, é capaz de atender a todas as necessidades, razão pela qual se faz necessária a compreensão da contribuição de cada um para efeito da composição de um modelo abrangente de gestão para resultados.



REFERÊNCIAS

- AKAO, Y. Kanri. Policy deployment for successful TQM. Productivity Press. Cambridge. 1991.
- CREECH, Bill. The Five Pillars of TQM: How to Make Total Quality Management work for you. Plume. 1995.
- CROSBY, P. Quality is Free. McGraw-Hill. New York, USA. 1979.

DEMING, W. Edwards. Quality, productivity and competitive position. Massachusetts Institute of Technology. 1982.

GOTTFREDSON, Mark; SCHAUBERT, Steve. Administração de Alto Impacto: como os melhores gestores alcançam resultados extraordinários. Campus – Elsevier. 2008.

ISHIKAWA, K. Guide to Quality Control. Asian Productivity Organization. Quality Resources. Second Edition. 1982.

JURAN, J. Quality control handbook. New York: McGraw-Hill. 1974.

KAPLAN, Robert; NORTON, David. Mapas Estratégicos: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis. Campus Elsevier. 2004.

LAMBERT, Douglas. Supply Chain Management: processes, partnerships, performance. Supply Chain Management Institute. 2005.

MATUS, Carlos. PES: Teoria y ejercicios. Fundacion Altadir. Isla Negra. 1997.

MOORE, Mark. Criando valor público: gestão estratégica no governo. Letras e Expressões. 2003.

NEELY, Andy; ADAMS, Chris. The Performance Prism. Financial Times – Prentice Hall. 2002.

PMBOK. Project Management Institute. Four. Campus. 2004.

PORTER, Michael. Competitive advantage: creating and sustaining performance. Free Press. 1985.

RUMMLER, Gary; BRACHE, Alan. Melhores desempenhos das empresas: uma abordagem prática para transformar as organizações através da Reengenharia. Makron Books. 1994.

CAPÍTULO 3

Gestão para Resultados: experiências paradigmáticas

Analogamente às metodologias de gestão do desempenho, há muitas experiências de implantação de **modelos de gestão para resultados** em governos e organizações públicas, entre as quais pretende-se caracterizar, sucintamente, neste capítulo, as do Reino Unido, Austrália, Estados Unidos, Canadá, França e Chile.

3.1. Reino Unido

O modelo de gestão do desempenho do Reino Unido baseia-se na **pactuação de resultados**, por meio da elaboração de contratos de gestão definidos como *Public Service Agreements* (PSAs) (2007). Os PSAs representam as principais metas de impacto deliberadas para um período específico de governo.

No Reino Unido, os PSAs são elaborados em ciclos de três anos, no âmbito do *Comprehensive Spending Review* (CSR), uma espécie de plano plurianual que desdobra a missão do governo em um conjunto de principais metas para **produtos** (*outputs*) e para **impactos** (*outcomes*) estabelecidos para o triênio.

Em 2008, por exemplo, foram definidos e pactuados trinta PSAs entre os departamentos e o governo do Reino Unido. Esses PSAs foram agrupados em cinco temas principais estabelecidos pelo governo, a saber:

- fortalecimento de empresas e pessoas, que apoiam o crescimento econômico e a prosperidade de longo prazo;
- garantia de justiça e oportunidade para todos;
- melhoria da qualidade de vida;
- fortalecimento de comunidades;
- garantia de segurança, justiça e sustentabilidade ambiental para o mundo.

A Figura 3.1 ilustra os trinta PSAs organizados nos cinco temas supracitados.

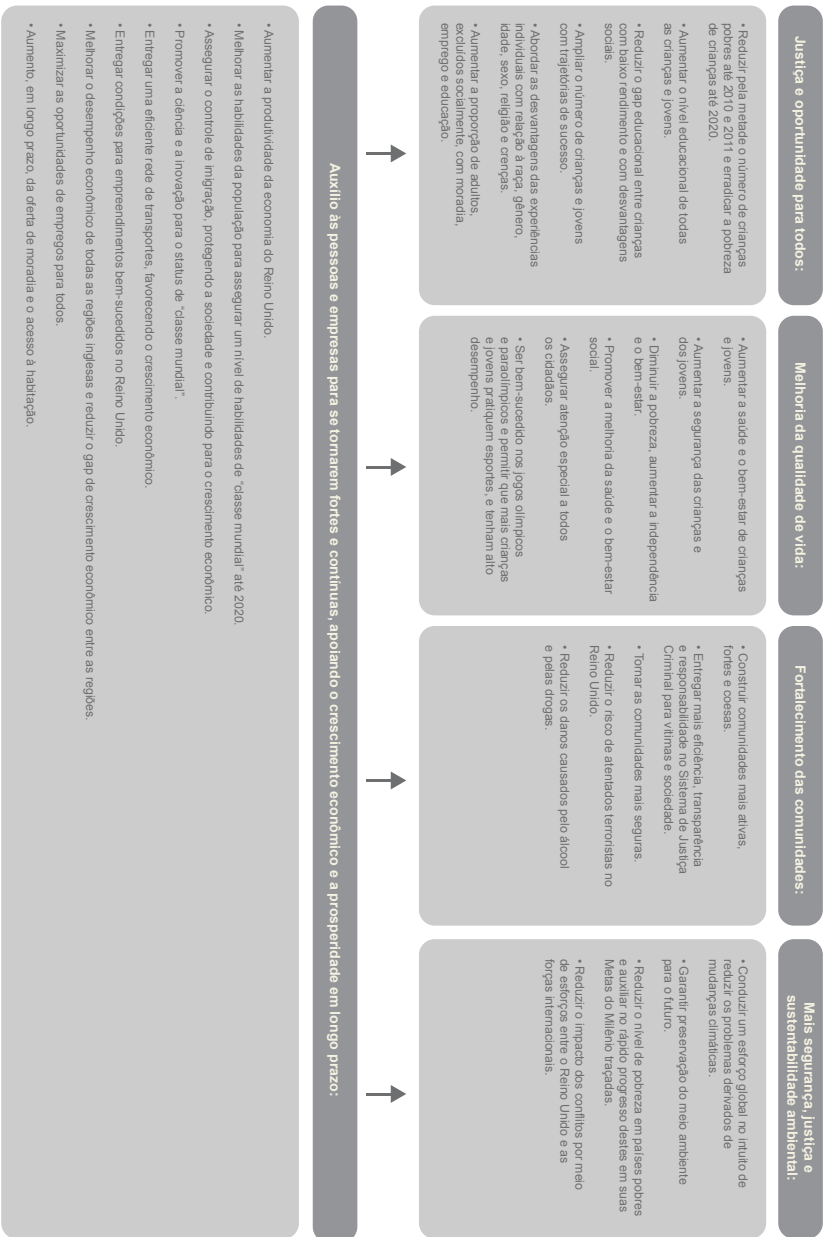


Figura 3.1 - Apresentação dos PSA 2008-2011

Fonte: Cabinet Office Annual Report and Accounts 2008-09

A implantação do modelo de gestão do desempenho do Reino Unido inicia-se pelo **desdobramento da visão** do governo em PSAs, que, por sua vez, possuem um conjunto de **indicadores** de impacto utilizados para mensurar o avanço das nações que compõem o Reino Unido.

Assim, com base nas informações apresentadas nos PSAs, cada Departamento de Estado define seus **objetivos estratégicos**, denominados *Departmental Strategic Objectives* (DSOs). Por conseguinte, os DSOs são **desdobrados em ações** a serem executadas pelos órgãos, a fim de alcançar as metas pactuadas nos PSAs. A Figura 3.2 ilustra a concepção do modelo de gestão do desempenho no Reino Unido.

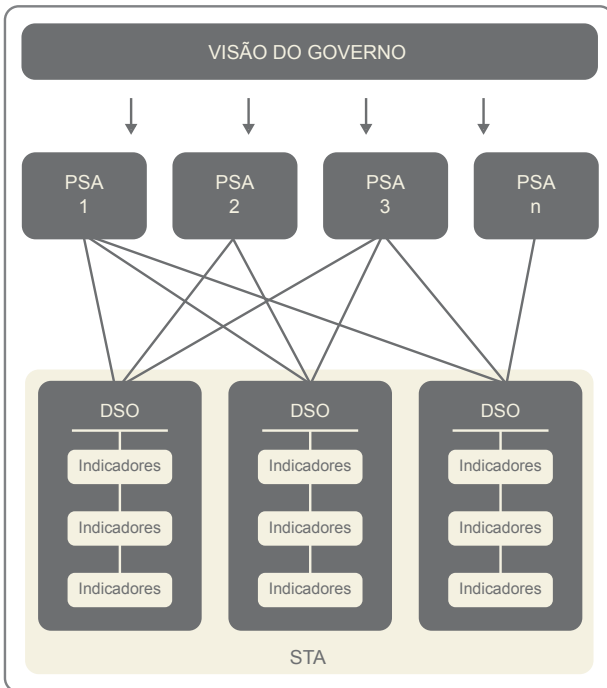


Figura 3.2 - Estrutura de Gestão do desempenho – Reino Unido
 Fonte: adaptado de *Department of Communities and Local Government*

Um dos diferenciais do modelo do Reino Unido é a **alta transversalidade** dos PSAs, que promove a **interdependência** entre os diversos órgãos do governo, gerando a constituição de múltiplos arranjos e buscando, assim, a sinergia e o alinhamento para a estratégia e a efetiva implementação das metas pactuadas.

Outro ponto de destaque é a relação **integrada entre o planejamento** (PSAs, DSOs) e o **orçamento**, uma vez que, a partir das principais metas de governo, são estabelecidas as prioridades orçamentárias, que envolvem o detalhamento das previsões de despesas dos diversos departamentos, assegurando assim os insumos necessários para que eles contribuam para os resultados esperados.

Um terceiro diferencial, talvez o principal, é o destaque para a aplicação de **indicadores para os produtos** (*outputs*) e para os **impactos** (*outcomes*), que buscam apresentar e comunicar com clareza os efetivos resultados pretendidos para o período.

3.2. Austrália

O modelo de gestão para resultados do governo australiano baseia-se na definição de indicadores e metas de **produtos** (*outputs*) e **impactos** (*outcomes*) para cada uma das pastas de governo, segundo os conceitos da **equidade, eficácia e eficiência**, bem como na mensuração do desempenho específico da gestão dos serviços públicos.

A experiência australiana é apoiada por uma agência central denominada *Australian Public Service Commissioner - APSC* (2007), cuja finalidade é contribuir para o desenvolvimento de capacidades futuras e da sustentabilidade dos serviços públicos.

Periodicamente a APSC elabora relatórios sobre o desempenho dos serviços públicos prestados pelo governo, nos quais apresenta os principais resultados das diversas instituições envolvidas. No seu âmbito de atuação estão inseridos 131 órgãos e instituições divididos em departamentos (da Defesa, da Educação, da Saúde, da Fazenda etc.) e agências estatutárias (Centro Internacional de Pesquisa Agropecuária, Comissão de Direitos Humanos, Conselho Na-

cional de Saúde e Pesquisa Médica, Instituto Australiano de Saúde e Bem-estar, entre outros); e agências executivas (Bureau de Meteorologia, Arquivo Nacional da Austrália etc.).

A implantação do modelo de gestão do desempenho do governo australiano inicia-se pela definição de **temas estratégicos** para cada uma das pastas de governo. Esses temas são desdobrados em objetivos que descrevem as entregas de **produtos** necessários para a geração dos impactos pretendidos. A partir da análise dos produtos e dos impactos, são elaborados os **indicadores** de desempenho organizados em três categorias principais: **equidade, eficiência e eficácia**, conforme apresenta a Figura 3.3.

Além disso, o governo australiano possui um sistema voltado para a mensuração do desempenho da **“gestão dos serviços públicos”**, com definição de temas e objetivos específicos. De modo semelhante à estrutura apresentada para a gestão de desempenho do

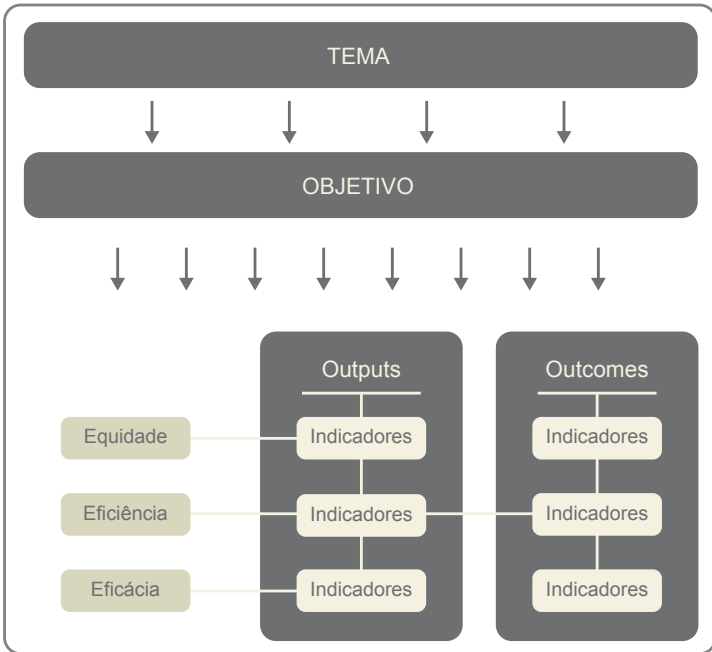


Figura 3.3 - Estrutura de Gestão do desempenho – Austrália
 Fonte: adaptado de Report on Government Service (2008)

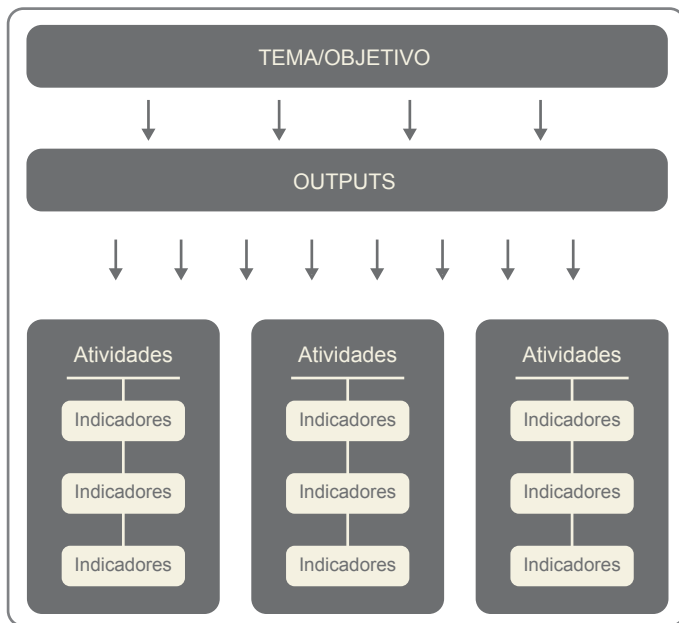


Figura 3.4 - Estrutura de Gestão do desempenho – Austrália (Gestão)
Fonte: adaptado de *Australian Public Service Commissioner Annual Report 2006/07 (2007)*

governo como um todo, cada **temática de gestão** é desdobrada em **objetivos**, que são desdobrados em **produtos** (*outputs*). Esses produtos representam as principais entregas dos serviços públicos e seus respectivos **planos de ação** para a melhoria da gestão (Figura 3.4). Por fim, um conjunto de indicadores é concebido para cada atividade, e então mensuram-se, principalmente, a **eficiência orçamentária e a execução das atividades** definidas.

Assim como o modelo do Reino Unido, a principal contribuição do modelo australiano é a existência concomitante de indicadores de **produtos** (*outputs*) e de **impactos** (*outcomes*), que representam uma clareza de resultados pretendidos pelo governo. Vale destacar que, em ambos os modelos (Reino Unido e Austrália), existem indicadores de produtos e de impactos, o que propicia um **equilíbrio** na gestão do desempenho, uma vez que os indicadores de longo prazo, apesar de representarem os impactos, são de baixa

governabilidade e têm alto custo para sua mensuração. Os indicadores de produtos (curto e médio prazos) permitem maior governabilidade (embora ainda sofram alguma influência externa), mas não são suficientes para mensurar os impactos pretendidos, ou seja, a ocorrência de ambos os indicadores é o grande diferencial, que permite aos dois modelos certo equilíbrio na governabilidade e na relação de custo-benefício.

3.3. Estados Unidos da América

O modelo de gestão para resultados do governo federal dos Estados Unidos baseia-se na **tradução das macrodiretrizes** de governo em **objetivos estratégicos** (*strategic goals*), o que favorece a definição de prioridades para todos os órgãos e unidades de governo, que são acompanhadas a partir de **indicadores de resultados**.

A experiência dos Estados Unidos da América pode ser explicada, em razão de similaridade, pelo exemplo do Departamento de Estado dos Estados Unidos (*United States Department of State*, equivalente ao Ministério das Relações Exteriores em vários outros países) e, assim, representar todos os demais departamentos que compõem o governo. Esse Departamento, segundo seu relatório anual de 2008, possui um conjunto de 88 indicadores que refletem uma visão geral de seus resultados, suas prioridades políticas e as principais áreas de investimentos realizadas pelo governo.

A implantação do modelo de gestão do desempenho do governo dos EUA parte de um modelo de planejamento governamental que desdobra as macrodiretrizes de governo em **objetivos estratégicos** por departamento de estado. Esses objetivos são desdobrados em **estratégias prioritárias**, que representam as áreas-chave de trabalho de cada departamento, conforme ilustra a Figura 3.5.

Por conseguinte, um conjunto de **indicadores**, que permite mensurar o desempenho de um dado departamento ou área de governo, é elaborado a partir dos “objetivos estratégicos” e das “prioridades estratégicas” de cada departamento, conforme ilustra a figura 3.6.

Estrutura de objetivos estratégicos utilizados pelo Departamento de Estado dos EUA	
Objetivos Estratégicos	Prioridades Estratégicas
Obtenção de Paz e Segurança	<ul style="list-style-type: none"> - Contenção do Terrorismo - Combate ao uso de armamento de destruição em massa e dos armamentos convencionais - Cooperação de segurança e reforma no setor de segurança - Prevenção, mitigação e reação aos conflitos - Prevenção de crimes transnacionais - Contenção do narcotráfico - Segurança nacional
Governo Democrático e Justo	<ul style="list-style-type: none"> - Respeito às leis e aos direitos humanos - Boa Governança - Competição política e construção de consensos - Sociedade civil
Investimento em pessoas	<ul style="list-style-type: none"> - Saúde - Educação - Serviços sociais e proteção à população de alta vulnerabilidade social
Promoção do crescimento e do desenvolvimento econômico	<ul style="list-style-type: none"> - Mercados privados e competitividade - Transações comerciais e Investimentos - Setor Financeiro - Infraestrutura - Segurança energética - Agricultura - Sustentação das bases macroeconômicas para o crescimento - Oportunidade econômica - Meio ambiente
Assistência humanitária	<ul style="list-style-type: none"> - Proteção, assistência e soluções - Prevenção e mitigação de calamidades - Estabelecimento de normas para a gestão da migração
Entendimento Internacional	<ul style="list-style-type: none"> - Promoção de uma visão positiva - Marginalização do extremismo - Promoção de valores e de interesses comuns
Fortalecimento consular e dos potenciais de gestão	<ul style="list-style-type: none"> - Serviços de visto - Serviços de passaporte - Serviços aos cidadãos americanos - Recursos Humanos - Tecnologia da Informação - Segurança - Serviços de apoio - Planejamento e responsabilização - Serviços administrativos - Presença adequada do Governo dos Estados Unidos no exterior

Figura 3.5 - Modelo estratégico do Departamento de Estado do governo norte-americano

Fonte: *Department of State Annual Performance Report - Fiscal Year 2008*



Figura 3.6 - Estrutura de Gestão do desempenho – EUA

Fonte: Elaborado a partir das obras do *Department of State Annual Performance Report - Fiscal Year 2008* e *Annual Performance and Accountability Report (2008)*

Um destaque do modelo de gestão do desempenho dos EUA é o *Program Assessment Rating Tool (PART)*, instituído em 2002 e utilizado por agências de todo o governo federal para avaliar o desempenho das prioridades definidas e orientar os órgãos e unidades para uma melhoria contínua dos seus resultados. O PART é elemento-chave da agenda estratégica da Presidência da República dos Estados Unidos, pois a partir dele são realizadas avaliações e elaborados painéis de desempenho, segundo as cores amarela (desempenho adequado), verde (moderadamente efetivo) e azul (efetivo) das iniciativas estratégicas do governo. As análises do PART abrangem temas relacionados com o desempenho, como: a) os impactos de programa e projeto; b) a mensuração de desempenho, avaliações e planejamento estratégico; c) gestão de programa e projetos; d) os resultados de programas.

Outra contribuição do modelo é o **alinhamento** das unidades responsáveis pela execução das ações aos indicadores e aos “objetivos estratégicos” estabelecidos pelos Departamentos, o que promove o alcance das macrodiretrizes governamentais.

3.4. Canadá

O modelo de gestão para resultados do Canadá baseia-se em quatro principais áreas de atuação, a saber: a) Assuntos Econômicos; b) Assuntos Sociais; c) Assuntos Internacionais; e d) Assuntos Governamentais. As três primeiras áreas citadas são desdobradas em 13 áreas de impactos (*outcomes areas*), que abrangem mais de duzentos departamentos, agências e corporações reais (*crowd corporations*), que são responsáveis pela execução de mais de quatrocentos programas. A quarta área de atuação, “assuntos governamentais”, corresponde à área de suporte às demais e envolve aproximadamente 31 organizações federais (por exemplo, Secretaria de Fazenda, Serviço de Postagem do Canadá), acompanhadas e avaliadas sistematicamente. Para tanto, no relatório referente ao exercício de 2007/08, foram detalhadas 129 organizações federais. O modelo lógico do governo do Canadá apresenta o desdobramento de áreas de atuação até programas e pode ser visualizado na Figura 3.7.

A implementação do modelo de gestão do desempenho do governo do Canadá inicia-se pelo estabelecimento de **indicadores** para a mensuração das **áreas de impactos** (*outcomes areas*) definidas para cada área de atuação do governo canadense. A Figura 3.8 ilustra o modelo de gestão do desempenho do Canadá.

A principal contribuição do modelo de gestão do desempenho do Canadá é a **realização de análises quantitativas e qualitativas** sobre o desempenho do governo. Dessa forma, as análises quantitativas permitem **avaliações estatísticas**, comparações entre o desempenho passado e o presente e com outros contextos semelhantes (*benchmarking*), que direcionam a alocação dos recursos públicos e a tomada de decisões no momento oportuno. As **análises**

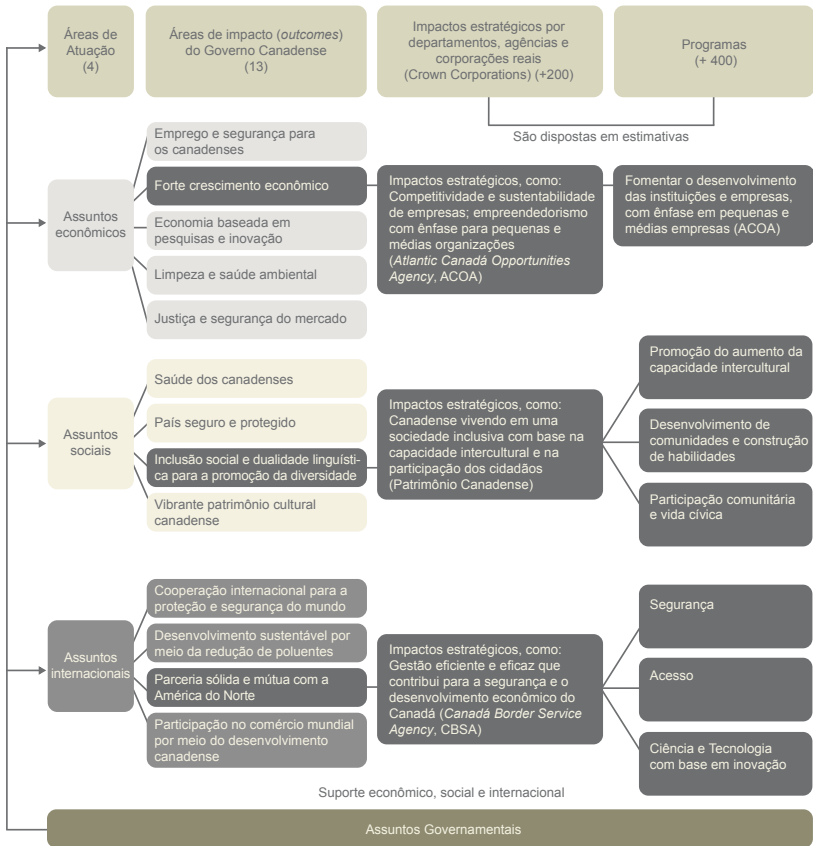


Figura 3.7 - Modelo de desempenho do governo canadense
 Fonte: *Canada's Performance 2007-08 - The Government of Canada's Contribution (2008)*

qualitativas, por sua vez, a partir de suas descrições sobre contextos, tendências, influências, ameaças etc., permitem o conhecimento acurado sobre o desempenho dos departamentos ou agências, bem como sobre a situação das áreas de impacto (*outcomes areas*) e o redirecionamento de políticas, diretrizes e, eventualmente, de programas e ações, assegurando o alcance dos principais resultados do governo.

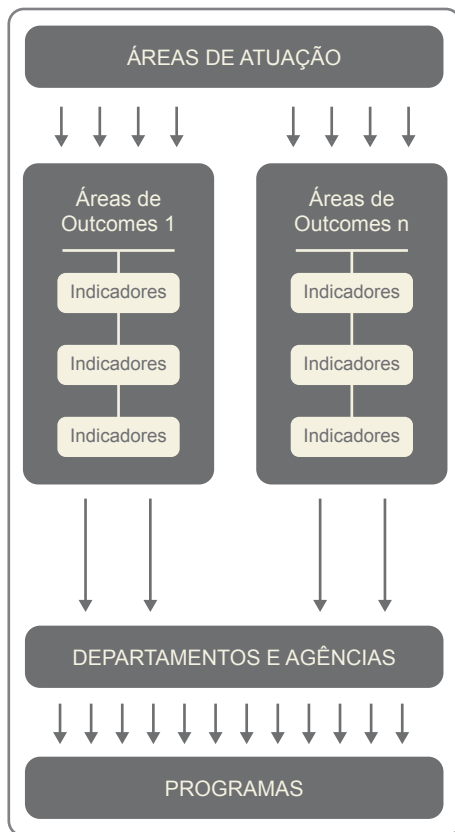


Figura 3.8 - Estrutura da Gestão do desempenho – Canadá

Fonte: adaptado de *Canada's Performance 2007-08 - The Government of Canada's Contribution* (2008)

3.5. França

A França, a partir de atuação do Ministério da Economia, das Finanças e da Indústria, elaborou uma reforma orçamentária no ano de 2004 que auxiliou a migração de uma lógica de avaliação dos meios para uma lógica de **avaliação voltada para resultados**.

Esse direcionamento tornou claras as informações sobre o desempenho para além das descrições de consumo de recursos ou do volume de ações realizadas e foi ao encontro de um modelo que

demonstra, no contexto dos recursos atribuídos, o efeito (impacto) das políticas públicas e a qualidade dos serviços públicos, a partir de melhores mensurações de custo.

Nesse sentido, o modelo francês propõe-se a atuar nas seguintes frentes: a) **alocação otimizada dos recursos orçamentários**; b) **transparência nas ações públicas**; e c) **clareza e simplificação do processo de tomada de decisões estratégicas pelo governo**.

O modelo de gestão do desempenho da França, representado na Figura 3.9, observa os princípios de orçamento voltado para resultados, a adoção da hierarquização das **missões de Estado** (quarenta missões que representam as macroáreas de política de Estado), a implantação dos seus **programas** (150 programas que definem as responsabilidades de implementação das políticas), dos seus **objetivos estratégicos** (vinculados aos programas) e, por fim, dos seus **indicadores-alvo** (vinculados aos objetivos estratégicos).

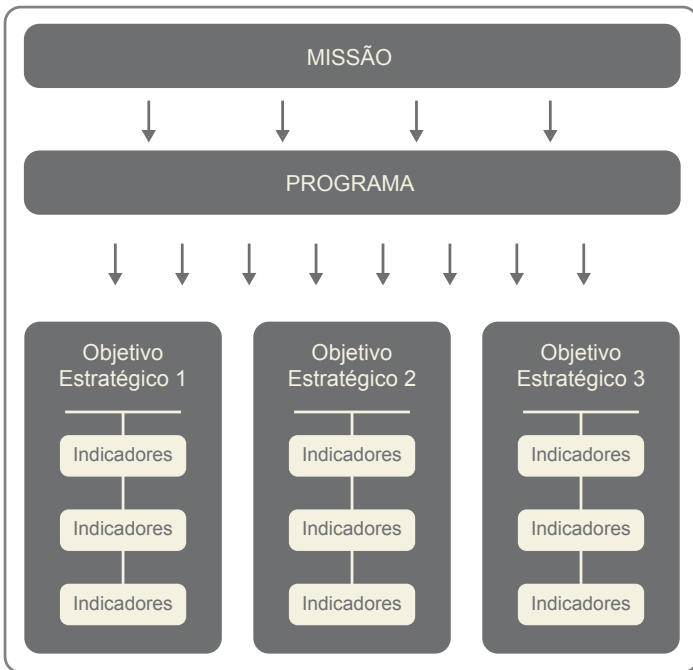


Figura 3.9 - Modelo de Gestão do desempenho – França

Fonte: Adaptado de *La Démarche de Performance: Stratégie, Objectifs, Indicateurs* (2004)

Além dos objetivos estratégicos supracitados, o modelo francês possui, ainda, **objetivos intermediários**, que são fundamentais na **disponibilização dos serviços públicos**. Esses objetivos intermediários são mensurados e analisados quanto aos meios (taxa de consumo, alocação de recursos), às atividades (taxa de execução de determinadas ações ou processos) e aos objetivos de produto (grau de cobertura de determinados produtos, entre outros). A Figura 3.10 ilustra os **objetivos intermediários e estratégicos**, demonstrando que os produtos e serviços possuem indicadores de ambos.

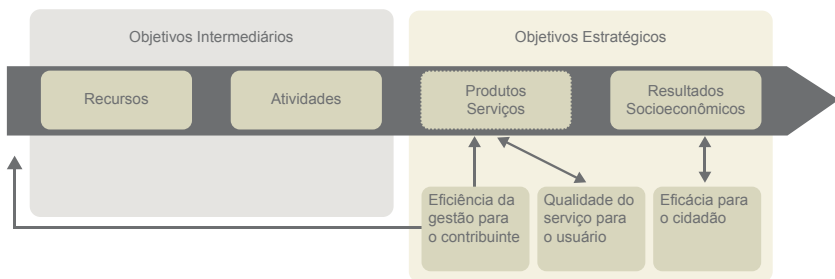


Figura 3.10 - Estrutura de objetivos intermediários e estratégicos como um processo de produção de serviços público

Fonte: *La Démarche de Performance: Stratégie, Objectifs, Indicateurs* (2004)

O primeiro destaque do modelo de gestão da França é a mudança de foco do acompanhamento dos meios para o acompanhamento dos resultados, o que direciona a atenção dos dirigentes públicos, gestores e funcionários para a formação da política financeira do Estado e permite uma **alocação mais holística e estratégica dos recursos** segundo as grandes necessidades governamentais expressas nas suas missões. Outro destaque importante é que, apesar dessa migração de foco, o governo francês não deixou de se preocupar com o acompanhamento dos objetivos intermediários, o que lhe permite o monitoramento e o controle intensivo dos meios e atividades em prol dos objetivos finalísticos.

3.6. Chile

O Ministério da Fazenda do Chile desenvolveu e introduziu diversos instrumentos no processo orçamentário como parte de um conjunto amplo de iniciativas de melhoria da gestão pública, para tornar o orçamento público mais transparente, bem como aprimorar suas análises e sua formulação.

A partir de 2000, a Direção de Orçamento do Ministério da Fazenda iniciou a implementação de um Sistema de Controle da Gestão (SCG) com o intuito de gerar informações de desempenho e introduzir práticas para aprimorar a qualidade do gasto, em apoio à tomada de decisões durante o ciclo orçamentário. Nesse contexto, buscou-se melhorar a eficiência na alocação de recursos em diferentes programas, projetos e instituições; a eficiência no uso dos recursos e a transparência das contas públicas. O SCG alimenta o ciclo de tomada de decisões conforme ilustra a Figura 3.11.

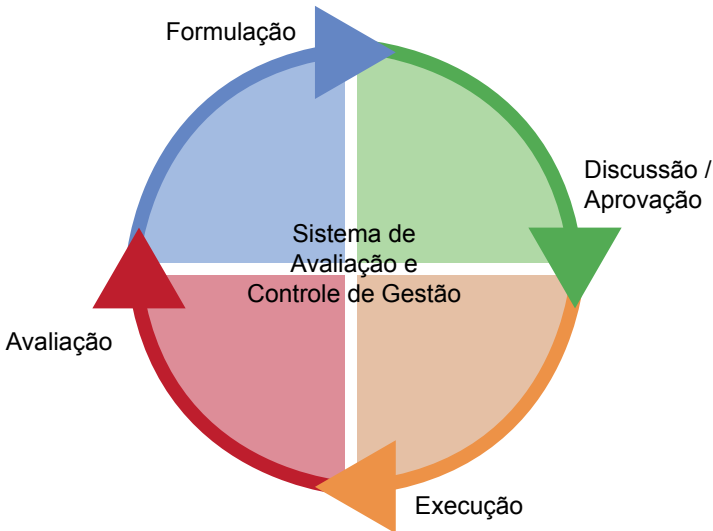


Figura 3.11 - Ciclo do sistema de avaliação e controle de gestão

Fonte: Dirección de Presupuestos. *Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados – La Experiencia Chilena* (2003)

Esse sistema é composto por diversos instrumentos de avaliação e controle da gestão desenvolvidos de maneira integrada ao processo orçamentário, a saber:

- definições estratégicas;
- indicadores de desempenho;
- balanço da gestão integral (BGI);
- avaliação de instituições;
- prestação padrão de programas orçamentários;
- fundo de modernização da administração pública e
- mecanismos de incentivo institucional (programa de melhoria da gestão e metas de eficiência institucional).

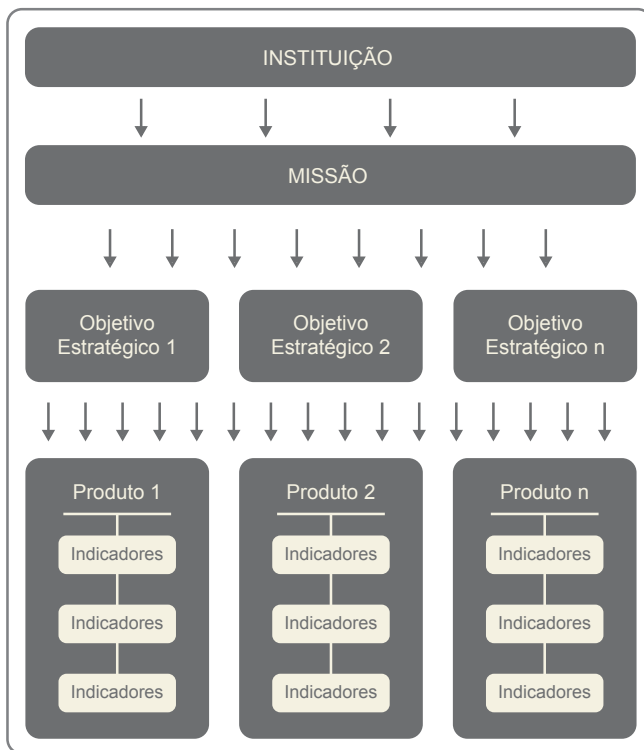


Figura 3.12 - Modelo de Gestão Do Desempenho – Chile

Fonte: adaptado de Dirección de Presupuestos. Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados – La Experiencia Chilena (2003)

A implantação do modelo de gestão do desempenho do governo do Chile parte da **missão da instituição**, que por sua vez é desdobrada em **objetivos estratégicos**, que delinham os **produtos e subprodutos** entregues pela organização para os beneficiários. A descrição dos produtos auxilia a **formulação do orçamento e de indicadores**, e, assim, são estabelecidas as metas pretendidas. A Figura 3.12 ilustra o processo de concepção dos indicadores do governo do Chile.

Um dos destaques do modelo de desempenho do Chile é a **inserção de indicadores e metas de desempenho no processo orçamentário**, a partir de uma relação direta entre eles e os produtos ou subprodutos disponibilizados pelas instituições aos cidadãos e à sociedade.

Esse procedimento possibilita o repasse de informações precisas sobre o desempenho orçamentário das instituições, a partir da identificação de produtos estratégicos institucionais (bens e serviços), das fórmulas de cálculo, das séries históricas e da designação orçamentária para cada indicador, o que proporciona o enriquecimento da análise e da formulação do orçamento discutido no Congresso Nacional.

3.7. Considerações sobre as Experiências

Os casos e os modelos dos países analisados constituem **experiências abrangentes de gestão para resultados**, pois a grande maioria deles **mensura indicadores de insumos, ações, produtos e impactos**. Vale destacar que cada modelo tem suas peculiaridades, e o foco no acompanhamento pode variar bastante, como é o caso do Chile, que mensura indicadores de *inputs*, de ações e de produtos, em detrimento dos indicadores de impactos. O modelo do Canadá, foca justamente o contrário, ou seja, o acompanhamento de indicadores de impactos, produtos e ações e, em segundo plano, os indicadores de insumos.

O que mais chama a atenção nas estruturas lógicas dos modelos analisados é a necessidade de **alinhar resultados**, desdobrando-os de níveis centrais para níveis setoriais e organizacionais, ou seja, a partir das prioridades de governo (missão, visão, macrodiretrizes), são estabelecidos objetivos para as áreas setoriais (educação, saúde, segurança etc.) e dessas para suas subunidades, num processo

de identificação de contribuições de cada qual para a agenda de governo como um todo.

Os modelos apresentados possuem contribuições diferenciais que ressaltam elementos significativos para a gestão do desempenho, e a observação das diversas realidades vivenciadas pelos países estudados pode direcionar novas experiências focadas na realidade que se deseja construir, respeitando o contexto de atuação de cada país, governo ou organização.



REFERÊNCIAS

AUSTRALIA. AUSTRALIAN PUBLIC SERVICE COMMISSIONER (APSC). Annual Report 2006/07. 2007.

AUSTRALIA. GOVERNMENT OF AUSTRALIAN. Report on Government Service. 2008.

CANADA. GOVERNMENT OF CANADA. Canada's Performance 2007-08, the Government of Canada's Contribution. 2008.

CHILE. MINISTERIO DE HACIENDA, DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS. Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados – La Experiencia Chilena. Gobierno de Chile, 2003.

FRANCE. MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE. La Démarche de Performance : Stratégie, Objectifs, Indicateurs. 2004.

UNITED KINGDOM. GOVERNMENT OF UNITED KINGDOM. Public Service Agreement. 2007.

UNITED KINGDOM. THE PRIME MINISTER CABINET OFFICE OF UNITED KINGDOM. *Cabinet Office Annual Report e Accounts 2008-09*. 2008.

USA. UNITED STATES GENERAL SERVICES ADMINISTRATION. *Annual Performance and Accountability Report*. 2008.

USA. DEPARTAMENT OF STATES UNITED STATES. Department of State Annual Performance Report Fiscal Year 2008.

CAPÍTULO 4

Em Busca da Governança para
Resultados: atributos ideais e a
Gestão Matricial para Resultados®

Uma vasta diversidade de conceitos e tipologias de gestão para resultados pode ser observada a partir de abordagens metodológicas, casos referenciais e seus contextos de atuação. A análise dessas diferentes concepções e experiências permite identificar atributos essenciais que um bom modelo de gestão para resultados deve possuir. Adicionalmente, a forma como esse “modelo ideal” atua na construção da **Agenda Estratégica**, no **alinhamento das estruturas implementadoras** e no **monitoramento e na avaliação dos resultados** permite visualizar uma clara evolução do conceito passando-se da “gestão para resultados” à “governança para resultados”, como será abordado no decorrer deste capítulo.

4.1. Os atributos ideais de um modelo de governança para resultados

Um “modelo ideal” de gestão para resultados deve ser **dinâmico** no sentido de não se limitar apenas a definir e mensurar resultados (BOUCKAERT; HALACHMI, 1996; NEELY, 2007). Gerir resultados significa **defini-los** (a partir de um planejamento abrangente), **alcançá-los** (mediante processos claros de implementação), **monitorá-los e avaliá-los** (a partir de “controles”, acompanhamentos e ajustes decorrentes). Em suma, trata-se não apenas de uma visão de PDCA, mas de uma noção de geração e incorporação das informações sobre desempenho nos processos decisórios tanto internos quanto externos da organização (ou governo), que cria demandas para essas informações (situação de institucionalização), sem ideologizações e comportamentos puramente ritualísticos (BOUCKAERT; HALIGAN, 2008).

Adicionalmente, um modelo de gestão para resultados deve ser **abrangente** (BOYNE *et al.*, 2006; NEELY, 2007) e basear-se num conceito amplo de desempenho que englobe tanto **os esforços**

quanto os **resultados** propostos, segundo o pressuposto de que não há resultados sem alinhamento de esforços. Da mesma forma, esforços desalinhados só promovem desempenho por conta do acaso. Gerir o desempenho significa não apenas monitorar resultados mas também promover o **alinhamento dos esforços para os resultados desejados**.

Por fim, mas não menos importante, um modelo de gestão para resultados deve ser **multidimensional** (BOYNE *et al.*, 2006; NEELY, 2007), ou seja, levar em conta suas **múltiplas dimensões de esforço** (processos, recursos, estruturas, sistemas informacionais e, principalmente, pessoas) para **alinhá-los aos resultados**. Devem-se evitar definições reducionistas e unidimensionais, nas quais aspectos significativos do esforço e do resultado sejam deixados de fora e outros pouco significativos permaneçam dentro do modelo.

Em suma, é imperativo que um modelo ideal de gestão para resultados se baseie em um conceito abrangente de desempenho, que inclua dimensões do esforço e do resultado, conforme está detalhado no decorrer deste capítulo.

O Quadro 4.1 e a Figura 4.1 apresentam o modelo da Cadeia de Valor e os 6Es do Desempenho®, desenvolvidos pelo Instituto Publix, que permite a **construção de definições específicas caso a caso do desempenho** de múltiplos objetos (organizações, políticas, governos, programas, projetos etc.), de modo que fiquem claramente visíveis a dimensão dos resultados (mais a jusante da cadeia de valor) e a dos esforços (mais a montante da cadeia de valor), além de sugerir o necessário alinhamento entre ambas as perspectivas. Desse modo, as **dimensões de esforço** são **economicidade, execução e excelência** e as **dimensões de resultados** são **eficiência, eficácia e efetividade**.

É objetivo da Figura 4.1, também, ilustrar a necessidade de que os conceitos de desempenho incluam outras dimensões subjacentes aos processos e estruturas, como cultura, poder e ética. Segundo esse modelo, otimizar o desempenho requer atuação ao longo de toda a cadeia de valor. **O desempenho ótimo é aquele que atende tanto às dimensões de esforço quanto às dimensões do resultado**. Embora haja precedência da dimensão efetividade

(e sucessivamente, eficácia e eficiência, da direita para a esquerda da cadeia de valor), a ausência de qualquer uma dessas dimensões impõe padrões menos desejáveis (subótimos) de desempenho.

Quadro 4.1. Os 6Es do Desempenho®

Dimensões de Esforço

Economicidade pode ser compreendida como o processo de captação e uso de recursos com o menor ônus possível, dentro dos requisitos e da quantidade exigidas de insumos (recursos, pessoas, tempo).

Execução refere-se à realização de processos e atividades segundo os prazos e requisitos estabelecidos.

Excelência caracteriza-se pela conformidade aos critérios e padrões de qualidade, com vistas à realização dos processos, atividades e projetos na busca da melhor execução, eficiência e eficácia; é assim um elemento transversal à cadeia de valor.

Dimensões de Resultado

Eficiência caracteriza-se como a relação entre os produtos gerados (*outputs*) e os insumos empregados na busca de melhor desempenho dos processos, atividades e projetos com relação ao custo envolvido e ao tempo destinado.

Eficácia é compreendida como a quantidade e a qualidade de produtos e serviços entregues ao usuário (beneficiário direto dos produtos e serviços da organização); é envolvida pelos critérios de excelência e influenciada pela eficiência da organização.

Efetividade caracteriza-se como os impactos gerados por produtos, processos ou projetos.

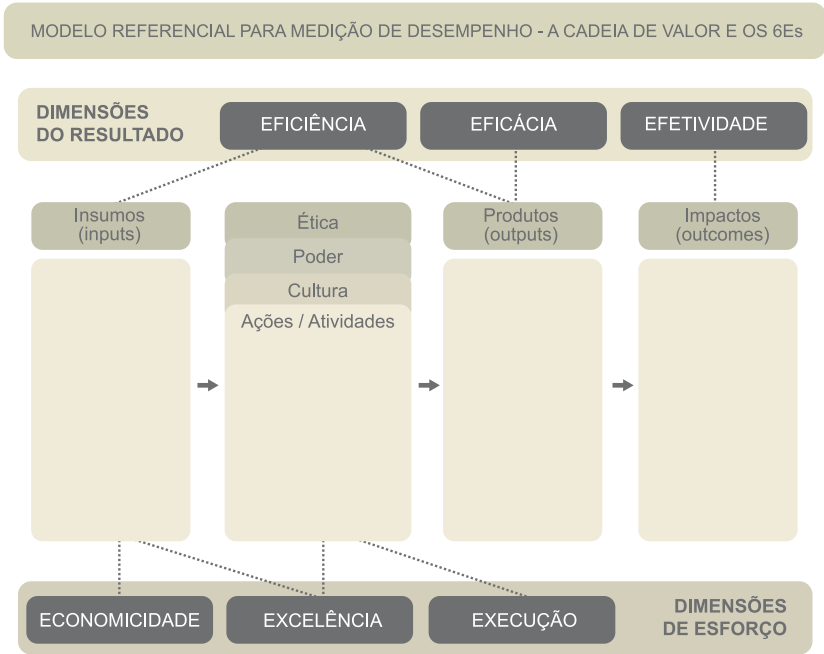


Figura 4.1 - Cadeia de valor e os 6Es do desempenho®

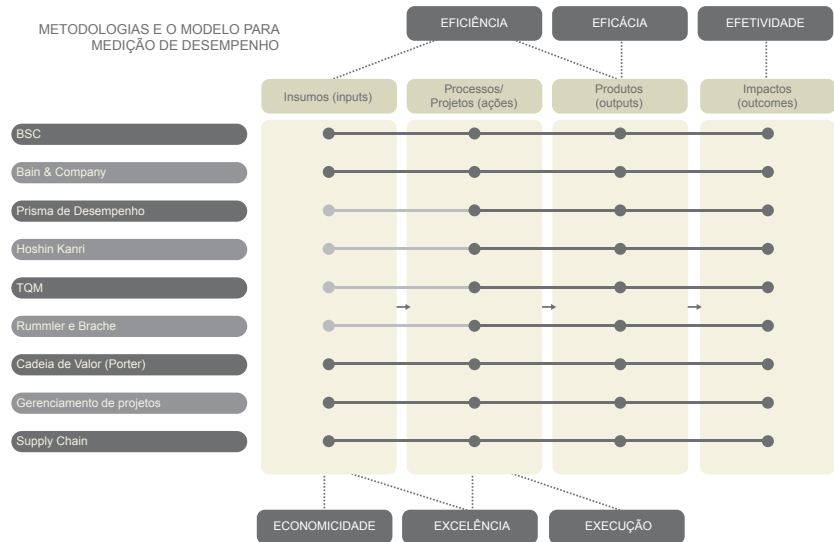


Figura 4.2 - Abordagem de Metodologias e o Modelo para Medição de Desempenho

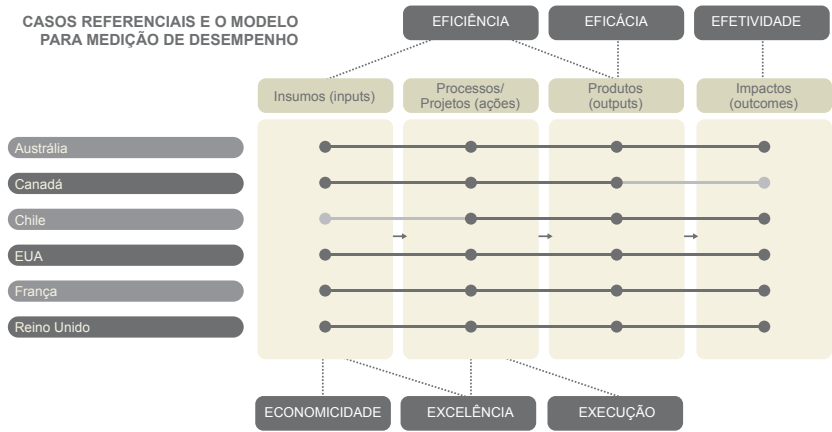


Figura 4.3 - Abordagem das Experiências Paradigmáticas e o Modelo para Medição de Desempenho

Considerado o modelo dos 6Es do Desempenho como referência, as figuras a seguir ilustram a extensão na qual as metodologias de gestão do desempenho, explicitadas no Capítulo 2, Figura 4.2, e as experiências paradigmáticas, apresentadas no Capítulo 3, Figura 4.3, posicionam-se na direção de um conceito abrangente de desempenho.

Em síntese, a construção e a implementação de **modelos de gestão para resultados dinâmicos, abrangentes e multidimensionais** permanecem um desafio, em linha com a evolução demonstrada por Boukaert & Halligan (2008) nos modelos ilustrados no Quadro 4.2, que vão desde o modelo **pré-desempenho**, caracterizado pela ausência de agenda estratégica, por estruturas auto-centradas e sem foco de atuação e por ausência de mecanismos de monitoramento e avaliação de resultados até o modelo de **governança para resultados** (performance governance), o mais completo, caracterizado por integração das agendas, alinhamento das estruturas implementadoras a partir de redes de governança e integração sistêmica interna e **externa** e por mecanismos claros de monitoramento e avaliação, que fortalecem o uso social e a consciência estratégica.

	TRADICIONAL / PRÉ-PERFORMANCE	GERENCIAMENTO DE DESEMPENHOS	GESTÃO PARA O DESEMPENHO	GOVERNANÇA PARA O DESEMPENHO
AGENDA	Sem agenda	Agendas setoriais	Agenda central	Integração de agendas
ALINHAMENTO DAS ESTRUTURAS IMPLEMENTADORAS	Estruturas autistas	Circunsritos a sistemas diferentes para funções gerenciais específicas	Integração sistêmica interna	Redes de governança Integração sistêmica interna e externa
MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO	Nenhum	Setorial Uso interno e social Hábito social e gerencial consciência estratégica	Interno Regras e incentivos	Uso social Hábito social e gerencial consciência estratégica

Quadro 4.2 - Linha de evolução dos modelos de gestão do desempenho
Adaptado de Bouckaert & Halligan, 2008

4.2. A Gestão Matricial de Resultados®

A **Gestão Matricial de Resultados®** ou **Governo Matricial®** é um modelo de governança para resultados que busca destacar os três atributos que a literatura e as boas práticas recomendam: dinâmica, abrangência e multidimensionalidade (BOUCKAERT; HALACHMI, 1996; BOYNE et al., 2006; NEELY, 2007).

Sinteticamente, o modelo preconiza um cruzamento (como em uma matriz de linhas e colunas) de **elementos da estratégia** (sejam objetivos, programas, projetos etc.) com **elementos da estrutura** (unidades organizacionais ou organizações) para **identificação e pactuação** da contribuição dos elementos da estrutura com vistas à realização da estratégia sob **monitoramento e avaliação contínuos**. A Gestão Matricial de Resultados® preconiza, portanto, a necessidade de alinhar a estrutura implementadora (unidades organizacionais, pessoas, recursos e outras dimensões) com a estratégia, para que essa última efetivamente se realize.

Os três blocos principais de implantação da Gestão Matricial de Resultados® são:

- **construção da agenda estratégica** (elemento direcionador de resultados relacionado à formulação);

- **alinhamento da arquitetura organizacional implementadora** (elemento direcionador do esforço relacionado com a implementação) e
- **implantação de mecanismos de monitoramento e avaliação** (elemento de controle gerencial e social e de redirecionamento e aprendizagem).

No primeiro bloco, a **construção de uma agenda estratégica** impõe definições a respeito do **propósito** (expressos na visão, missão, valores, diretrizes); dos **resultados** (sob a forma de indicadores e metas) e da **forma de alcançá-los** (descritos em plano de ação com prazos, responsáveis, marcos críticos). Envolve definições tanto de mais longo prazo (propósitos e resultados de efetividade) quanto de curto prazo (resultados de eficiência e eficácia, e a forma de alcançá-los), além de requerer esforços prévios bastante usuais em processos de “planejamento estratégico”, a saber:

- **mobilização**, promoção de consciência para resultados e desenvolvimento de capacidades das pessoas envolvidas na construção e na implementação da agenda;
- **sondagem de expectativas**, demandas e interesses de partes interessadas relevantes;
- **elaboração de estudos prospectivos** para a construção de cenários e análises comparativas, considerados os padrões referenciais (*benchmarks*).

No segundo bloco, o alinhamento **da arquitetura organizacional implementadora** dá-se mediante a identificação da **contribuição de cada unidade** (interna e externa; essa última sob a forma de parcerias com o terceiro setor, outros governos, iniciativa privada etc.) para o alcance dos resultados propostos e a pactuação destas contribuições, mediante **dimensionamento dos recursos necessários e dos incentivos** às equipes envolvidas. As contribuições podem ser expressas na forma de resultados desdobrados, ou de ações de implementação propriamente ditas. A identificação da contribuição das unidades e equipes para a realização da estratégia enseja dois tipos de arranjos:

- **alinhamento de distintas unidades** que contribuem para realizar cada elemento da estratégia (um objetivo, projeto, ação etc.), definindo-se as contribuições e as integrações necessárias; e
- **alinhamento de cada unidade**, avaliando e promovendo a prontidão para contribuir com diversos projetos estratégicos que as perpassam e que poderá ensejar ações de redesenho de processos e estrutura e ações de alinhamento de equipes quanto a valores, competências e dimensionamento de força de trabalho.

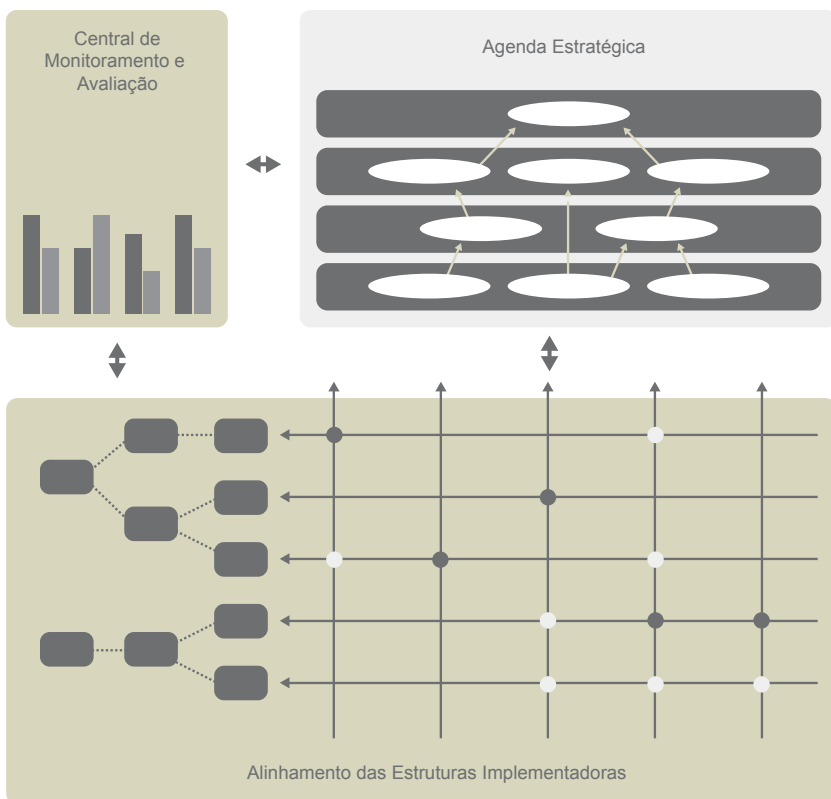


Figura 4.3 - Os três blocos essenciais da Gestão Matricial de Resultados®

Por fim, o terceiro bloco trata do estabelecimento de uma **central de resultados** para monitorar e avaliar a realização da estratégia e a contribuição das unidades organizacionais nessa direção, subsidiando, tecnicamente, decisões corretivas da direção da organização ou do governo. A central de resultados pode (assim se espera) servir, também, como uma **instância de transparência, responsabilização e controle social**, na medida em que permite disseminar informações sobre o desempenho do governo.

A Figura 4.3 busca ilustrar a concepção da Gestão Matricial de Resultados® segundo seus três blocos essenciais supracitados.

Cada bloco essencial da Gestão Matricial para Resultados® contém algumas etapas para a sua implementação. A começar pela Agenda Estratégica, as ações nela contidas são:

- mobilizar, gerar consciência para resultados e desenvolver capacidades;
- gerar e difundir conhecimento e
- construir agendas estratégicas.

O segundo bloco, “Alinhamento da Arquitetura Organizacional” contém quatro ações principais:

- pactuar contribuições;
- remodelar processos;
- alinhar pessoas e
- remodelar estruturas.

Finalmente, o terceiro e último bloco, “Monitoramento e Avaliação” contém a ação: gerar informações sobre o desempenho, disseminá-las e inseri-las no processo decisório.

A figura 4.4 ilustra essas etapas principais, a partir do detalhamento das ações que compõe os três blocos supracitados.

Vale destacar que os passos para a **implantação da Gestão Matricial de Resultados®** descritos anteriormente configuram uma abordagem genérica que, seguramente, precisará ser **customizada e combinada**, caso a caso, para o efetivo atendimento a uma determinada organização ou governo, a partir de fatores que devem ser levados em conta, como: contexto de atuação, histórico de implan-

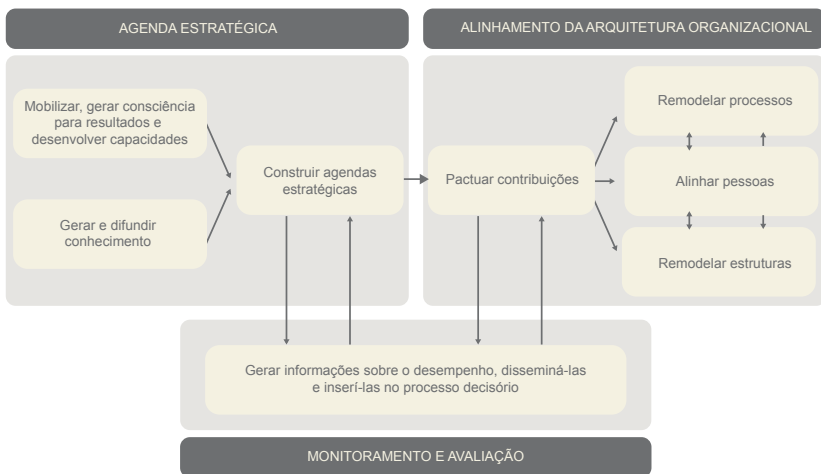


Figura 4.4 - Metodologia de implementação da Gestão Matricial de Resultados®

tação de experiências de modernização organizacional, perfil dos gestores e da equipe de trabalho, *timing* desejado para a implementação do modelo etc.

Os capítulos seguintes visam desdobrar cada uma das etapas descritas na Figura 4.4, apresentando, em mais detalhes, os passos necessários para a implantação de cada uma das etapas e experiências bem-sucedidas de sua aplicação, o que permite ao leitor consolidar o conceito de **governança para resultados**.



REFERÊNCIAS

BOUCKAERT, Geert e HALLIGAN, John. *Managing Performance: International Comparisons*. Routledge. 2008.

BOUCKAERT, Geert e HALACHMI, Arie. *Organizational Performance and Measurement in the Public Sector*. Quorum. 1996.

BOYNE, George et al. *Public Service Performance: Perspectives on Measurement and Management*. Cambridge University Press. 2006.

NEELY, Andy. *Business Performance Measurement: unifying theory and integrating practice*. 2ed. Cambridge University Press. 2007.

CAPÍTULO 5

Construindo Agendas Estratégicas

A **agenda estratégica** é um conjunto de definições sobre os **propósitos** (usualmente sob a forma de declarações de missão, visão, princípios etc.), sobre os **resultados** a serem alcançados (usualmente sob a forma de objetivos, indicadores e metas) e sobre o **modo de alcançá-los** (usualmente sob a forma de um plano de ações ou projetos). Governos como um todo, organizações públicas e suas unidades em particular, programas, políticas, projetos, todas essas categorias devem buscar construir suas agendas de modo sistemático.

O processo de construção e explicitação da agenda estratégica está fundamentado na **mobilização** (interna e externa) e nas **informações** sobre o contexto de atuação da organização e suas partes interessadas, que podem ser obtidas mediante sondagens e ensejar análises prospectivas e comparações específicas com casos referenciais (*benchmarks*). As estratégias podem ser deliberadas – aquelas previamente planejadas – ou emergentes, expressão introduzida ainda nos anos 70 por Mintzberg (1978) para se referir às estratégias não planejadas, que, muitas vezes, só são percebidas ao

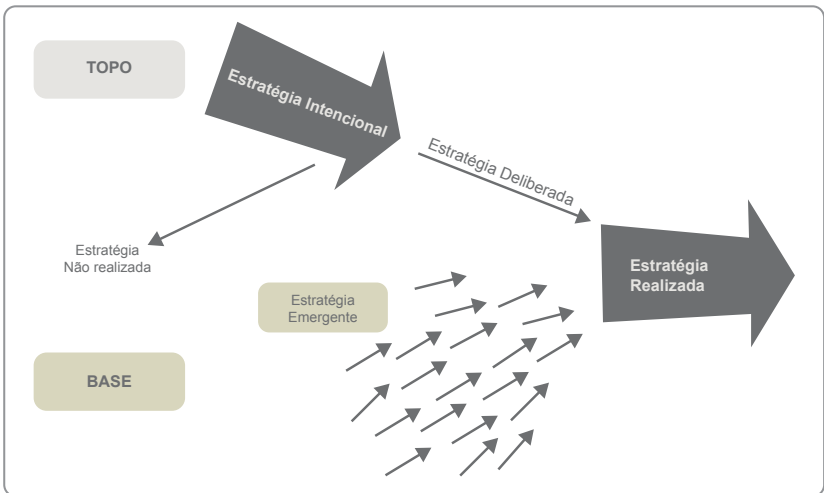


Figura 5.1 - Estratégia deliberada ou emergente
 Fonte: Mintzberg et al (2000)

longo do seu desenvolvimento, ou até mesmo depois que já aconteceram. A Figura 5.1 ilustra isso.

Existem muitas metodologias de construção da estratégia, cada qual com vantagens e limitações, conforme o caso, o tipo de organização e seu contexto. Sem prejuízo de outras, o Instituto Publicx adota como padrão o **Balanced Scorecard (BSC)**, por proporcionar tradução, consolidação e comunicação da estratégia baseada na sua mensuração objetiva e sistêmica sob a forma de mapas estratégicos, que podem ser desdobrados em seus componentes (objetivos, indicadores, metas, ações, projetos etc.).

Uma **boa agenda estratégica** deve atender a três critérios essenciais: **legitimidade** (satisfação das expectativas das partes interessadas), **coerência** (os elementos programáticos – objetivos, programas, projetos, entre outros –, devem ser convergentes entre si e com os resultados das políticas públicas em geral) e **foco** (conjunto minimamente relevante e significativo de resultados e esforços).

Este capítulo apresenta uma descrição da etapa de análise do ambiente institucional e uma descrição mais detalhada da elaboração dos três elementos da agenda estratégica: a) propósito, que inclui definição de missão, visão e valores; b) resultados, por meio da construção de mapas estratégicos, indicadores e metas; e c) esforços de implementação, por meio da definição de iniciativas estratégicas.

5.1. Compreendendo o ambiente institucional

Compreender o ambiente institucional no qual a organização opera e com o qual estabelece inúmeras interações constitui atividade fundamental da construção da agenda estratégica. Não se trata apenas de se mapearem **variáveis do macroambiente** (a partir das quais se pode inferir ou supor tendências econômicas, políticas, tecnológicas, sociais etc.) ou **do ambiente operacional** (reveladoras do provável comportamento dos fornecedores e beneficiários) da organização, mas sim, essencialmente, de enxergar os ambientes externo e interno a partir da **perspectiva das suas partes interessadas** (*stakeholders*), suas expectativas, demandas, interesses e pre-

disposições. Como toda análise ambiental que tem intenções antecipatórias, há nessa etapa uma inevitável combinação de elementos racionais (dados e análises fundamentadas em evidências) e imaginativos (percepções de analistas e partes interessadas).

Durante o processo de estabelecimento da estratégia, recomenda-se realizar algumas análises que servirão como diretrizes ao longo de todo o processo de estabelecimento de propósito (missão, visão e valores), de definição de resultado (construção do mapa estratégico, indicadores e metas) e do estabelecimento dos esforços de implementação (iniciativas estratégicas). As referidas análises são: a) análise SWOT; b) construção de cenários; e c) gestão dos *stakeholders*.

A **análise SWOT** (*Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*) é uma **ferramenta utilizada na análise dos ambientes interno e externo da organização para a formulação de estratégias**. Permite-se identificar as forças e fraquezas, assim como as oportunidades e ameaças da organização.

O ambiente externo, portador de ameaças e oportunidades, é representado pelo conjunto de tendências relativas a variáveis externas – normalmente fora do controle do decisor – que provoca impactos relevantes para o desempenho organizacional. Esses impactos podem ser uma oportunidade, situação potencialmente favorável, que deve ser explorada, ou uma ameaça, situação potencialmente desfavorável, que deve ser neutralizada.

O ambiente interno, portador de pontos fortes e fracos, é representado pelo conjunto de variáveis internas – normalmente dentro da governabilidade do decisor –, que expressa os pontos fortes (potencialidades) e os pontos fracos (vulnerabilidades) da organização. A matriz SWOT pode ser visualizada na Figura 5.2.

Cenários são caminhos possíveis em direção ao futuro. Não se trata da realidade a ser alcançada, mas sim de representações cujo objetivo é nortear a ação presente à luz dos futuros possíveis e desejáveis. Portanto, os cenários representam ambientes futuros alternativos e a exploração de forma sistemática das consequências da incerteza. É uma visão internamente consistente daquilo que o futuro poderia vir a ser.

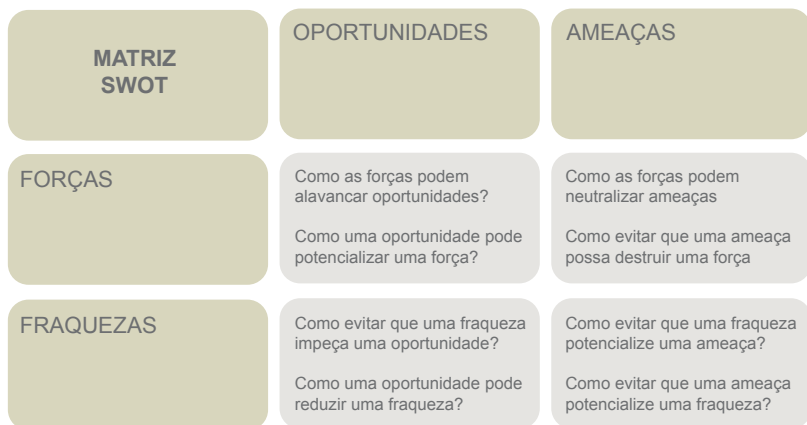


Figura 5.2. Matriz SWOT

A construção de cenários, que envolve frequentemente a análise SWOT e a análise dos *stakeholders*, é formulada para responder às seguintes indagações:

- Como e quais situações hipotéticas poderiam emergir e implicar redirecionamentos?
- Quais alternativas de reação e redirecionamento existem para lidar com situações hipotéticas?

Por último, *stakeholders* (partes interessadas) são **organizações ou indivíduos portadores de interesses, demandas e expectativas** sobre a organização que de alguma forma afetam ou são afetados pelo que a organização faz. Segundo Mitchell *et al.* (1997), a influência potencial dos *stakeholders* sobre a organização está relacionada com três atributos: poder, legitimidade e urgência. O atributo poder é explicado pela existência dos recursos coercitivos (força física, armas e poder normativo), dos recursos utilitários (tecnologia, dinheiro, conhecimento, logística e matérias-primas) e dos recursos simbólicos (prestígio, estima e carinho) para impor a demanda de um ator sobre os demais. O atributo legitimidade é expresso a partir de pressupostos ou percepções sobre a aceitação social de suas demandas e ações. O atributo urgência é avaliado em razão de possibilidade de danos e perdas decorrentes do não atendimento das demandas de um ator.

A teoria dos *stakeholders* sustenta que a capacidade de sobrevivência da organização ao longo do tempo está relacionada com sua legitimidade, ou seja, com a satisfação das partes interessadas de forma não discriminatória. Isso significa dizer que, ainda que dificilmente se possa satisfazer a todos os *stakeholders* de forma equânime, não se pode deixar nenhum deles profundamente insatisfeito.

A gestão de *stakeholders* compreende o conjunto de atividades que busca identificar, qualificar, avaliar (riscos e potencial de ação) e melhorar o relacionamento com os *stakeholders*, bem como gerar insumos para o direcionamento estratégico da organização.

5.2. Estabelecendo o propósito

O estabelecimento do propósito da organização decorre de três grande definições: missão, visão e valores.

5.2.1. Missão

Missão é um conceito utilizado na administração que pretende exprimir o **propósito da organização**, informando o que ela é e o que ela não é. Uma boa missão é sucinta e comunicativa e deve identificar claramente a que organização ela pertence. A discussão sobre a missão não se resume à construção de frases, mas é um intenso debate estratégico sobre **o que** a organização gera (seus produtos, sejam bens ou serviços, tangíveis ou não), **para que** ela os gera (quais os impactos visados no meio em que atua), **como** ela os gera (quais os processos ou requisitos envolvidos) e **para quem** os gera (quais os beneficiários). Eventualmente, uma declaração de missão pode conter todas essas informações, mas não pode prescindir de pelo menos uma: o para quê. Em um processo de definição da missão, é natural que as pessoas de diversas áreas queiram ver-se refletidas nela. Contudo, a missão é uma declaração de sentido amplo que consolida uma convergência de propósitos maiores do que as áreas organizacionais, muito embora seja dependente de todas. A declaração da missão requer que se pense a organização de forma ampla.

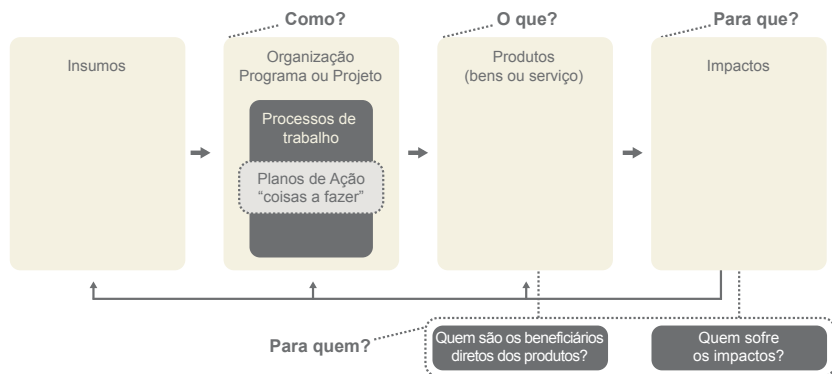


Figura 5.3 - Cadeia de Valor como recurso para formulação da missão

A **cadeia de valor** é um bom recurso para a formulação da missão porque permite que se enunciem de forma sistemática e objetiva seus possíveis elementos: para quê, para quem, o quê e como. Uma vez obtido consenso sobre esses elementos, o passo seguinte é decidir quais vão compor a definição de missão para, em seguida, chegar-se a uma redação final lapidada. A Figura 5.3 a seguir demonstra a cadeia de valor como recurso para formulação da missão.

O Quadro 5.1 contém exemplos de missão de algumas organizações, a saber: ICMBio, Terracap e Instituto Publix.

Quadro 5.1 - Exemplos de Missão

- ICMBio: Proteger o patrimônio natural e promover o desenvolvimento socioambiental.
- Terracap: Assegurar a gestão das terras públicas e a oferta de empreendimentos imobiliários sustentáveis, promovendo o desenvolvimento econômico-social e a qualidade de vida da população do DF e entorno.
- Instituto Publix: Desenvolver conhecimentos inovadores em gestão e transformá-los em resultados para governos, organizações e pessoas.

5.2.2. Visão

Visão representa o sonho, **o que a organização quer ser no futuro**. Trata-se de uma construção racional, porque se utiliza de dados e análises objetivas e, ao mesmo tempo, imaginativa, porque tem a ver com o imaginário, com a capacidade visionária dos líderes e dos demais envolvidos.

O propósito da visão é **gerar convergência e fornecer um ideal** (de superação, de transformação) para o direcionamento dos esforços organizacionais. Os líderes têm grande responsabilidade na criação de visões que mobilizem organizações e governos. Não obstante, a visão deve ser um elemento presente nas mentes e corações de todos.

Há duas principais questões que devem ser consideradas em uma definição de visão: ser ou parecer, e referência. A maioria das declarações de visão começa com “ser reconhecida como...”. Nesse sentido, o que importa não é apenas ser reconhecido, mas sim ser algo ou ser algo para alguém, alcançar uma condição. Referência tem a ver com o “posicionamento” da visão. Há visões que estão referenciadas no ambiente (ser o número 1 do mercado), nos processos (ser líder em soluções de transportes...) etc.

Quadro 5.2 - Exemplos de Visão

- Governo do Estado de Minas Gerais: “Tornar Minas o melhor estado para se viver”
- Prefeitura de Curitiba: “A melhor qualidade de vida das capitais brasileiras”
- Serviço Florestal Brasileiro: “Ser um órgão inovador e de excelência na gestão pública, percebido como um parceiro fundamental no desenvolvimento de uma economia florestal sustentável, com inclusão social”
- Tribunal de Contas da União: “Ser instituição de excelência no controle e contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública”

O Quadro 5.2 apresenta exemplos de visão de diferentes instituições, como o Governo do Estado de Minas Gerais, o Serviço Florestal Brasileiro e o Tribunal de Contas da União.

5.2.3. Valores

Valores são **princípios ou crenças que servem de guia para comportamentos, atitudes e decisões** das pessoas no exercício das suas responsabilidades e na busca dos resultados estabelecidos no planejamento estratégico, com vistas à realização da missão e visão institucionais. Nesse sentido, valores:

- definem e facilitam a participação dos colaboradores na realização da Missão organizacional;
- definem e facilitam a articulação da estratégia (missão, visão e objetivos estratégicos);
- facilitam o comprometimento dos colaboradores com a organização, o mercado, a comunidade e a sociedade;
- definem as regras básicas que norteiam os comportamentos e as atitudes dos colaboradores;
- fornecem o suporte moral e ético para a organização.

Os Valores são inegociáveis e perenes. Devem definir a “regra do jogo” e responder a questões essenciais, dentre as quais:

- Como os colaboradores devem portar-se individualmente, relacionar-se entre si e com os clientes?
- Como a organização deve tratar os clientes? Como deve fazer negócios? Como deve relacionar-se com a comunidade?
- Qual a responsabilidade da organização com a sociedade?

Os valores, juntamente com a missão e a visão, devem orientar a prática diária de todos os membros da organização e constituir o **verdadeiro conjunto de regras que rege a conduta organizacional**. O que se diz e se prega deve ser coerente com os comportamentos observados e servir para facilitar e promover a convergência na direção dos resultados estabelecidos pela estratégia.

O quadro 5.3 apresenta exemplos de valores formulados por algumas organizações.

Quadro 5.3 - Valores

Os enunciados dos valores devem ser curtos, como nos exemplos a seguir:

- Foco em resultados, satisfação dos clientes, integridade profissional, responsabilidade social e ambiental e inovação.
- Transparência, confiança, trabalho em equipe, compromisso, espírito empreendedor e foco no cliente.
- Dedicação, espírito de equipe, confiança, comprometimento, qualidade e integridade.

5.3. Definindo resultados

5.3.1. Construindo o mapa estratégico

O **Balanced Scorecard** consagrou-se como metodologia de gestão estratégica porque permite uma **explicitação sistemática da estratégia** e facilita essa gestão. O **mapa estratégico é o instrumento** de explicitação da estratégia, pois representa graficamente as relações de causa e efeito dos objetivos e dos indicadores das perspectivas do BSC. Segundo seus criadores, Kaplan e Norton (2001), para muitas organizações, o Scorecard consolida a fase inicial de um novo processo gerencial: a tradução da visão e da estratégia em objetivos e indicadores, que podem ser comunicados aos atores internos e externos da organização.

A clareza e coerência do mapa estratégico, com seus elementos (perspectivas, objetivos, temas estratégicos e/ou estratégias) ligados entre si, dependem, basicamente, de três fatores:

- Conhecimentos da missão institucional, que inclui o contexto de atuação e a realidade que circunda a organização.

- Domínio dos conceitos de BSC, estratégia, processos e gestão de desempenho de maneira geral, além de outros conceitos relativos a processo de planejamento e formulação de estratégias.
- O uso de um método robusto e seguro para promover o desdobramento da visão e das estratégias.

Inicialmente, as perspectivas do BSC foram elaboradas no cenário do setor privado. No entanto, posteriormente, passaram a ser adotadas também no cenário da administração pública e nas organizações do terceiro setor. No contexto da gestão pública, a perspectiva financeira do BSC foi substituída pela perspectiva sociedade, como ilustra a Figura 5.4.

Conforme pode ser percebido pela estrutura do mapa estratégico, para Kaplan e Norton (2001), uma das premissas do BSC é o balanceamento estratégico em diversas perspectivas de atuação. Um scorecard adequadamente elaborado deve contar a história da estratégia da organização por meio de uma sequência de **relações de causa e efeito**. O sistema de mensuração deve explicitar as **relações** (hipóteses) **entre os objetivos** (e as medidas) nas diversas perspectivas, de modo que possam ser gerenciadas e validadas. Segundo Kaplan e Norton (2001), ao tornar explícitas as hipóteses de causa e efeito da estratégia, os gestores podem testá-las e adaptá-las à medida que aprendem melhor sua implementação e eficácia. Sem relações explícitas de causa e efeito não existe aprendizado estratégico.

O grande diferencial do BSC é que suas perspectivas, conforme as circunstâncias do setor e a estratégia adotada, podem ser alteradas. As organizações devem buscar a melhor composição de indicadores e não se restringir unicamente às quatro perspectivas básicas traçadas por Kaplan e Norton.

As perspectivas do BSC podem ser identificadas a partir das respostas às seguintes perguntas: para que a organização, ao cumprir a sua missão com elevado grau de fidelidade, alcance a sua visão no tempo devido, em quais perspectivas ela deve perseguir um desempenho excelente? Em quais perspectivas o desempenho ex-

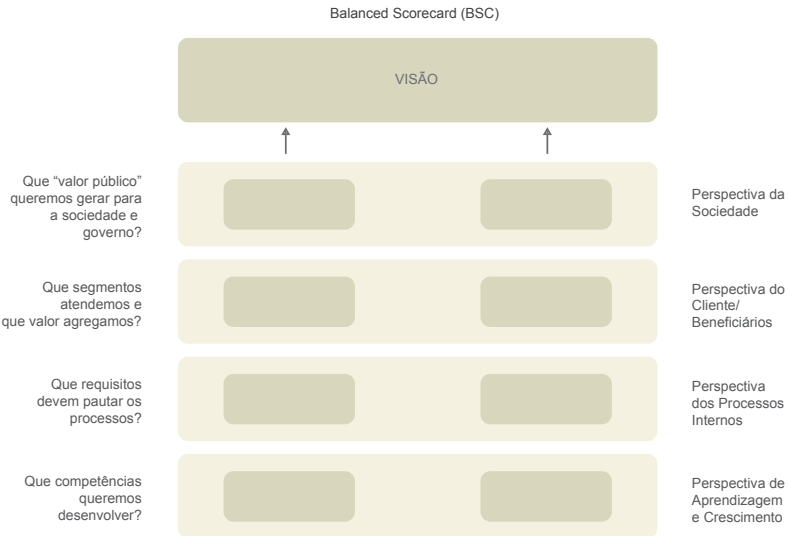


Figura 5.4 - Mapa Estratégico adaptado a organizações do Setor Público.

celente é variável determinante e interveniente da efetividade da estratégia?

A construção de mapas estratégicos pode seguir vários roteiros metodológicos. O roteiro a seguir apresenta três passos essenciais.

- **Definição das perspectivas.** A cadeia de valor pode, uma vez mais, ser um recurso útil para definição das perspectivas do mapa estratégico, porque, na realidade, o mapa estratégico é uma cadeia de valor representada na vertical, embora a cadeia de valor permita uma consideração mais abrangente de insumos (além dos capitais humano, informacional e organizacional) e de impactos (além dos impactos puramente financeiros sobre o *stakeholder* acionista, conforme o modelo original). A Figura 5.5 ilustra a definição do mapa estratégico segundo a cadeia de valor.
- **Identificação de objetos** dentro das perspectivas. A definição dos objetivos de forma mais abrangente, a partir da

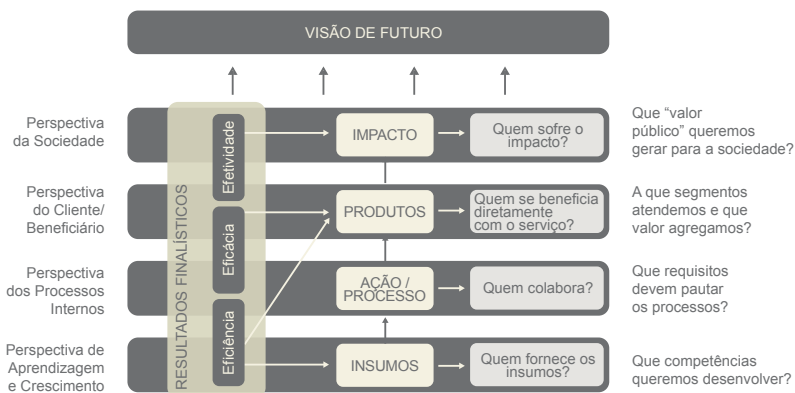


Figura 5.5 - Mapa estratégico segundo a cadeia de valor

estruturação da cadeia de valor, permite a identificação de objetos (em relação aos objetivos que serão enunciados) também de forma mais abrangente dentro das quatro perspectivas:

- Sociedade: permite a identificação de diferentes grupos de *stakeholders* que sofrem impactos positivos e negativos da ação organizacional/governamental.
 - Clientes: permite a identificação de grupos de beneficiários diretos e grupos de produtos e grupos de locais e grupos de formas de acesso.
 - Processos: permite a identificação de grupos de processos, unidades ou organizações distintas, inclusive parceiros, em que os processos acontecem.
 - Aprendizado: permite a identificação de insumos estratégicos por natureza, tipo de fornecedor, tratamento etc.
- **Enunciação dos objetivos.** Trata-se de enunciar objetivos tanto de esforço quanto de resultados, conforme a Figura 5.6. Assim, é fundamental que:

- na perspectiva da sociedade, haja objetivos de efetividade, relacionados com impactos desejáveis para grupos de *stakeholders*;
- na perspectiva do cliente, haja objetivos de eficácia, relacionados com a quantidade, cobertura e qualidade dos produtos (bens ou serviços, tangíveis ou não) entregues aos beneficiários diretos;
- na perspectiva dos processos, haja objetivos de eficiência, execução e excelência, além de objetivos de eficácia dos processos de suporte;
- na perspectiva de aprendizagem e crescimento, haja objetivos de economicidade de insumos e eficiência, execução, excelência e eficácia dos processos de suporte relacionados com aprendizagem e crescimento.

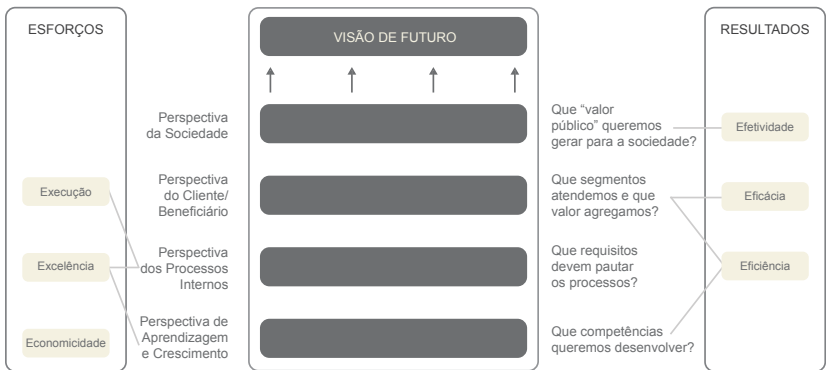


Figura 5.6 - Mapa estratégico e dimensões do desempenho

Os objetivos agrupados nas perspectivas do mapa estratégico são componentes essenciais dessas perspectivas e, de acordo com Sponsor (2001), devem:

- facilitar a posterior medição da gestão;
- permitir sinergias e reduzir conflitos e incertezas;
- servir de normas para avaliação dos indivíduos;
- estabelecer prioridades;

- ajudar a concretizar os esforços e favorecer o trabalho em equipe;
- ser motivadores aos responsáveis, mensuráveis, possíveis, hierárquicos, de consenso e compreensíveis;
- consolidar-se como elementos estratégicos no planejamento organizacional e de controle.

- **Economicidade** está alinhada ao conceito de obtenção de recursos com o menor ônus possível, conforme os requisitos e a quantidade exigidos pelo input, para gerir adequadamente os recursos financeiros e físicos.
- **Execução** refere-se à realização dos processos e projetos conforme os prazos e requisitos estabelecidos.
- **Excelência** é a conformidade a critérios e padrões de qualidade para a realização dos processos, atividades e projetos na busca da melhor execução, eficiência e eficácia; assim, é um elemento transversal à cadeia de valor.
- **Eficiência** é a relação entre os produtos/serviços gerados (outputs) com os insumos empregados, usualmente sob a forma de custos ou produtividade.
- **Eficácia** é a quantidade e qualidade de produtos e serviços entregues ao usuário (beneficiário direto dos produtos e serviços da organização).
- **Efetividade** são os impactos gerados pelos produtos/serviços, processos ou projetos. A efetividade está vinculada ao grau de satisfação ou ainda ao valor agregado.

Com relação à forma de escrita, os objetivos devem seguir um padrão iniciado por uma ação (verbo), seguido por uma consequência (substantivo), que quase sempre é um resultado, mas que pode ser um esforço, e, por fim, uma descrição ou qualificação (adjetivo). Por exemplo: Garantir (verbo) a gestão (substantivo) eficiente dos recursos humanos da organização “X” (adjetivo).

As Figuras 5.7 e 5.8 apresentam exemplos dos mapas estratégicos e da descrição de objetivos nas várias perspectivas.

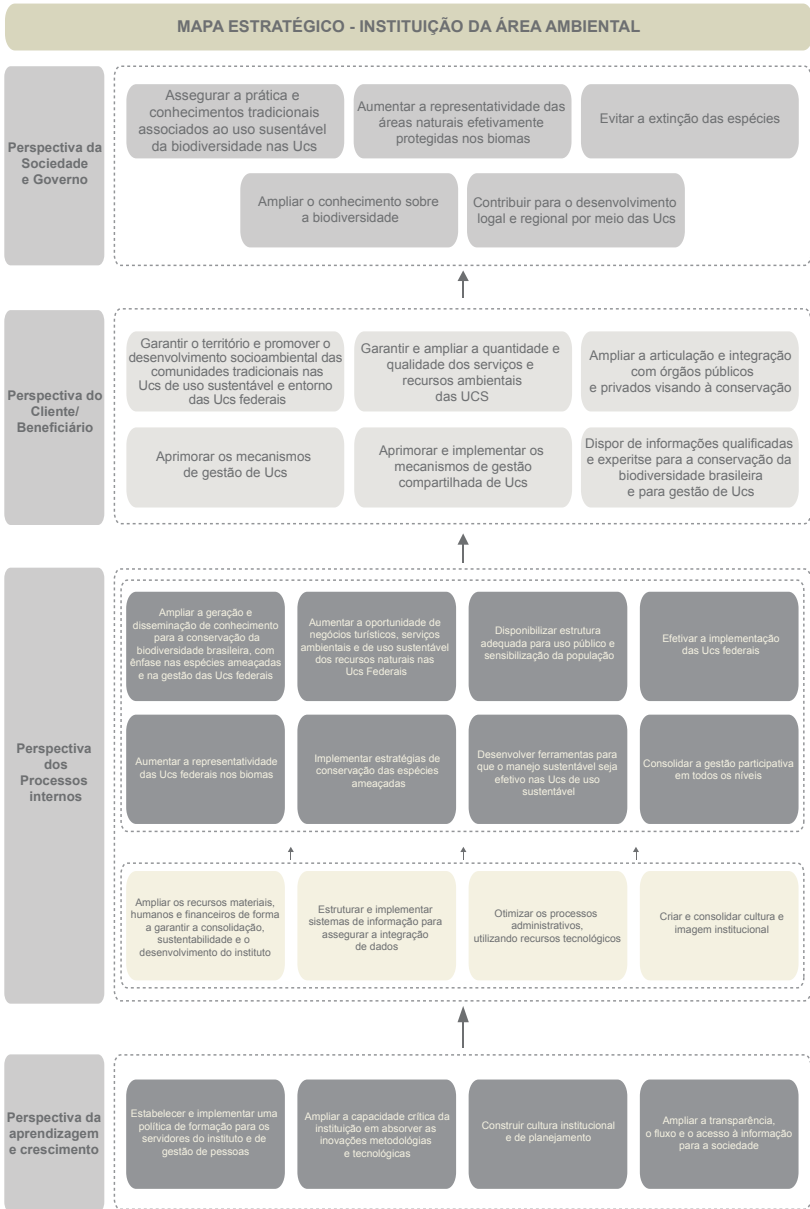


Figura 5.7 - Mapa estratégico de Instituição da área Ambiental

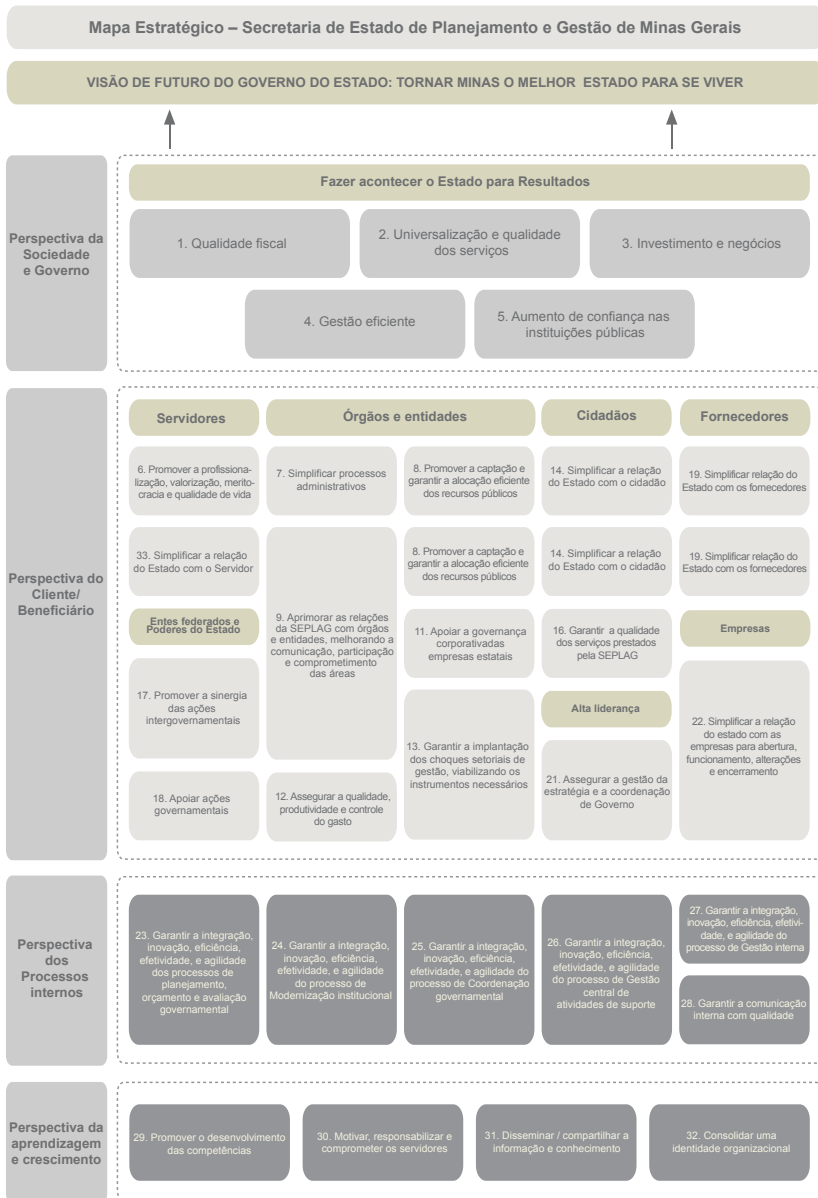


Figura 5.8 - Mapa estratégico da SEPLAG/MG

5.3.2 Modelando indicadores e metas²

Após o desdobramento das perspectivas em objetivos, os próximos passos são a definição de indicadores e metas, e das iniciativas estratégicas para seu alcance, abordadas na seção seguinte.

Os **indicadores** consistem em **métricas** que proporcionam informações e permitem a **avaliação** do desempenho da organização, conforme três aspectos relevantes: controle, comunicação e melhoria.

A **formulação de indicadores** requer um conjunto de passos necessários para assegurar os princípios da qualidade do sistema de medição do desempenho e sua colocação a serviço da organização. Em síntese, os passos estão representados na figura 5.9.

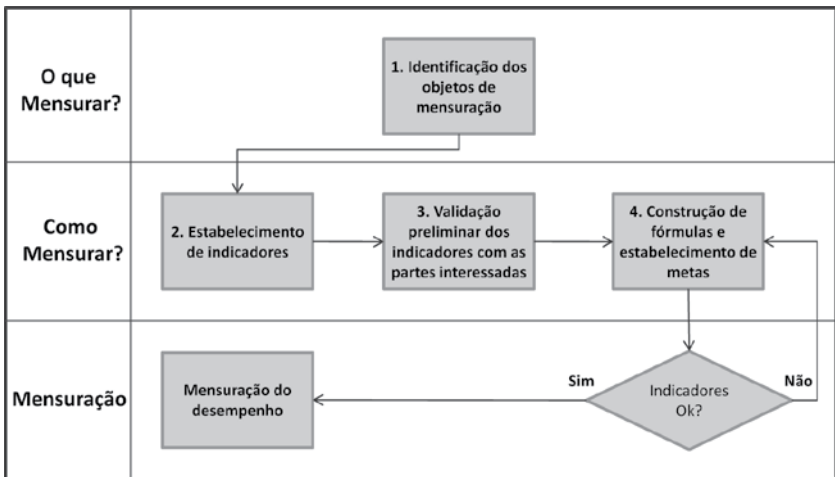


Figura 5.9 – Síntese dos passos para a modelagem de indicadores.

² Para maiores detalhes, consulte o “Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores” elaborado pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em conjunto com o Instituto Publix, disponível em: <https://conteudo.gespublica.gov.br/folder_publicacoes/pasta.2009-04-23.1308768764/Guia%20-%20Indicadores%20%28versao%20preliminar%20Dez%2009%29.pdf>. Acesso em 02 fev. 2010.

5.3.2.1. Passo 1 - Identificando objetos de mensuração

A identificação dos **objetos de mensuração** se dá a partir do **mapa estratégico** ou da **cadeia de valor**, por se tratar de um instrumento facilitador da **representação do universo de análise**, o que contribui para uma melhor compreensão do ambiente interno e externo, bem como para explicitação dos resultados e impactos pretendidos pela organização, programa ou governo.

5.3.2.2. Passo 2 - Definindo indicadores

Os indicadores devem ser especificados por meio de métricas estatísticas, comumente formadas por porcentagem, média, número bruto, proporção e índice.

Os **componentes básicos** de um indicador são:

- **Medida:** grandeza qualitativa ou quantitativa que permite classificar as características, resultados e consequências dos produtos, processos ou sistemas.
- **Fórmula:** padrão matemático que expressa à forma de realização do cálculo.
- **Índice** (número): valor de um indicador em determinado momento.
- **Padrão de comparação:** índice arbitrário e aceitável para uma avaliação comparativa de padrão de cumprimento.
- **Meta:** valor (número) orientado por um indicador em relação a um padrão de comparação a ser alcançado durante certo período.

Na identificação e seleção de um indicador é importante considerar um conjunto de critérios básicos, para garantir a sua posterior operacionalização. Os **critérios centrais** para um indicador são:

- **Seletividade** ou **importância:** fornece informações sobre as principais variáveis estratégicas e prioridades definidas de ações, produtos ou impactos esperados.
- **Simplicidade, clareza, inteligibilidade e comunicabilidade:** os indicadores devem ser simples e compreensíveis,

capazes de levar a mensagem e o significado. Os nomes e expressões devem ser facilmente compreendidos e conhecidos por todos os públicos interessados.

- **Representatividade, confiabilidade e sensibilidade:** capacidade de demonstrar a mais importante e crítica etapa de um processo, projeto etc. Os dados devem ser precisos, capazes de responder aos objetivos; devem ser coletados na fonte de dados correta e devem possibilitar a pronta avaliação dos efeitos de determinada intervenção.
- **Investigativos:** os dados devem ser fáceis de analisar, sejam eles para registro sejam para reter informações e permitir juízos de valor.
- **Comparabilidade:** os indicadores devem ser facilmente comparáveis com as referências internas ou externas, bem como com séries históricas de acontecimentos.
- **Estabilidade:** procedimentos são gerados de forma sistemática e constante, sem muitas alterações e complexidades, uma vez que é relevante manter o padrão e permitir a série histórica.
- **Custo-efetividade:** projetado para ser factível e economicamente viável. Os benefícios em relação aos custos devem satisfazer todos os outros demais níveis. Nem todas as informações devem ser mensuradas; é preciso avaliar os benefícios gerados em detrimento do ônus despendido.

Além disso, é necessário identificar se a escolha do indicador atende às expectativas de seus públicos de interesse, como os órgãos setoriais, órgãos centrais, órgãos de controle e outros possíveis interessados, de modo a assegurar a relevância do indicador proposto.

Com relação aos indicadores, a metodologia do BSC faz referência a dois tipos de indicadores:

- **Indicadores Lag (Resultados):** normalmente medem os resultados já realizados e focam no desempenho final das atividades/processos. Esse tipo de indicador tem como limitação a tendência de ser ingerenciável.

- **Indicadores Lead (Tendência):** normalmente medem a tendência de acontecimento e focam no monitoramento do progresso das atividades/processos. Esse tipo de indicador tem como limitação o alto grau de incerteza dos resultados finais em razão da sua relação de causalidade, nem sempre válida.

5.3.2.3. Passo 3 - Validando os indicadores com as partes interessadas

Selecionar e validar os indicadores com as **partes interessadas** é fundamental para a obtenção de um conjunto significativo de indicadores que propicie uma visão global da organização e represente o seu desempenho. O processo de validação é conduzido vis-à-vis a análise dos critérios de avaliação do indicador. Durante a validação, são levados em conta diversos critérios apresentados (ver passo 2 – Estabelecimento de indicadores), como: seletividade; simplicidade e clareza; representatividade; rastreabilidade e acessibilidade; comparabilidade; estabilidade; custo-efetividade. Esses critérios servirão de base para a decisão de manter, modificar ou excluir os indicadores inicialmente propostos.

Uma vez definido o conjunto de indicadores e analisados à luz dos critérios (principalmente, seletividade e viabilidade), o passo de **construção de fórmulas e estabelecimento de metas pode ser iniciado**.

5.3.2.4. Passo 4 - Construindo fórmulas e estabelecendo metas

A fórmula descreve como deve ser calculado o indicador, que possibilita clareza com as dimensões a serem avaliadas. A fórmula permite que o indicador seja: inteligível, interpretado uniformemente, compatibilizado com o processo de coleta de dados, específico quanto à interpretação dos resultados e apto em **fornecer subsídios para o processo de tomada de decisão**.

Nesse sentido, recomenda-se evitar fórmulas de alta complexidade ou que não respondam às questões necessárias. A fórmula do indicador deve, sobretudo, ser de **fácil compreensão e não envolver dificuldade**.

des de cálculo ou de uso, para proporcionar a obtenção de um resultado, numérico ou simbólico, facilmente comparável com valores predeterminados, posteriores ou anteriores, para apoiar o processo decisório.

Cada fórmula possui uma unidade de medida que **confere um significado ao resultado**. As unidades de medida podem ser diversas, contudo, sua composição deve seguir uma linha de raciocínio, que possibilite a análise do resultado obtido e a comparação com uma série histórica.

As unidades de medida mais comuns são:

- **Indicadores Simples:** representam um valor numérico (uma unidade de medida) atribuível a uma variável. Normalmente, são utilizados para medir eficácia, ou seja, a quantidade e qualidade de determinado produto ou serviço entregue ao beneficiário. Não expressa a relação entre duas ou mais variáveis. Exemplo: números de alunos matriculados no ensino médio.
- **Indicadores Compostos:** os indicadores compostos expressam a relação entre duas ou mais variáveis. De acordo com as relações entre as variáveis que os constituem e a forma como são calculadas, são denominados de maneiras específicas. Assim, há quatro tipos de indicadores compostos:
 - **Proporção ou Coeficiente:** é o quociente entre o número de casos pertencentes a uma categoria e o total de casos considerados. Exemplo: coeficiente de natalidade = número de nascidos / população total.
 - **Porcentagem:** obtida a partir do cálculo das proporções, simplesmente multiplicando o quociente obtido por 100. As porcentagens e proporções têm por objetivo principal criar comparações relativas em que se destaca a participação de determinada parte no todo. Exemplo: porcentagem de alunos matriculados na 1ª série do ensino médio = (nº de alunos matriculados na primeira série do ensino médio / nº total de alunos matriculados no ensino médio) x 100.
 - **Razão ou Índice:** a razão de um número A em relação a outro número B se define como A dividido por

B. O termo razão é usado normalmente quando A e B representam categorias separadas e distintas. Este quociente é também chamado de índice e indica tratar-se de razão entre duas grandezas tais que uma não inclui a outra. Exemplo: renda *per capita* = Renda / população.

- **Taxa:** são coeficientes multiplicados por uma potência de 10 e seus múltiplos com o objetivo de melhorar a compreensão do indicador.

Exemplo: taxa de natalidade = Coeficiente de natalidade x 1.000.

Concomitantemente à construção da fórmula do indicador, é necessário definir a origem de onde os dados são extraídos, ou seja, a fonte de dados que pode ser de uma organização, unidade organizacional, sistema informatizado ou outra fonte, como relatórios ou pesquisas de origem externa. Exemplos de algumas fontes são as bases estatísticas de indicadores sociais, econômicos, entre outros: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Banco Mundial, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Vale destacar que a identificação da fonte dos dados é um importante direcionador para a definição de metas.

Uma vez estabelecidas as fórmulas e as fontes dos dados, segue-se o **estabelecimento de metas**. A meta é uma expressão numérica que representa o **estado futuro de desempenho desejado**.

Todos os indicadores de desempenho devem ter metas e pode ser definida mais de uma meta por indicador. As metas têm como objetivo ser suficientes para **assegurar a efetiva implementação da estratégia**.

As metas contêm uma **finalidade**, um **valor** e um **prazo**. A finalidade de cada meta é enunciada no detalhamento do indicador e expressa um propósito da organização, um estado de futuro esperado em um determinado período. Para isso, as metas devem ser:

alcançáveis; desafiadoras; diretas; negociáveis; fundamentadas em séries históricas, tendências e benchmark.

Recomenda-se buscar **referenciais comparativos (benchmarks)** pertinentes quando se tratar de indicadores consagrados e de ampla utilização. As informações de *benchmarks* podem ser obtidas internamente ou externamente à unidade de análise a partir de referenciais, como outra organização, processo, serviços, produtos ou resultado considerados de notório destaque; envolve o levantamento de médias setoriais, organizações similares na mesma região geográfica ou que fornecem tipos semelhantes de serviços e produtos em distintas regiões. Em síntese, o benchmark visa sugerir valores referenciais para comparação do desempenho da organização (ou Governo) em relação a cada indicador estabelecido.

No caso de **indicadores específicos**, como é o caso de **indicadores concernentes a um contexto singular**, em geral, devem ser construídas as metas com base, principalmente, em séries históricas de desempenho, que estejam alinhados com os objetivos estratégicos pretendidos.

Alguns cuidados devem ser tomados ao estabelecer metas, a saber:

- Considerar os desempenhos anteriores.
- Descrever o cenário em que se insere o objeto do indicador.
- Possuir uma compreensão clara do estágio de referência inicial, ou seja, da linha de base (V_0). Exemplo: último ano, valor da última aferição feita, média da tendência etc.
- Definir metas factíveis, considerada a disponibilidade dos recursos requeridos.
- Considerar os fatores: o volume de recursos disponíveis para o projeto, as condicionantes do ambiente (políticas, econômicas, capacidade organizacional) etc.
- Ser cauteloso para não estabelecer metas audaciosas, uma vez que se trata de um indicador novo, nunca utilizado anteriormente. Neste caso, recomenda-se utilizar uma série de metas estabelecidas conforme cenários previstos.

O ideal é que um Quadro de Indicadores e Metas, no formato apresentado na Figura 5.10, possa representar o conjunto mínima-

QUADRO DE INDICADORES E METAS									
Objeto de Mensuração (Objetivo do mapa estratégico/ elemento da cadeia de valor)	Indicadores (Nome e Fórmula)	Fonte de dados	Peso	Unidade de Medida	Metas				
					Tempo 1	Tempo 2	Tempo 3	Tempo n	
	1.								
	2.								
	n.								

Figura 5.10 - Exemplo sintético de quadro de indicadores e metas genérico.

mente expressivo e significativo de indicadores e metas relativos a cada objetivo do mapa estratégico ou elemento da cadeia de valor.

O Quadro 5.4 apresenta o exemplo de indicadores e metas da Rede Nacional de Ensino e Pesquisa - RNP.

QUADRO DE INDICADORES E METAS DA RNP									
GRUPOS OBJETIVOS	TIPO	Indicadores							
		DEFINIÇÃO	Unid.	Vo	2000	2001	2002	2003	
OPERAÇÃO DA REDE	Eficiência	1. Taxa de utilização da banda (ops utilizaciobps contratado)	%	3	100	80	80	80	
	Eficácia	2. Índice médio de sucesso na entrega (pacotes recebidos sobre pacotes transmitidos)	%	3	80	90	95	98	
		3. Tempo de entrega (ida e volta) entre dois pontos	U (ms)	3	300	250	200	150	
		4. Grau de cobertura da internet 2 (número de POPs na RNP2)	U	2	0	4	8	11	
		5. Disponibilidade média da rede (tempo de rede up/tempo total)	%	3	99,5	99,5	99,7	99,7	
		6. Quantidade de instituições de ensino e pesquisa atendidas pela RNP	U	2	40	52	60	60	
CAPACITAÇÃO	Efetividade	7. Índice de satisfação dos usuários da RNP (a ser obtido mediante pesquisa qualitativa)	I	4	65	70	75	80	
	Eficácia	8. Número de horas/pessoa participantes de eventos de capacitação (cursos, seminários, palestras e conferências, workshops)	U	3	4800	5000	6400	8000	
DIFUSÃO DE INFORMAÇÕES	Eficácia	9. Índice de qualidade do website (segundo metodologia e pesquisa específica)	I	2	8,4	8,4	8,6	9	
		10. Número de assinantes de publicações da RNP (Nettools, news generation, edupage)	U	2	4300	5000	5000	5500	
REPRESENTAÇÃO INTERNACIONAL	Eficácia	11. Número de participações em eventos	U	1	4	4	4	4	
		12. Número de posições de participação em organizações correlatas	U	1,5	1	2	2	3	
PROSPEÇÃO TECNOLÓGICA	Eficácia	13. Número de relatórios técnicos relacionados com experimentos em tecnologias relevantes para operação da RNP	U	1,5	9	9	9	9	
	Eficiência	14. Índice de evolução tecnológica (em função da tecnologia de transmissão e do ciclo de atualização do backbone)	I	3	0	4,2	5,0	7,0	
GESTÃO INSTITUCIONAL		15. Pontuação do modelo de gestão segundo os critérios do Prêmio Nacional da Qualidade	U	3	120	180	200	250	
								300	

Un = unidade; I = Índice

Quadro 5.4 - Indicadores e metas da Rede Nacional de Ensino e Pesquisa.

5.4. Estabelecendo esforços de implementação: iniciativas estratégicas

As iniciativas são as responsáveis pelo alcance de resultados, e assim a execução da estratégia é gerenciada por meio do acompanhamento das iniciativas estratégicas (KAPLAN e NORTON 2004, p. 55).

As iniciativas estratégicas podem ser de três tipos:

- **Processos:** conjuntos de atividades desenvolvidas regular e continuamente pela organização. Possuem fornecedores, entradas, saídas e clientes. Em um projeto de BSC, é importante desenvolver o mapa de processos da organização, pois os resultados alcançados também são frutos da execução dos processos. Um analista de desempenho ou tomador de decisão, ao rastrear um resultado ou possibilidade de resultado, chegará, inevitavelmente, a um ou mais processos, na medida em que esses estiverem identificados e relacionados com os objetivos. Dessa forma, a qualidade de uma eventual decisão para interferir no resultado poderá ser cada vez melhor.
- **Projetos:** É comum, hoje em dia, as organizações aplicarem grandes volumes de recursos em projetos de melhoria, de aperfeiçoamento e de criação de atividades. Em última instância, esses projetos estão voltados para a adequação competitiva dessas organizações e, portanto, exercem fortes impactos no desempenho organizacional.
- **Eventos:** Os eventos são ações que ocorrem em um determinado momento cronológico mas podem ser precedidos de projetos e ter efeitos duradouros.

O Quadro 5.5 apresenta exemplos de iniciativas e ações em diferentes organizações, a saber: Ministério da Saúde, Terracap e Iphan.

Quadro 5.5 - Iniciativas e ações

Ministério da Saúde

Exemplos de ações:

- Implantar 150 serviços-sentinelas do trabalhador até 2011, ao custo médio de R\$ 30 mil anuais.
- Fomentar a realização de testes, por meio da REQBIO – Rede Brasileira de Centros Públicos de Bioequivalência, de modo a atender a demanda da indústria nacional. Meta: 300 testes de 2009 a 2011 (100 testes por ano).
- Ampliar, até 2011, o número de farmácias da rede própria do Programa Farmácia Popular do Brasil, de 300 para 600 unidades.
- Implantar, até 2011, 55 Unidades de Resposta Rápida estaduais e em capitais e uma unidade para atendimento ao Mercosul (Paraguai).
- Rever o processo de ressarcimento, com revisão dos normativos, estabelecendo novas metodologias que elevem a operacionalidade do sistema.
- Ampliar o acesso e qualificar os procedimentos diagnósticos para o controle de cânceres de colo de útero e de mama, de modo que passe de 6,8 milhões de exames citopatológicos em 2007 para 8,8 milhões por ano, na faixa etária de 25 a 59 anos; ofertar 4,5 milhões de exames mamográficos/ano, na faixa etária de 50 a 69 anos, até 2011.
- Modernizar, até 2011, a estrutura física de 75% (20 LACEN) dos laboratórios centrais e de referência em saúde pública e implantar até 2011, 27 unidades de biologia molecular.
- Reduzir em 10% o coeficiente de detecção de casos novos de hanseníase em menores de 15 anos, no país, até 2011.
- Reduzir as incidências de tuberculose, de modo que passem de 80.000 casos, em 2007, para 70.000 casos em 2011.
- Atender a 60% das necessidades do Programa Nacional de

Imunizações, que envolvem o domínio do ciclo tecnológico das vacinas do PNI e a geração de 2.000 empregos diretos e indiretos.

- Concluir a análise dos processos peticionados de importância estratégica para o país, que atendam critérios de relevância pública, conforme norma específica: a) registro: 75 dias e b) pós-registro: 90 dias.

As Figuras 5.11 e 5.12 apresentam exemplos de Plano de Ação e responsáveis, enquanto a Figura 5.13 apresenta iniciativas estratégicas e ações correspondentes.

Ações com mais de um responsável	Secretaria / Entidades
1.11.1 - Formar 5.000 lideranças de movimentos sociais sobre os determinantes e direito à saúde e implantar e apoiar 27 equipes estaduais em todos os municípios acima de 100 mil habitantes para o planejamento e a execução de ações de enfrentamento de iniquidades.	SGEP FIOCRUZ
2.5.1 - Ampliar o número de farmácias da rede própria do programa Farmácia Popular do Brasil, de 300 para 500 farmácias, até 2011.	SCTIE FIOCRUZ
3.2.1 - Ampliar o quantitativo de medicamentos produzido pelos 19 laboratórios oficiais de medicamentos em 50% (medido em unidades farmacêuticas), até 2001.	SCTIE FIOCRUZ
4.4.1 - Especializar 52.172 profissionais de nível superior das Equipes de Saúde da Família, 65% do total.	SGTES FIOCRUZ
4.5.1 - Capacitar técnicos nas áreas de: Radiologia, Patologia Clínica e Citotécnico, Hemoterapia; Manutenção de Equipamentos, Higiene Dental - THD / Auxiliar de Consultório Dentário, Prótese Dentária, Agente Comunitário de Saúde - Formação Inicial, Vigilância em Saúde, Enfermagem, Cuidadores para pessoas idosas.	SGTES FIOCRUZ
4.6.1 - Qualificar profissionais que exercem função de gestão ou gerência nas instâncias federal, estadual e municipal do SUS.	SGTES FIOCRUZ
6.2.1 - Realizar 700 cursos e seminários, para formar 270 mil atores sociais e capacitar 100 mil conselheiros em informática e informação em saúde, até 2011.	SGEP FIOCRUZ

Figura 5.11 - Plano de ação e responsáveis

TERRACAP							
Proposta Inicial de Plano de Ação para Comunicação							
Público	Meio de comunicação	Ação	Insumos do projeto para a ação	Responsável	Supporte	Prazo	Observações
Público Interno	Cartão	Elaborar e disponibilizar sobre a Mesa Estratégica o "Guia de Comunicação" (Vide, Anexos e Anexos)	Mapa Estratégico	CPJAM	ASCOM		
	Cartão digital	Elaborar e divulgar documento eletrônico de aspectos conceituais e tópicos de prática da Estratégia	Modelos de parâmetros para materiais Brand-ward Sustentável (BIS)	CPJAM	ASCOM		
	Notícia jornal	Preparar artigo jornal com o Mapa Estratégico e artigos e reportagem para todos os empreendimentos da empresa	Mapa Estratégico	CPJAM	ASCOM		
	Quadro de "Gestão a Visão" (GVD)	Disponibilizar Quadro de "Gestão a Visão" (GVD) sigla em pontos estratégicos da empresa	Relatório de avaliação dos resultados	Executivos e gerentes	CPJAM		
	Exercício prático de "Empreço" de resultados	Realizar palestra prática em aula para o quadro de Gestão a Visão da Estratégia em 05 BSC e estabelecer alianças	Resultados do período da estratégia e compromissos da meta do BSC	CPJAM	Executivos e gerentes		Realizar palestra prática de 1 hora, 30 minutos em 05 BSC para todos os empregados
	Planejamento para integração do Projeto	Realizar palestra de integração do modelo de gestão de empresa, do Mapa Estratégico e processo passa	Resultados do período da estratégia e compromissos da meta do BSC	CPJAM	Executivos e gerentes		Realizar palestra prática de 1 hora, 30 minutos em 05 BSC para todos os empregados
	E-mail (Projeto Gestão interna)	Redigir mensagens periódicas enviadas a todos os empregados sobre informações e atualizações de projetos e seus resultados	Processo sobre planejamento Mapa Estratégico (Anexo de Gestão a Visão)	Executivos e gerentes	Executivos e gerentes		Realizar palestra prática de 1 hora, 30 minutos em 05 BSC para todos os empregados
	Internet	Desenvolver página com acesso rápido aos empregados da Terceira	Informações sobre o planejamento do projeto e resultados alcançados	CPJAM	ASCOM		
	Congressos e eventos de prática pública	Apresentar os resultados gerenciais alcançados em eventos de prática pública (CPJAM) (Anexo de Gestão a Visão)	Monitorar, validar, qualificar e acompanhar o desenvolvimento do resultado do Projeto	CPJAM	ASCOM		
	Reuniões Executivas	Preparar relatório executivo detalhado e atualizado relacionado com o projeto	Documentação do projeto e de seus resultados	CPJAM	ASCOM		
Público Externo	Reuniões Executivas	Preparar relatório executivo detalhado e atualizado relacionado com o projeto	Análise crítica, realizada sempre que houver a entrega de produtos	CPJAM	ASCOM		Realizar palestra prática de 1 hora, 30 minutos em 05 BSC para todos os empregados
	Documentos	Preparar relatório sobre as atividades realizadas, atividades realizadas e resultados alcançados em projetos da empresa	Resultados estratégicos	CPJAM	ASCOM		

Figura 5.12 - Plano de ação de comunicação Terracap

Iniciativas estratégicas	Ações correspondentes
Consolidar a aplicação do novo e ampliado conceito de Patrimônio Cultural na ação finalística do Iphan.	<ul style="list-style-type: none"> - Promover debates públicos para disseminar a importância do patrimônio cultural para um novo modelo de desenvolvimento do país. - Atualizar os planejamentos, programas e projetos a partir do novo conceito de patrimônio cultural.
Ampliar a legitimação da Política Patrimonial na sociedade.	<ul style="list-style-type: none"> - Conceber, desenvolver e implantar programas e ações de educação patrimonial. - Realizar articulações interinstitucionais com outros órgãos do governo, do setor privado e da sociedade civil organizada para disseminar a importância do patrimônio cultural para o desenvolvimento de uma nação.
Construir compartilhadamente e implantar o Sistema Nacional do Patrimônio Cultural.	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar debates públicos para a concepção, desenvolvimento e implantação do Sistema Nacional do Patrimônio. - Estabelecer instrumentos de gestão compartilhada do SNP. - Definir o modelo de governança do SNP, com especificação clara do papel de cada ator, estratégia de ação, sistemática de compartilhamento de informações.
Formatar, negociar e implantar a reestruturação do Iphan.	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar diagnóstico das oportunidades de melhoria na estrutura do Iphan, a partir da identificação de gargalos, definição de novas prioridades. - Propor e validar nova estrutura organizacional, que contemple o "equilíbrio" entre as representações nas diversas regiões e também os papéis e responsabilidades das diversas unidades, bem como o surgimento de novas prioridades.
Adequar quantitativa e qualitativamente o quadro técnico às demandas por serviços do Iphan.	<ul style="list-style-type: none"> - Diagnosticar o quadro de pessoal do Iphan à luz da sua estratégia organizacional, objetivos e valores. - Estabelecer prioridades e definir proposta de readequação quantitativa e qualitativa da sua força de trabalho. - Desenvolver e implementar plano de capacitação técnica.
Aumentar a eficiência na prestação do serviço à população, aumentando a sinergia entre as áreas administrativa e técnica.	<ul style="list-style-type: none"> - Estabelecer estratégias para reduzir as dispersões das ações e favorecer as políticas nacionais unificadas. - Envolver a área jurídica na discussão e implementação da estratégia da instituição. - Elaborar regimento interno e demais regulamentações para o cumprimento de sua missão institucional.

Figura 5.13 - Iniciativas estratégicas e ações correspondentes Iphan

REFERÊNCIAS

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. The Strategy-Focussed Organization. Boston, Harvard Business School Press. 2001.

MINTZBERG, H. Patterns in strategy formation. Management Science, v. 29, n. 9. 1978.

MINTZBERG, H , AHLSTRAND, B e LAMPEL, J – Safari de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Editora Bookman. 2000.

MITCHELL, R., AGLE, B. & WOOD, D. Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts. Academy of Management Review, 22:853-886. 1997.

SPONSOR Consultoria. Transformando a estratégia em resultados por meio das pessoas. Apresentação corporativa. Madrid. 2001.

CAPÍTULO 6

Alinhando Estruturas
Implementadoras e Pactuando
Resultados

As estruturas implementadoras devem ser aqui compreendidas em seu sentido amplo, como unidades de **uma ou mais organizações que possuem a função de realizar a estratégia**. Não contemplam apenas a estrutura organizacional, mas também os processos e a força de trabalho que poderão estar localizados dentro dos limites de uma ou mais organizações, situação cada vez mais comum.

A efetiva implementação das estratégias requer esforços de alinhamento das estruturas implementadoras. Mais do que especificar ações e responsáveis, transpor a ponte entre o estratégico e o operacional requer atuação integrada, avaliação de condições/riscos de implementabilidade, gestão de obstáculos e, não menos importante, um direcionamento da alocação de recursos para as ações mais diretamente vinculadas à implementação da agenda.

O processo de alinhamento envolve quatro etapas:

- definição da **matriz de contribuição** das unidades e/ou processos para alcance dos resultados propostos, com especificação de resultados, ações e requisitos de coordenação das unidades e dos processos envolvidos;
- **pactuação interna** da contribuição das unidades e/ou processos para alcance dos resultados propostos, com inclusão dos resultados e ações que lhes cabem bem como da definição dos recursos necessários, dos mecanismos de monitoramento e dos incentivos;
- **diagnóstico das unidades e dos processos pactuados**, com vistas à identificação de riscos e obstáculos à implementação e ações de melhoria correspondentes e
- apoio à **remoção de obstáculos** e à promoção de **melhorias de gestão**, que deverá incluir o alinhamento dos processos de suporte responsáveis pelo suprimento de recursos e pela gestão de pessoas, mas também poderá incluir processos mais abrangentes de revisão (da estrutura, de processos, de quadros funcionais etc.).

Em relação ao alinhamento dos processos de suporte, cabe destacar a necessidade de implementação de um modelo de **orçamento para resultados** que promova a melhoria da qualidade do gasto público mediante: a vinculação entre recursos e resultados (que integram os instrumentos de planejamento e gestão orçamentária a partir da remodelagem de programas do Plano Plurianual); a constante avaliação do resultado da aplicação dos recursos; o estabelecimento de requisitos de flexibilidade de gestão associados ao alcance de metas.

6.1. Definindo a matriz de contribuição e os alinhamentos vertical e horizontal

A **matriz de contribuição** se dá pelo **cruzamento dos elementos da estratégia**, quaisquer que sejam, com os elementos das estruturas implementadoras, conforme ilustra a Figura 6.1. O que aparece é uma **rede de nós implementadores**, seja um conjunto unitário de relativa baixa complexidade – com objetivos com apenas um ponto de implementação, ou organizações que implementam apenas um programa –, seja um conjunto de múltiplos elementos de alta complexidade relativa, com objetivos de múltiplos pontos de implementação e organizações que implementam múltiplos programas.

A matriz de contribuição não esgota o universo de atuação das unidades implementadoras nem a totalidade de elementos da estratégia. Primeiro, não se limita às organizações governamentais e pode incluir relações intergovernamentais (com organizações de entes federativos distintos), com organismos internacionais e com parceiros privados (organizações não governamentais, parcerias público-privadas etc.). Segundo, as unidades possuem agendas paralelas vinculadas a outros programas (não prioritários) e públicos de interesse que clamam por atenção legítima.

O conjunto de redes ou nós identificados na matriz deve ser tratado tanto na perspectiva horizontal quanto na vertical, o que fecha um circuito matricial (Figura 6.1) mediante duas formas essen-

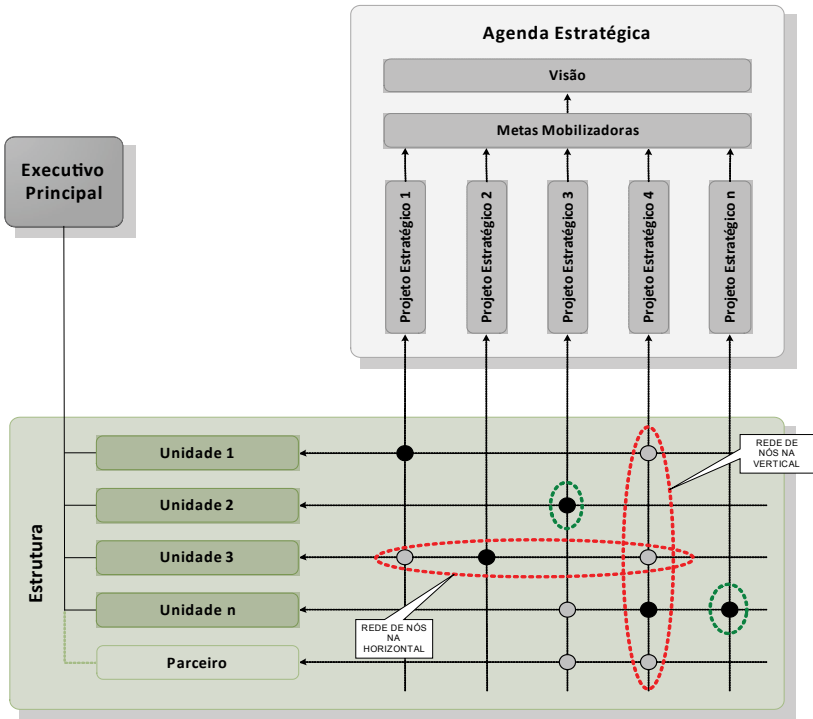


Figura 6.1 - Construção da matriz de contribuição (alinhamentos vertical e horizontal)

cialmente complementares de alinhamento para geração de resultados: a) alinhamento vertical: alinha os pontos de implementação de distintas organizações no âmbito de cada programa, o que define arranjos específicos de coordenação; b) alinhamento horizontal: alinha as organizações (suas agendas estratégicas e arranjos operacionais) com os resultados dos programas que as perpassam.

6.1.1. Alinhamento Vertical

O alinhamento vertical implica **alinhar as diversas unidades que implementam um determinado objetivo**. Trata-se de estabelecer, para cada objetivo, a rede de unidades/organizações (governamentais e parceiros) envolvidas na sua implementação. Nesse

sentido, poderá haver redes de nós simples ou objetivos intrassectoriais que são implementados por uma única unidade/organização. Mas também poderá, e com maior frequência, haver redes de nós complexos ou objetivos multissetoriais, implementados por duas ou mais unidades/organizações.

Promover o alinhamento vertical de cada objetivo implica definir **arranjos de coordenação**, determinando seu plano de implementação e a contribuição fornecida pelas partes, escolhendo também os gerentes do objetivo ou coordenadores da rede de nós implementadores. Os arranjos de coordenação devem corresponder a diferentes graus e níveis de interdependência (bilaterais, multilaterais etc.) entre os nós implementadores que compõem uma rede de governança no âmbito de um mesmo objetivo.

Nesse sentido, há duas questões fundamentais: a primeira é criar, no âmbito da rede de implementação do objetivo, uma **visão sistêmica comum**. “A interdependência como fator desencadeador da coordenação é mediada por sua percepção [...] até que duas unidades se reconheçam como mutuamente dependentes, será difícil que aceitem espontaneamente a necessidade de coordenação. Esse déficit de percepção é frequente em organizações e unidades cuja introspecção e insulamento as tornam míopes para visualizar a coincidência com outras num ambiente de trabalho” (ECHEVARRIA, 2001, p. 3). A segunda é a necessidade de **não padronizar** os arranjos de coordenação das redes de implementação de objetivos, pois, assim como as estruturas organizacionais, sujeitam-se a critérios contingenciais – níveis mais complexos de interdependência externa e/ou interna, que demandam arranjos de coordenação mais ou menos complexos (ECHEVARRIA, 2001; BRINKERHOFF, 1996). A Figura 6.2

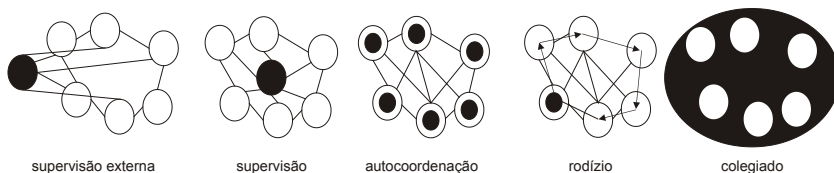


Figura 6.2 - Arranjos de coordenação de redes para implementação de programas
Fonte: Marini & Martins (2004). Um Governo Matricial®: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento. IX Congreso del CLAD. Madrid, novembro (2004).

ilustra os distintos arranjos de coordenação de redes de nós implementadores de programas, a saber: supervisão externa, supervisão, autocoordenação, rodízio e colegiado.

A escolha do responsável pelo objetivo deve pautar-se pelo alinhamento entre perfis gerenciais pessoais e requeridos pelas especificidades do arranjo. É preferível que o responsável por objetivos intrasetoriais seja o próprio dirigente da unidade/organização. Já em relação aos objetivos multissetoriais, seu responsável ou coordenador da rede de unidades/organizações deve depender do arranjo de coordenação adotado.

O alinhamento vertical não proporciona apenas uma plataforma de implementação, mas também uma plataforma de formulação matricial de resultados. A Figura 6.3 ilustra o alinhamento vertical com a rede de nós.

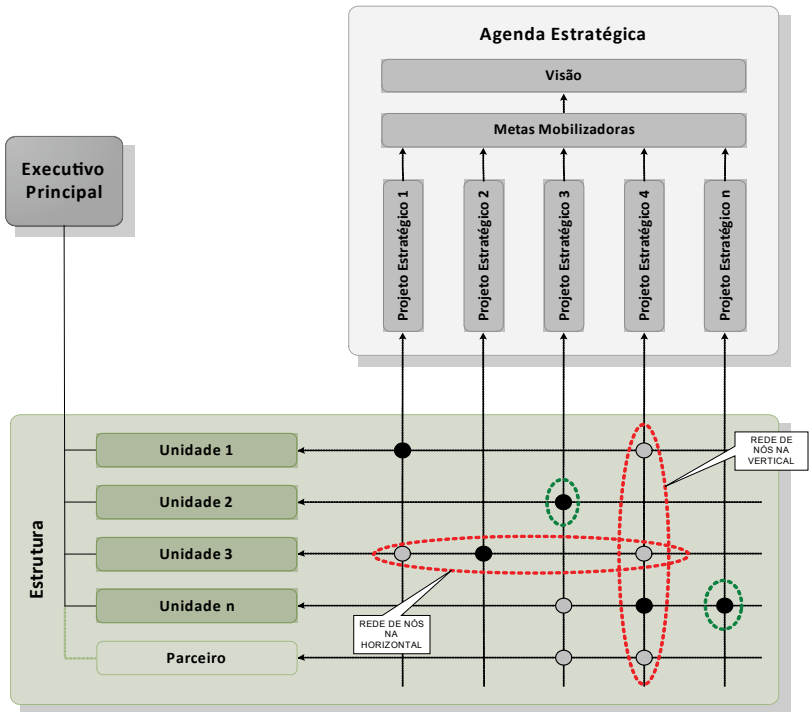


Figura 6.3 - Alinhamento vertical

6.1.2. Alinhamento Horizontal

Realizar o alinhamento horizontal é **integrar e ajustar as unidades/organizações aos objetivos com os quais se relacionam**, analisando e promovendo a sua adequação e prontidão. Vistos na perspectiva horizontal, haverá conjuntos de nós simples, formados por unidades/organizações **uniprogramáticas** (envolvidas com a implementação de apenas um objetivo ou programa), e conjuntos de nós complexos, formados por unidades/organizações **multiprogramáticas** (envolvidas com a implementação de dois ou mais objetivos ou programas, unissetoriais ou multissetoriais). O alinhamento horizontal é essencialmente uma tarefa de **conciliação e convergência de agendas**, que busca inserir na agenda da organização sua contribuição para a geração de resultados dos objetivos prioritários. A Figura 6.4 ilustra essa busca de convergência entre as metas de objetivos e as metas organizacionais.

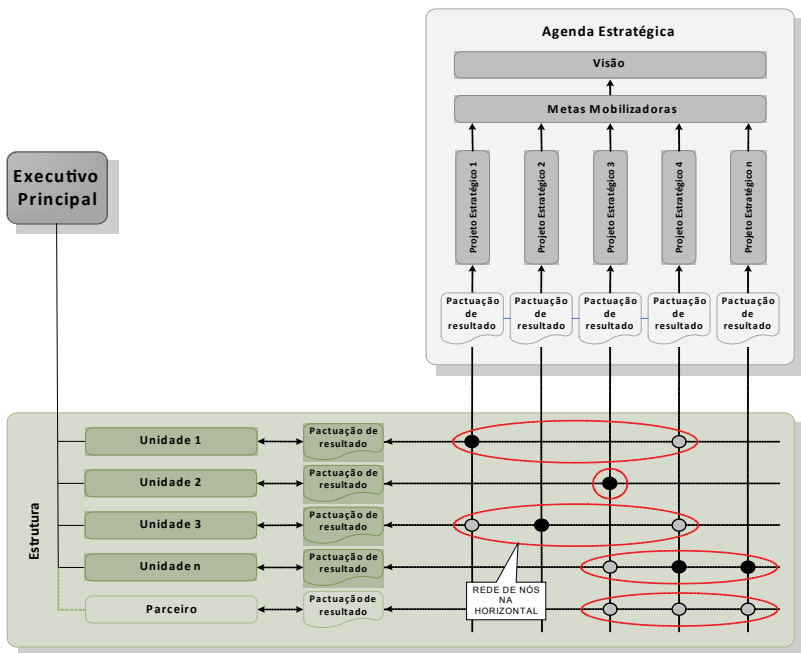


Figura 6.4 - Alinhamento horizontal

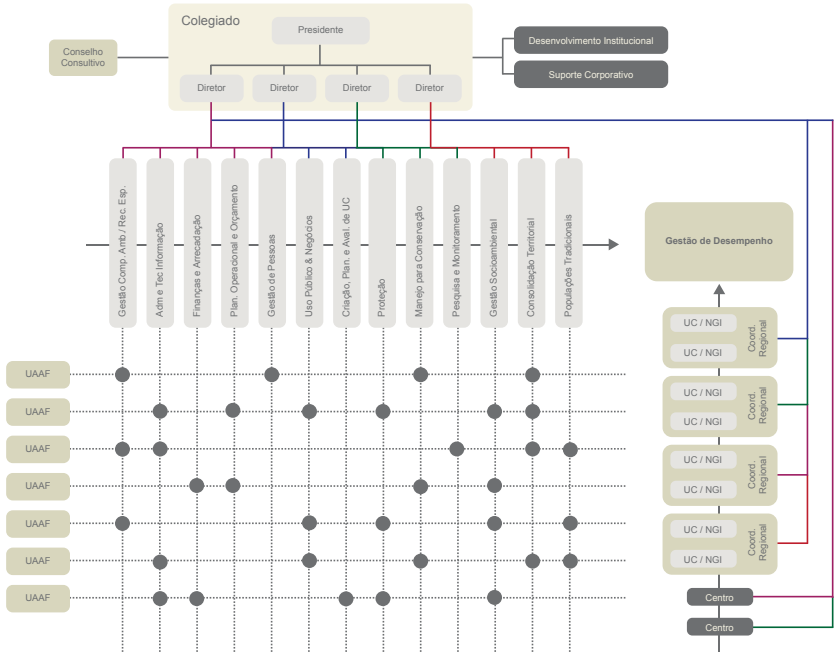


Figura 6.5 - Matriz de Contribuição de Instituição da área ambiental

O alinhamento das agendas deve resultar, em alguma extensão, em perspectiva micro-organizacional, no alinhamento do modelo de gestão das organizações, de tal forma a ajustar estratégias (a nova agenda, conciliada com os resultados dos programas que perpassam a organização), estruturas, processos, perfil da força de trabalho e sistemas informacionais.

A Figura 6.5 ilustra uma matriz de contribuição de uma instituição da área ambiental. Pode-se observar o cruzamento dos processos com a estrutura, representada pelas unidades organizacionais (UAAF).

6.2. Firmando a pactuação interna

O alinhamento vertical se estabelece com a pactuação vertical, a implantação de formas de pactuação de resultados entre a

liderança da organização/governo (“contratante”) e a rede de implementação de cada objetivo (“contratado”, representado pelo conjunto de unidades/organizações implementadoras), com o responsável pelo objetivo, o coordenador da rede de nós implementadores.

Os resultados, objeto da pactuação, devem ser as metas dos objetivos (presumivelmente alinhadas com as metas mobilizadoras), e a liderança da organização/governo deve assegurar os meios necessários para seu alcance, com tratamento diferenciado na alocação de recursos (não contingenciamento, precedência na alocação de força de trabalho e recursos informacionais, flexibilidades gerenciais, principalmente em relação a compras e contratos etc.), o que expande a concepção de orçamento voltado para resultados.

O monitoramento e a avaliação da pactuação devem ser responsabilidade da Central de Resultados, que será objeto de capítulo específico, a seguir, e deve haver claros incentivos meritocráticos (reconhecimento ou censura pública de gerentes de programas e equipes envolvidas) e financeiros (bônus e remuneração variável para gerentes de programas e equipes envolvidas) que reforcem o alcance das metas pactuadas pelos responsáveis pela sua implementação.

Analogamente ao alinhamento vertical, a pactuação de resultados entre a liderança da organização/governo, “contratantes”, e unidades/organizações, “contratadas”, também é estabelecida no alinhamento horizontal. Além disso, há a pactuação externa, por meio do estabelecimento de termos de parceria ou congêneres com organizações extragoverno (organizações não governamentais, parcerias público-privadas etc.). Os resultados pactuados devem estar minimamente refletidos nas metas dos programas que se relacionam com a organização e outros resultados prioritários vinculados a outras demandas identificadas. Igualmente, nesse caso, a liderança da organização/governo deve assegurar os meios necessários ao pleno cumprimento do pacto. O monitoramento e a avaliação são realizados pela Central de Resultados, mediante incentivos meritocráticos (reconhecimento ou censura pública de dirigentes de organizações) e financeiros

(bônus e remuneração variável para dirigentes de organizações e equipes envolvidas).

O **modelo de pactuação de resultados** deverá comportar os elementos: a) **Metas** ou **resultados**; b) **Meios**, em sentido amplo, regras, recursos e obrigações; c) **Controles** ou formas de verificação do alcance dos resultados pactuados; d) **Incentivos** positivos e negativos, materiais e simbólicos. Essa arquitetura do modelo está ilustrada na Figura 6.6.

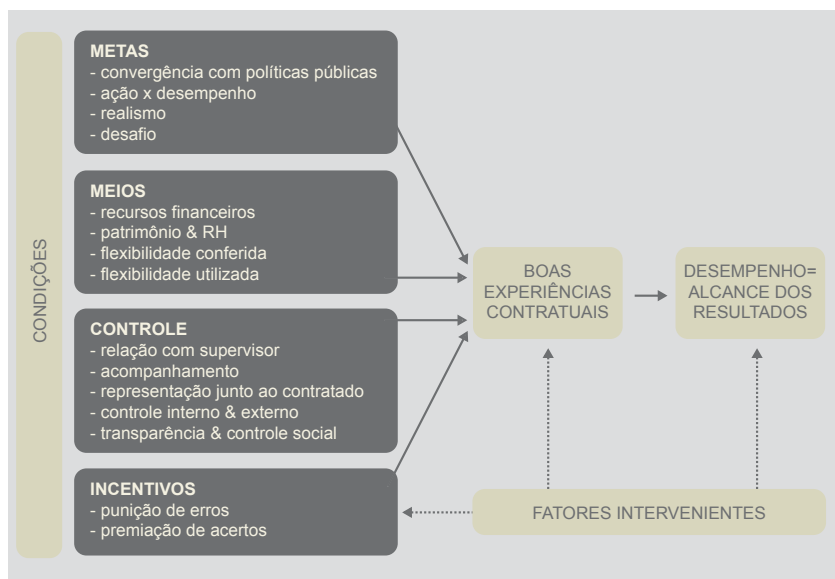


Figura 6.6 - Arquitetura do modelo de avaliação de experiências contratuais.

Fonte: MARTINS, H. *Cultura de Resultados e Avaliação Institucional: Avaliando Experiências Contratuais na Administração Pública Federal*. In: VII Congresso Interamericano do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, 2002, Lisboa.

Em toda experiência contratual, é fundamental que se avaliem as condições consideradas necessárias à geração de boas experiências contratuais em relação a cada um dos elementos. As condições para uma boa experiência contratual estão detalhadas no Quadro 6.1 como “boas condições” e “más condições”; algumas podem ser utilizadas para se avaliarem casos concretos, conforme suas especificidades.

	VARIÁVEIS	BOAS CONDIÇÕES	MÁS CONDIÇÕES
METAS	Convergência	O contratante sabe o que quer alcançar e o contrato espelha este posicionamento. As metas estão consistentes com os objetivos de políticas públicas.	O contratante não sabe o que quer alcançar e o contrato não espelha esse posicionamento. A relação metas-resultados de política pública não é clara ou é divergente.
	Ação x Desempenho	Há metas de desempenho, mediante indicadores que buscam mensurar de forma objetiva e abrangente o grau de eficiência, eficácia e efetividade dos processos organizacionais.	Há apenas metas de ação (ou metas de plano: "coisas a fazer") com prazos e responsáveis. Os indicadores são grau de implementação das ações previstas.
	Realismo	A relação meios-metas é clara, calculada em função de um plano que permite o dimensionamento de ações necessárias ao alcance dos padrões de desempenho estabelecidos.	A relação meios-metas não é clara; não há um plano de ação que permita o dimensionamento de ações necessárias ao alcance das metas pactuadas.
	Desafio	O alcance das metas requer ações de superação do padrão de desempenho anterior, porque haverá presumivelmente melhores condições para tal.	O alcance das metas pactuadas não implica em ganhos de produtividade/eficiência, eficácia e efetividade; mantém o padrão de desempenho anterior.
MEIOS	Recursos Financeiros	A garantia de repasse dos recursos pactuados e/ou fontes alternativas de recursos (comerciais ou fomento) asseguram fluxo contínuo de recursos e garantem o alcance das metas.	Não há mínimas garantias de cumprimento do cronograma financeiro; rupturas no fluxo de recursos inviabilizam o alcance das metas forçando frequentes reprogramações.
	Patrimônio & RH	Há quadros e instalações apropriadas; o processo de cessão de patrimônio e de pessoal é rápido.	Há dificuldades para formação do quadro ideal de RH (próprios, terceirizados etc.) e de instalações apropriadas em função de dificuldades de aquisição, contratação, cessão etc.
	Flexibilidade conferida	Há significativa expansão das flexibilidades: regras diferenciadas de gestão que permitem o desenvolvimento de sistemas próprios de gestão.	Não há ampliação significativa das flexibilidades gerenciais; prevalece a submissão às regras-padrão da administração pública.
	Flexibilidade utilizada	A flexibilidade conferida é efetivamente utilizada e reflete-se nos sistemas de gestão promovendo maior agilidade nos processos de trabalho e no processo decisório.	A flexibilidade conferida não é plenamente utilizada; há barreiras regulamentares, legais e culturais à sua plena utilização.
CONTROLE	Relação com Supervisor	A relação supervisor-contratado é baseada na cobrança dos resultados pactuados no contrato.	A relação contratante-contratado é tutelar: a supervisão segue um padrão de subordinação baseado na atribuição de ações específicas e demandas paralelas ao pactuado.
	Comitê de acompanhamento	O comitê realiza o acompanhamento indicativo do alcance das metas, apontando providências ou redirecionamentos ex ante.	O comitê tem um caráter auditor e inquisitor; realiza um controle a posteriori em busca de razões e responsáveis por metas descumpridas e procedimentos em desacordo.
	Representação no contratado	A representação do contratante em instâncias colegiadas do contratado cumpre uma função de controle estratégico, definindo diretrizes e fiscalizando resultados.	A representação do contratante em instâncias colegiadas do contratado provoca interferências nas decisões executivas, apontando ações e questões operacionais.
	Controle interno e externo	Preocupação preponderante com os resultados estabelecidos no contrato e com as condições de sucesso das relações contratuais.	Preocupação predominante com a conformidade legal dos atos e procedimentos; preocupação secundária ou insínia com os resultados.
	Transparência e controle social	A metas e seu acompanhamento (relatórios, eventos, instrumentos, critérios etc.) são divulgadas interna e externamente de tal modo que qualquer interessado possa saber o que e como está sendo avaliado.	A metas e seu acompanhamento (relatórios, eventos, instrumentos, critérios etc.) não são divulgadas interna e/ou externamente.
INCENTIVOS	Erros	Os erros (irregularidades, mal desempenho ou desvio de conduta) geram punições (demissão ou afastamento de dirigentes, conselheiros ou membros de comitês) e aprendizado.	Os erros são encobertos ou ignorados e não geram aprendizado.
	Acertos	Acertos (desempenho pactuado, superação de metas, soluções inovadoras, solução de problemas etc.) são premiados com bônus, garantias e reconhecimento (imagem).	Acertos são considerados mera obrigação.
	DESEMPENHO	O desempenho pactuado foi considerado insatisfatório, insuficiente ou houve descumprimento do contrato.	O desempenho pactuado foi considerado satisfatório, suficiente ou houve pleno cumprimento do contrato.

Quadro 6.1 - Avaliação das condições para boas experiências contratuais.

Fonte: MARTINS, H. *Cultura de Resultados e Avaliação Institucional: Avaliando Experiências Contratuais na Administração Pública Federal*. In: VII Congresso Interamericano do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, 2002, Lisboa.

O texto a seguir apresenta um modelo de documento de pactuação interna de resultados, utilizado no Ministério da Saúde e na Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS.

Modelo de Pactuação Interna

Termo de Contratualização

Termo de Compromisso que firma o Ministro de Estado da Saúde com a Agência Nacional de Saúde Suplementar, com a finalidade de contratualizar a implementação do Programa Mais Saúde.

O Ministro de Estado da Saúde, José Gomes Temporão, na qualidade de compromissante, e Fausto Pereira dos Santos, na qualidade de compromissado, celebram o presente Termo de Compromisso que se rege pelas cláusulas a seguir.

Cláusula Primeira – Da finalidade e do Objeto da Contratualização

O presente Termo de Compromisso tem por finalidade contratualizar responsabilidades para o alcance de resultados do Programa Mais Saúde, expressos no Painel Global de Gestão constante do Anexo 1.

Parágrafo único. Constituem objetos de contratualização:

- I. as contribuições estratégicas da Agência Nacional de Saúde Suplementar, os indicadores das contribuições estratégicas e metas correspondentes aos objetivos de contribuição da Agência, constantes no Anexo 2, que representam a forma pela qual esta contribuirá para o alcance das metas físicas e financeiras apresentadas no Programa Mais Saúde;
- II. as ações do Programa Mais Saúde sob responsabilidade direta da Agência, constantes do Anexo 3, e seus respectivos detalhamentos, constantes do Anexo 4.

Cláusula Segunda – Das Obrigações do Compromissado

Obriga-se o compromissado a:

- I. alcançar os resultados e executar as ações objeto da contratualização;
- II. realizar, periodicamente, conforme observa a cláusula quarta, reuniões de avaliação dos resultados das suas contribuições estratégicas, indicadores das contribuições estratégicas, metas correspondentes e ações sob sua responsabilidade;
- III. elaborar e encaminhar, sempre que solicitado, à Secretaria Executiva, os relatórios gerenciais que demonstrem a real execução do objeto pactuado.

Cláusula Terceira – Das Obrigações do Compromissante

Obriga-se o compromissante, por meio da Secretaria Executiva a:

- I. proceder o acompanhamento da execução deste Termo de Compromisso;
- II. garantir o provimento dos recursos necessários a sua execução, conforme é destacado no documento do Mais Saúde (Plano Plurianual - PPA e Expansão);
- III. providenciar a divulgação interna e externa de sua execução.

Cláusula Quarta – Do Acompanhamento e da Avaliação dos Resultados

O desempenho do compromissado será avaliado pela Secretaria Executiva, conforme Sistemática de Acompanhamento e Avaliação.

Parágrafo único. O acompanhamento da execução do Termo de Compromisso será feito por meio de:

- I. relatórios mensais de *status* de monitoramento que contém:
 - a. comparação entre metas e ações previstas e realizadas, por unidade compromissada, as razões do eventual não alcance, indicações de ajustes e recomendações, com aval do compromissante;
 - b. comparação dos resultados alcançados pela Secretaria/Entidade de suas contribuições estratégicas, indicadores e metas correspondentes com recomendações para correções de rumo, com aval do compromissante.
- II. reuniões bimestrais de avaliação dos resultados alcançados pela Secretaria/Entidade quanto às contribuições estratégicas, indicadores das contribuições estratégicas, metas correspondentes e ações sob sua responsabilidade com o Ministro de Estado da Saúde e/ou Secretária Executiva;
- III. reuniões semestrais de monitoramento do compromissante e dos compromissados para apresentação dos relatórios de monitoramento e eventuais reconstrutualizações com colegiado de dirigentes do Ministério da Saúde.

Cláusula Quinta – Dos Recursos Financeiros

Para o financiamento dos encargos resultantes da execução do presente Termo de Compromisso, o compromissante, avocado no disposto na Cláusula Terceira, diligenciará as providências para a manutenção dos recursos orçamentários e financeiros necessários à realização das respectivas ações.

Parágrafo único. As dotações ou destinações de verbas específicas, por demandas que são objeto de expansão dos recursos do Plano Plurianual, serão devidamente processadas e condicionam o cumprimento efetivo das ações.

Cláusula Sexta – Da Vigência e da Revisão

O presente Termo de Compromissos vigorará de 04 de julho de 2008 até 31 de dezembro de 2011.

Parágrafo único. A reconstrualização parcial ou total deste Termo de Compromissos será formalizada mediante Termo Aditivo para ajustes do objeto de contratualização resultantes do seu monitoramento e avaliação.

Cláusula Sétima – Das Penalidades

O descumprimento injustificado do presente Termo de Compromisso por uma das partes poderá implicar, entre outras medidas, a recomendação pelo compromissante para realocar recursos para outras ações prioritárias do Programa Mais Saúde que estejam apresentando melhor desempenho. Serão consideradas situações de descumprimento:

- I. a não observância injustificada, ainda que parcial, das cláusulas e do objeto de contratualização;
- II. o não atendimento injustificado às recomendações da Secretaria Executiva que obtiverem o aval do compromissante.

Cláusula Oitava – Da Publicidade

O Termo de Compromisso e seus respectivos aditamentos e relatórios de monitoramento e avaliação serão disponibilizados no sítio eletrônico do Ministério da Saúde.

E, por estarem assim de acordo com as disposições deste, o Ministro de Estado da Saúde e o Diretor-Presidente da Agência Nacional de Saúde Suplementar, firmam o presente Termo de Compromisso.

Brasília, 04 de julho de 2008.

José Gomes Temporão
Ministro de Estado da Saúde

Fausto Pereira dos Santos
Diretor-Presidente da Agência Nacional de Saúde Suplementar

O Quadro 6.2, a seguir, apresenta o caso de pactuação de resultados em Minas Gerais.

Quadro 6.2 – Pactuação de Resultados: Minas Gerais

No governo estadual de Minas Gerais, foram identificadas 11 Áreas de Resultados e duas dimensões complementares, a Qualidade Fiscal e a Qualidade e Inovação na Gestão Pública, conforme está ilustrado na Figura 6.7.

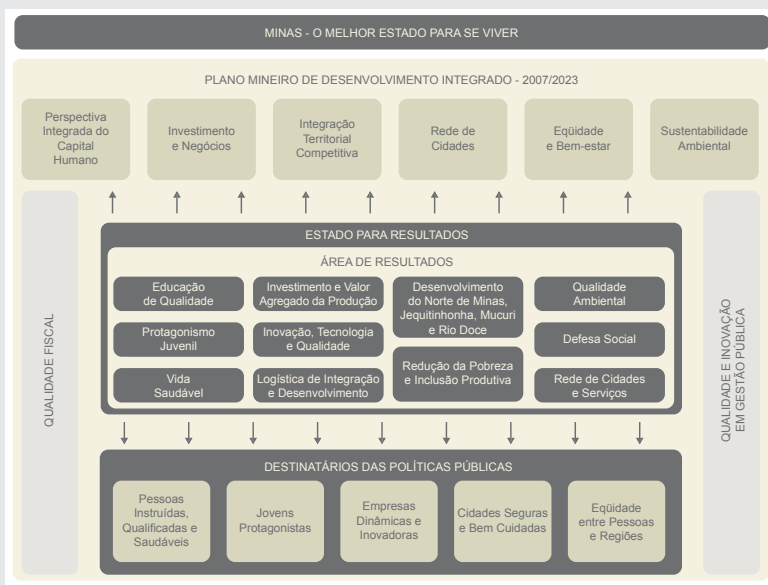


Figura 6.7 - Mapa Estratégico do Estado para Resultados

Para a pactuação desses resultados, foi necessário rever a sistemática de avaliação institucional baseada nos Acordos de Resultados e a política de incentivos. O novo modelo pressupõe a contratualização em duas etapas:

- A 1ª etapa, focada nos compromissos a serem alcançados para a realização da agenda estratégica (Áreas de Resultados) para cada sistema operacional (secretarias e entidades vinculadas), inclusive os resultados finais-

ticos, o cumprimento do planejado nos Projetos Estruturadores, metas de racionalização do gasto e ainda o cumprimento da Agenda Setorial.

- A 2ª etapa, focada no desdobramento do Acordo de 1ª etapa, com o objetivo de identificar o grau de compromisso e responsabilidade de cada equipe de trabalho, em cada órgão, na consecução das metas globais.

Com relação à política de incentivos, o novo modelo estabeleceu um prêmio por produtividade atrelado ao resultado de cada equipe, mas condicionado a um bom resultado do sistema operacional na primeira etapa.

6.3. Formulando o diagnóstico das unidades e dos processos pactuados

O diagnóstico institucional busca avaliar a efetiva **prontidão para a implementação do novo alinhamento estratégico**. O diagnóstico deve ser abrangente e suportar a execução da contribuição da unidade/organização. A mudança organizacional pode implicar a revisão de estruturas, processos, pessoas, sistemas informacionais, entre outros, para a melhoria e o alinhamento de todo o conjunto das áreas de gestão às novas estratégias.

O diagnóstico poderá evidenciar diferentes condições organizacionais de implementação, como: organizações que estão prontas para contribuir na geração de resultados dos objetivos com os quais se relacionam, em relativa harmonia com outras demandas; unidades/organizações que requerem pequenos ajustes de modo a se habilitarem a contribuir de forma efetiva para o alcance das metas dos objetivos, o que implica a necessidade de pactuar metas de desenvolvimento institucional e obter algum auxílio externo nesse sentido; unidades/organizações que possuem baixas condições de contribuição e requerem intervenção ou esforço intensivo de transformação. O conjunto de diagnósticos poderá ser

um valioso insumo para a formulação de políticas abrangentes de gestão pública, de forma que poderá modelar instrumentos, focos e incentivos específicos para a modernização na perspectiva micro-organizacional.

Para que o diagnóstico forneça uma visão completa sobre o desempenho, é importante que seja realizada uma **análise multidimensional** que contemple estratégia, estrutura, modelo institucional, processos, pessoas, sistemas de informações e custos e investimentos. Uma das vantagens do emprego dessa metodologia é o favorecimento de um olhar mais amplo sobre toda a instituição, que permita a avaliação de cada dimensão e suas interrelações com as demais. As dimensões analisadas estão representadas na Figura 6.8, e a descrição de cada dimensão está apresentada no Tabela 6.1



Figura 6.8 - Um diagnóstico multidimensional (BRASIL 2009)

Dimensão	Descrição
1. Posicionamento estratégico	Avalia o processo de gestão estratégica, que vai desde a formulação até a implementação, comunicação e ferramentas de monitoramento dos indicadores de sua execução.
2. Estrutura	Identifica os critérios de departamentalização e divisão do trabalho adotados, as informalidades existentes e sua adequação em relação à estratégia e aos processos da organização.
3. Modelo Institucional	Analisa se o modelo jurídico da unidade em análise é pertinente à administração direta ou se seria mais adequado outro modelo, como empresa estatal, fundação, autarquia, entre outros.
4. Processos	Mapeia os principais macroprocessos, seus fornecedores e beneficiários, e avalia se o produto gerado atende aos requisitos de seus usuários em qualidade e eficiência.
5. Pessoas	Consolida o quadro de pessoal inclusive servidores efetivos e sem vínculo, consultores, terceirizados e Técnicos Especializados (CTU), analisando a distribuição por área e perfil.
6. Sistemas de Informação	Levanta todos os sistemas utilizados, sua função, se atendem às necessidades de seus usuários, a qualidade e confiabilidade das informações fornecidas.
7. Custos e Investimentos	Compara o orçamento disponível com o necessário para a realização das ações propostas e a capacidade de execução físico-financeira da área.

Tabela 6.1 - Descrição das dimensões do diagnóstico multidimensional (BRASIL 2009)

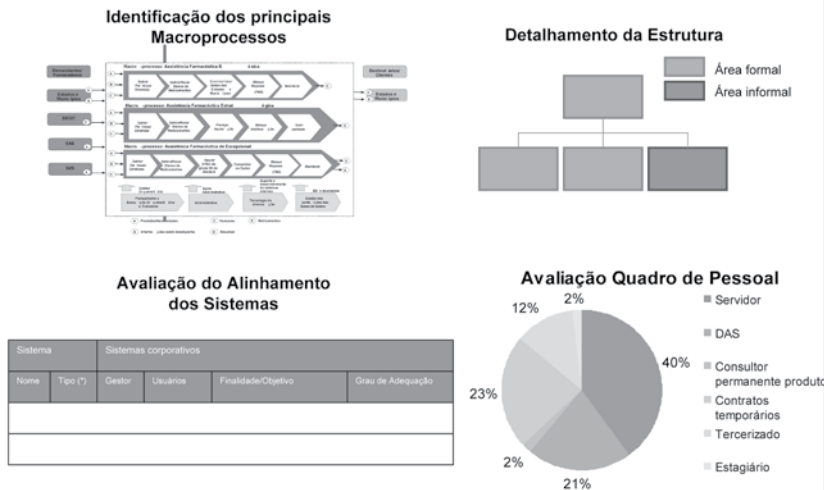


Figura 6.9 - Exemplo de diagnóstico organizacional

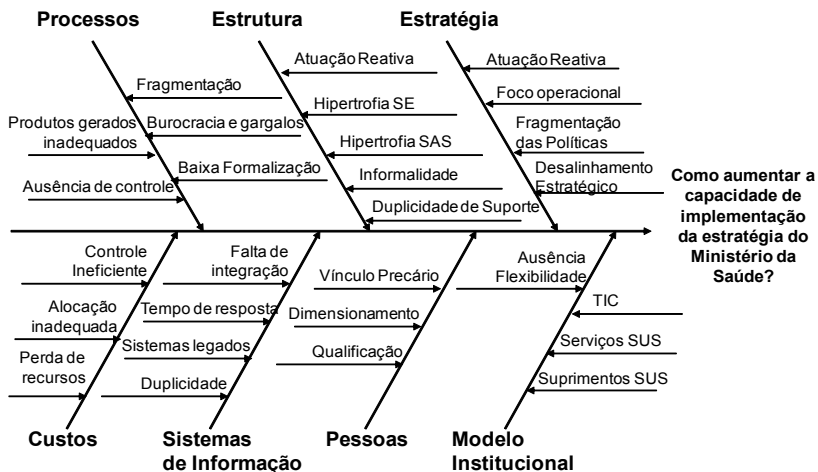


Figura 6.10 - O Raio-X do diagnóstico multidimensional do Ministério da Saúde (BRASIL 2009)

Para apoiar o processo de diagnóstico, poderão ser utilizadas diversas ferramentas. Neste sentido, para a análise dos processos, utiliza-se o mapa de relacionamento. Já para a estrutura, um organograma auxilia na identificação de áreas formais e informais, enquanto para força de trabalho pode-se fazer uma análise de sua distribuição por tipo de vínculo ou mesmo perfil. Esses instrumentos de análise estão representados na Figura 6.9.

Para a apresentação do diagnóstico, podem-se utilizar algumas formas de representação que permitam à organização o entendimento de sua situação atual. Para isso, pode-se utilizar o **diagrama de causa e efeito** representado na Figura 6.10 que indica para o problema analisado suas principais causas agrupadas por afinidade.

Outro instrumento é o **painel do diagnóstico multidimensional**, que sintetiza os tópicos descritos da situação na ocasião da análise, os problemas encontrados e as propostas de mudança em cada uma das dimensões. Um sinalizador (verde, amarelo ou vermelho) pode identificar ainda a gravidade da situação da Unidade como demonstra a Figura 6.11.

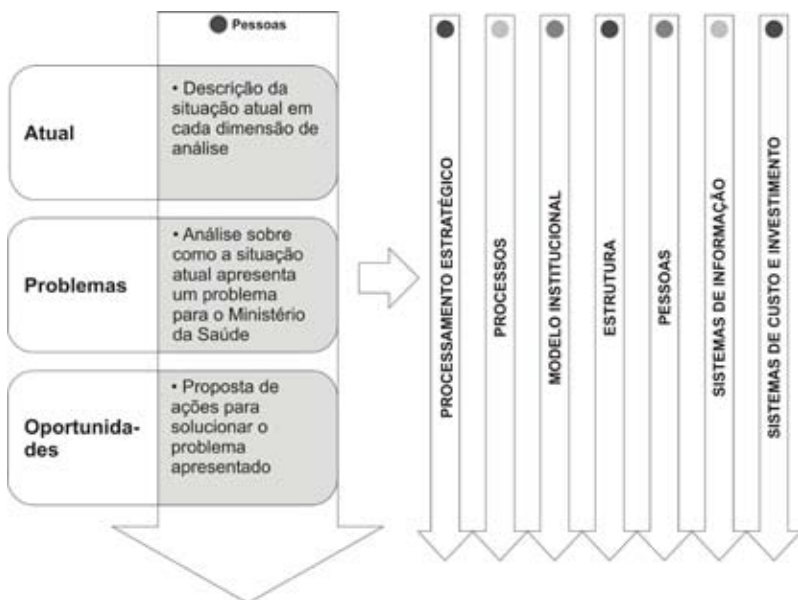


Figura 6.11 - Painel do diagnóstico multidimensional (BRASIL 2009)

6.4. Apoiando a remoção de obstáculos e promovendo melhorias de gestão

O êxito de iniciativas de alinhamento entre a agenda estratégica e as diversas dimensões da gestão (pessoas, processos, estrutura) resulta, em grande parte, da capacidade de liderança existente na organização como força mobilizadora para a remoção de obstáculos e a promoção de melhorias. A institucionalização de valores e de uma cultura voltada ao alcance de resultados, orientada por meio de objetivos comuns, depende do fator humano e, principalmente, da capacidade dos líderes de influenciar suas equipes. Torna-se, portanto, essencial trabalhar esse aspecto para a implementação de um Modelo de Gestão para Resultados, principalmente no setor público, em virtude de peculiaridades no modelo de ocupação de cargos de direção.

Apesar de não haver consenso acerca de uma definição única e precisa de **coaching**, este pode ser entendido como um **sistema de desenvolvimento e de aprendizado**, mediante a realização de conversas estruturadas que conduzem à discussão, à reflexão e à realização de experiências. Trata-se de liberar o potencial de uma pessoa para maximizar o seu desempenho, ajudá-la a aprender em vez de ensiná-la.

Nesse contexto, entre as diversas abordagens metodológicas existentes para proporcionar melhorias organizacionais, o *coaching* se destaca justamente por atuar diretamente no comportamento das pessoas, com foco em mudança de comportamentos, desenvolvimento da competência de liderança e mudança organizacional.

O *coaching* pode e deve, nesse sentido, tratar da **prevenção e da correção de problemas de desempenho**, como a remoção de obstáculos à realização das iniciativas que apoiam a execução da estratégia.

O processo de *coaching* inclui a identificação de informações a respeito do líder, como valores, competências, características pessoais, coerência e relacionamento com a equipe. A confidencialidade

de dessas informações é premissa desse processo. A partir desse conjunto de informações e com base no contexto e nos desafios vivenciados, estrutura-se um plano de ação para conduzir o líder a seus resultados, mediante o estabelecimento de metas pactuadas entre as partes. Alguns modelos utilizam uma sistemática de remuneração por desempenho, ou seja, o *coach* recebe sua remuneração apenas se o líder tiver alcançado as metas estabelecidas.

Gerar resultados em ambientes complexos depende fundamentalmente da capacidade de alinhar efetivamente as estruturas implementadoras e mantê-las atuando de forma integrada e orquestrada, o que requer uma revisão contínua dos elementos do processo de alinhamento (matriz de contribuição, (re)pactuação interna, diagnóstico das unidades e processos pactuados, remoção de obstáculos e melhorias de gestão).



REFERÊNCIAS

BRASIL, Ministério da Saúde. Secretaria-Executiva. Mais Gestão É Mais Saúde : Governança para Resultados no Ministério da Saúde / Ministério da Saúde, Secretaria-Executiva. – Brasília : Ministério da Saúde. 2009.

BRINKERHOFF, Derick W. Coordination Issues in Policy Implementation Networks: an illustration from Madagascar's environmental action plan. In: World Development, vol. 24, nº 9 1996 (pp. 1497-1510). 1996.

ECHEVARRIA-ARIZNABARRETA, Koldo. Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina 5-9 Nov. 2001.

MARINI, C. & MARTINS, H. Um Governo Matricial®: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento. IX Congreso del CLAD. Madrid. Nov. 2004.

MARTINS, H. Cultura de Resultados e Avaliação Institucional: Avaliando Experiências Contratuais na Administração Pública Federal. In: VII Congresso Interamericano do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública. Lisboa. 2002.

CAPÍTULO 7

Alinhando e Otimizando Processos
de Trabalho

Processos são uma dimensão fundamental do modelo de gestão para resultados, na medida em que constituem arranjos estruturados (sujeitos a regras e requisitos) de atividades que geram e entregam os produtos (bens ou serviços, tangíveis ou não) de uma organização, programa ou projeto aos devidos beneficiários. Há duas questões essenciais que constituem os grandes objetivos da (re)modelagem de processos: alinhamento e otimização.

Primeiramente, espera-se que os processos de trabalho finalísticos estejam **calibrados para gerar os produtos propostos de forma alinhada com a agenda estratégica**, de modo a gerar valor para o beneficiário. Analogamente, espera-se que os processos de suporte administrativo (incumbidos da gestão de recursos, como os recursos financeiros, humanos, tecnológicos etc.) e corporativos (como planejamento, relacionamento etc.) estejam alinhados com os requisitos de funcionamento dos processos finalísticos. Não menos importante, coloca-se a questão da otimização. Processos consomem recursos que representam custos diretos e indiretos.

A otimização de processos vai ao encontro do imperativo da eficiência: fazer mais e melhor com menos recursos. Otimizar processos significa (re)configurá-los, alterando suas regras e procedimentos, usualmente com o emprego de novas tecnologias para torná-los mais expeditos, confiáveis, baratos, flexíveis (capazes de incorporar novas demandas e soluções) e integrados com processos no âmbito de outras organizações para tratamento de temas transversais.

A gestão de processos também é um processo, que deve proporcionar alinhamento e otimizações contínuos, embora diversos fatores possam ensejar momentos de intensa redefinição – como redefinições na agenda estratégica ou mudança de paradigmas tecnológicos.

Há muitas metodologias e ferramentas específicas de (re)modelagem de processos cuja escolha e aplicação variam de acordo

com a natureza do processo e da organização, mas, quase invariavelmente, todas preconizam seletividade e algumas etapas padrão utilizadas pelo Instituto Publix: **identificação, mapeamento e definição de requisitos; diagnóstico; elaboração e implementação de planos de melhoria;** elaboração de sistemas de medição, monitoramento e avaliação (**escritório de processos**).

7.1. A gestão matricial de processos

A gestão de processos abrange a inter-relação das atividades e processos organizados sob a lógica de uma “cadeia de agregação de valores” direcionada para o alcance dos objetivos estratégicos da organização.

A gestão de processos tem ocupado espaço de destaque no âmbito da modernização das organizações do setor público, visto que: a) resulta em maior valor ao beneficiário; b) promove a integração e orientação para resultados entre as várias unidades organizacionais; c) possibilita a racionalização de recursos orçamentários, financeiros, humanos, materiais, tecnológicos.

Acresce-se que, em consonância com a tendência do setor público de atuar em rede, a gestão de processos permite identificar alternativas extraorganizacionais (mediante terceirizações e parcerias), as quais têm se revelado mais vantajosas para os beneficiários ou para o poder público.

Dessa forma, este capítulo acrescenta ao modelo de gestão matricial o enfoque sobre os processos interorganizacionais que perpassam as unidades implementadoras e são responsáveis, com outras iniciativas estratégicas, pelo alcance de resultados de governo.

De acordo com Marini e Martins (2004), a lógica do governo matricial se sobrepõe à estrutura governamental predominantemente mecanicista. A possibilidade de estruturação em rede representa a essência da metodologia de gestão de processos no governo matricial, pois se refere a processos estratégicos que implementam políticas públicas com temáticas transversais e que constituem um elo

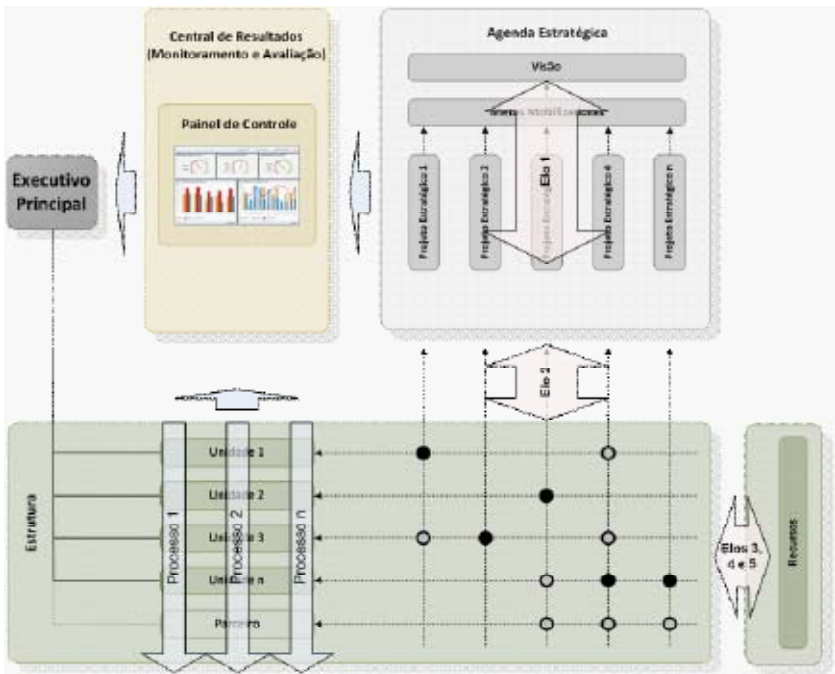


Figura 7.1 - Gestão de processos no Governo Matricial

integrador das unidades da estrutura implementadora. Em suma, esse alinhamento resulta na sincronização das atividades para criar sinergia e alcançar resultados expressivos. A Figura 7.1 apresenta a gestão de processos inserida no governo matricial.

A concretização da visão não é alcançada apenas mediante a execução de iniciativas – temporárias e singulares. Sua realização necessita de ações contínuas e estratégicas, realizadas pelos órgãos constituintes da estrutura governamental. Nesse sentido, buscam-se identificar os processos prioritários necessários para a execução da agenda de governo. Esses são desdobrados da visão e das áreas de resultado, para assegurar que seus resultados sejam resultados de governo. Essa é a lógica de constituição da carteira de processos estratégicos.

Após a identificação dos processos estratégicos, relaciona-se a contribuição de cada processo às áreas de resultados de governo. Em seguida, realiza-se a identificação das contribuições de cada unidade implementadora para a realização do processo. A Figura 7.2 ilustra a relação entre áreas de resultado, carteira de processos e unidades.

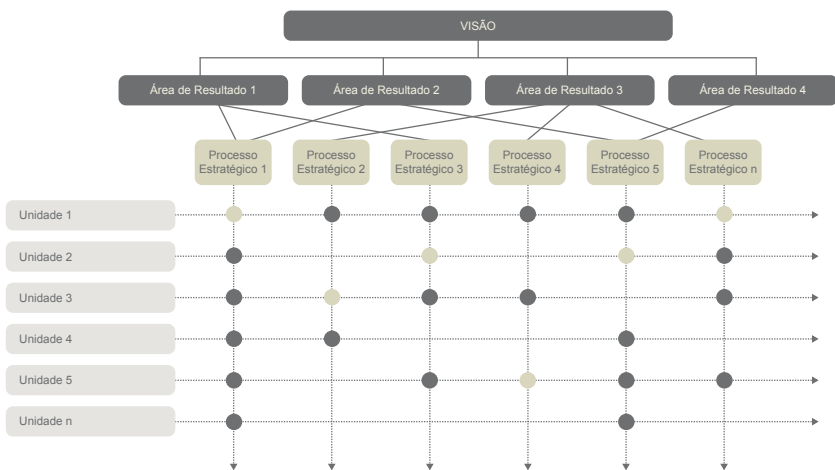


Figura 7.2 - Relações entre áreas de resultado, carteira de processos e estrutura implementadora

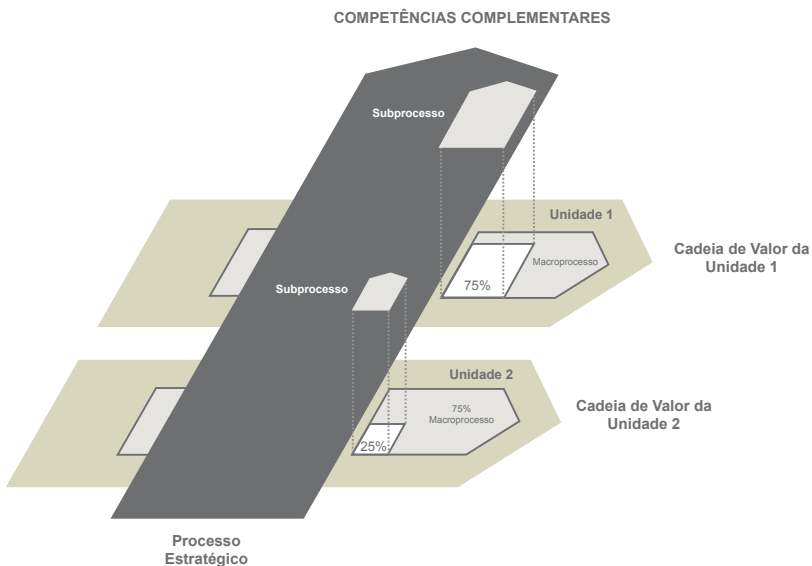


Figura 7.3 - Contribuições em rede das unidades para o alcance de resultados
Adaptado de Amato Neto (2005)

Do ponto de vista interorganizacional, a atuação das unidades implementadoras nos processos estratégicos é realizada por meio das contribuições em rede para o alcance de resultados. A participação de cada unidade implementadora se dá conforme sua competência, e as responsabilidades podem ser ponderadas de forma diferenciada, conforme as especificidades de atuação organizacional de cada unidade (Figura 7.3).

Um dos fatores críticos de sucesso para propiciar a atuação coordenada das unidades da estrutura implementadora consiste na atuação dos líderes organizacionais para influenciar equipes e promover a gestão de processos baseada em princípios de eficácia, eficiência e efetividade. Trata-se de promover mudanças na esfera cultural, mobilizando todos os níveis hierárquicos das organizações envolvidas. Para que isso seja possível, é necessária a priorização de investimentos no desenvolvimento de competências gerenciais para as pessoas que ocupam cargos de gestão. São elas as responsáveis por evitar a fragmentação dos processos, o que contribui para que o processo de agregação de valor não descontinue. Sem uma estrutura de gestão de processos que os trate de maneira integrada, a agregação de valor se perde na passagem entre organizações, setores e unidades organizacionais.

7.2. Alinhando e otimizando processos

A gestão de processos organizacionais consiste em identificar, alinhar e otimizar os processos organizacionais e suas inter-relações, o que propicia à organização uma visão completa e essencialmente integrada dos ambientes interno bem como externo e identifica e mobiliza os principais atores envolvidos.

O objetivo principal da gestão de processos é que estejam alinhados à estratégia e assegurem a geração e a entrega de resultados a beneficiários e à sociedade. Além disso, ela é orientada no sentido para promover:

- otimização de processos com foco em eficiência;
- conformidade e consistência do processo;

- mitigação e gerenciamento de riscos;
- integração e automatização de processos e
- ações de melhoria organizacional (processos, pessoas, tecnologia).

A figura 7.4 apresenta a metodologia de gestão de processos com as respectivas etapas.

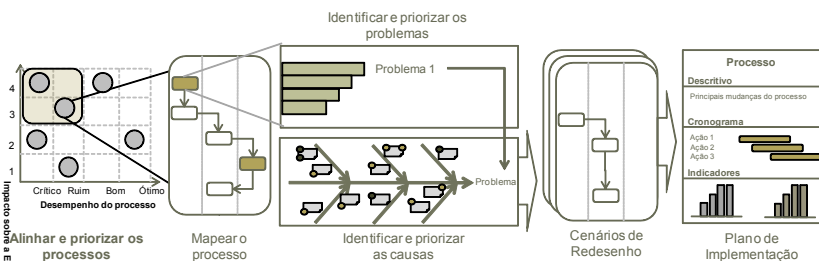


Figura 7.4 - Etapas da metodologia de gestão de processos

A **gestão matricial de processos** inicia-se com o alinhamento entre os processos e a estratégia da organização. Esse alinhamento é importante para que possam ser priorizados os esforços de análise e redesenho dos processos que tenham maior impacto sobre a estratégia e pior desempenho. A gestão de processos preocupa-se, nesse sentido, em alinhar antes de otimizar como forma de garantir que as melhorias realizadas nos processos contribuam para uma melhoria da capacidade de execução da agenda estratégica.

O primeiro elemento necessário para esse alinhamento é o entendimento da cadeia de valor da organização, que é um instrumento utilizado para realizar o levantamento de toda ação ou processo necessário para gerar ou entregar produtos ou serviços a um beneficiário, balizado pelos critérios de eficácia, eficiência e efetividade. A cadeia de valor é uma representação das principais atividades de uma organização e permite melhor visualização do valor ou do benefício agregado no processo. É utilizada também para a definição dos resultados e impactos dos processos das organizações. Um diagrama de cadeia de valor permite definir os resultados que a organização pretende alcançar, estabelecer quais produtos ou serviços

a organização deseja entregar e quais são os processos necessários para gerar os produtos ou serviços estabelecidos.

O levantamento é feito de fora para dentro do processo, ou seja, parte-se dos impactos a serem gerados como benefícios do processo. Conhecidas as expectativas e os resultados a alcançar, é estabelecido o objetivo de mensuração da efetividade desejada para o processo. Ressalta-se que gerar produtos não tem o mesmo significado que gerar impactos: a geração de impactos é função do grau de satisfação dos grupos destinatários do produto gerado. Na Figura 7.5, vê-se o modelo metodológico que representa a cadeia de valor.

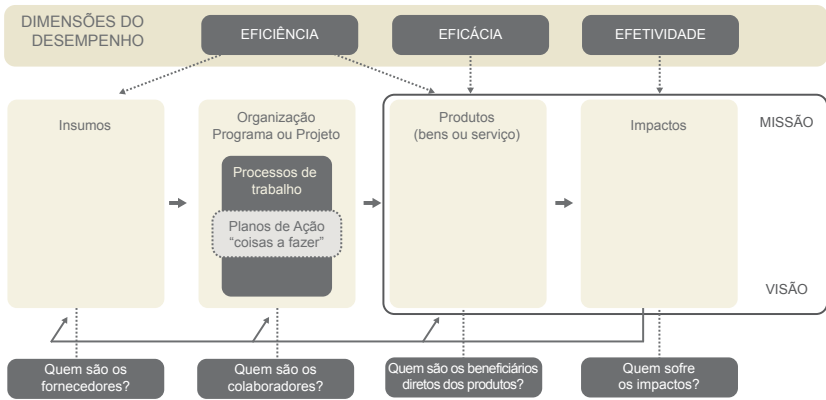


Figura 7.5 - A cadeia de valor

Outro instrumento utilizado para promover o alinhamento entre os processos e a estratégia é o **mapa de relacionamento**, um diagrama utilizado para identificar as inter-relações entre processos e os principais atores envolvidos. Na realidade, o mapa de relacionamento constitui um detalhamento da cadeia de valor. A análise desse último permite identificar alternativas de atuação organizacional, tecendo redes de trabalho e de cooperação e estabelecendo relações de parceria e terceirização de serviços. A grande vantagem de analisar e repensar a forma de atuação organizacional é a possibilidade de aumentar os níveis de desempenho, visto que a estrutura implementadora tende a ser a mais inteligente possível. A Figura 7.6 apresenta um modelo de mapa de relacionamento.

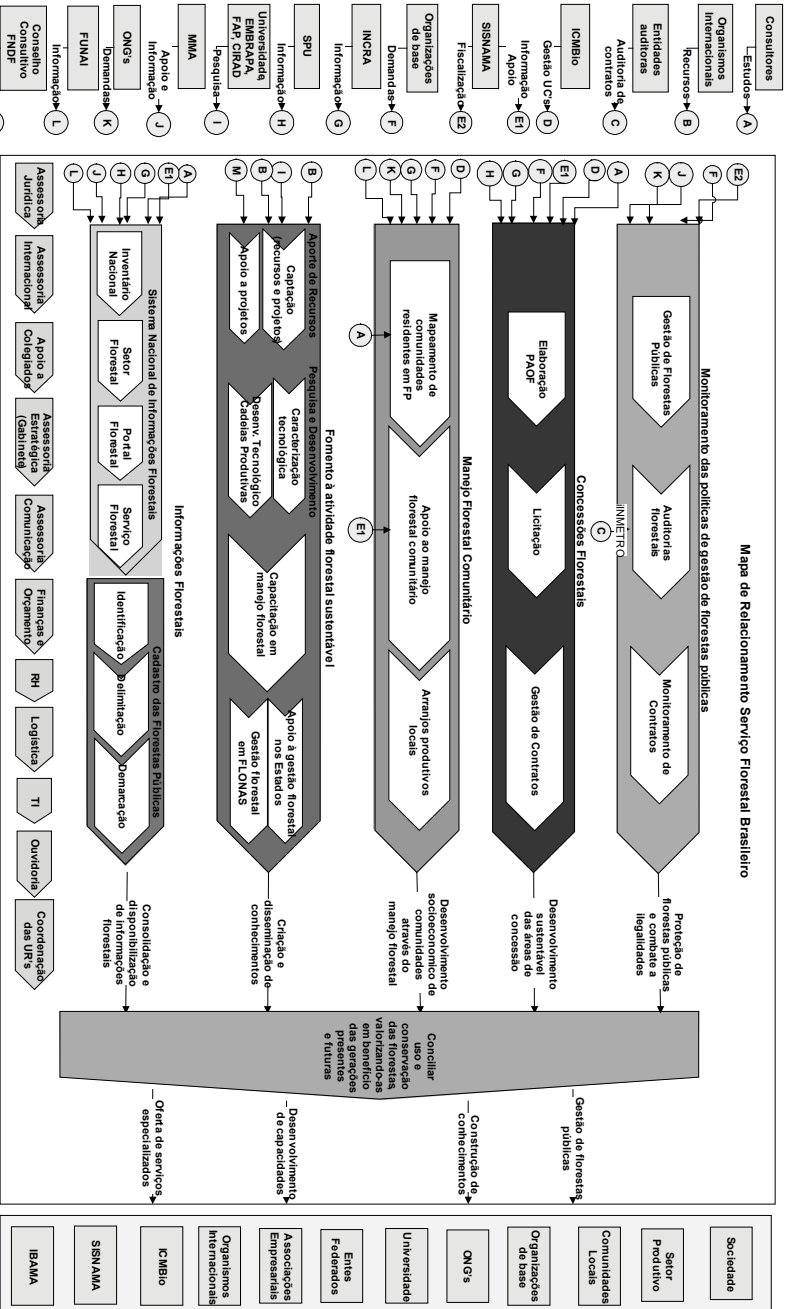


Figura 7.6 - Mapa de relacionamento

Com a cadeia de valor e seu desdobramento no mapa de relacionamento, será possível elaborar uma matriz com o cruzamento dos processos com a agenda estratégica. Para isso, deve-se analisar a estratégia por meio dos fatores-chave que correspondem ao conjunto de condições ou variáveis críticas de sucesso necessárias para que a organização realize os objetivos estratégicos. Para cada um dos fatores-chave, é preciso relacionar todos os processos necessários para sua satisfação conforme ilustra a Figura 7.7.

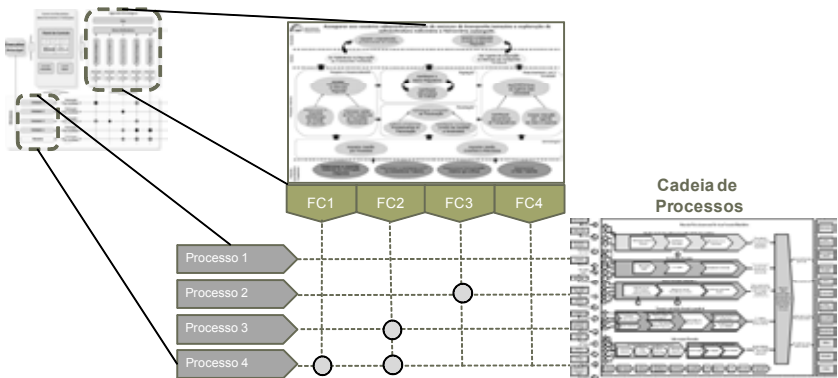


Figura 7.7 - Matriz de relacionamento dos processos com a estratégia

A partir dessa matriz, é possível analisar o relacionamento dos processos com a estratégia no sentido horizontal e vertical:

- Análise horizontal: identifica cada processo e sua relação com os fatores-chave. É possível identificar, por exemplo, processos que não têm nenhuma contribuição com a estratégia e avaliar a possibilidade de sua eliminação.
- Análise vertical: avalia os fatores críticos e quais processos apoiam a sua execução. Pode-se avaliar a necessidade da criação de novos processos que possam dar suporte à execução dos fatores-chave e conseqüentemente dos objetivos estratégicos.

Após a construção da matriz de relacionamento, é necessário realizar uma ponderação da importância relativa de cada fator-chave e da intensidade de sua correlação com os processos. Para isso, devem ser estabelecidos pesos para cada fator-chave e avaliado como cada processo está relacionado com ele; é atribuído o valor 1 para os processos com menor correlação e o valor 3 àqueles com maior intensidade de correlação com o fator-chave. Como resultado, será possível avaliar quais processos deveriam ser priorizados para análise e redesenho com o objetivo de aumentar a capacidade de a organização executar sua agenda estratégica, como demonstra a Tabela 7.1.

Fator Crítico/ Processo	FC1 P=3	FC2 P=2	FC3 P=2	FC4 P=1	FCn	Total
Processo 1	3					9
Processo 2		3	3			12
Processo 3		1	2	1		7
Processo n		1				2

Tabela 7.1 - Relação dos fatores críticos com os processos

Contudo, somente a identificação dos processos mais relevantes para a execução da agenda estratégica não é suficiente para determinar quais deverão ser os processos prioritários a serem desenhados. É necessário avaliar também a qualidade do desempenho de cada processo utilizando uma escala que classifica de crítico a ótimo o desempenho atual dos processos. Com essas informações, será possível construir a matriz de alinhamento e priorização dos processos apresentada na Figura 7.8.

Essa matriz permitirá a classificação dos processos em 4 quadrantes que auxiliará na priorização do grupo de processos que será objeto de análise e redesenho conforme a descrição:

- **Urgência:** processos prioritários que precisam de mudanças emergenciais, pois têm desempenho crítico ou ruim e alto impacto sobre a estratégia.

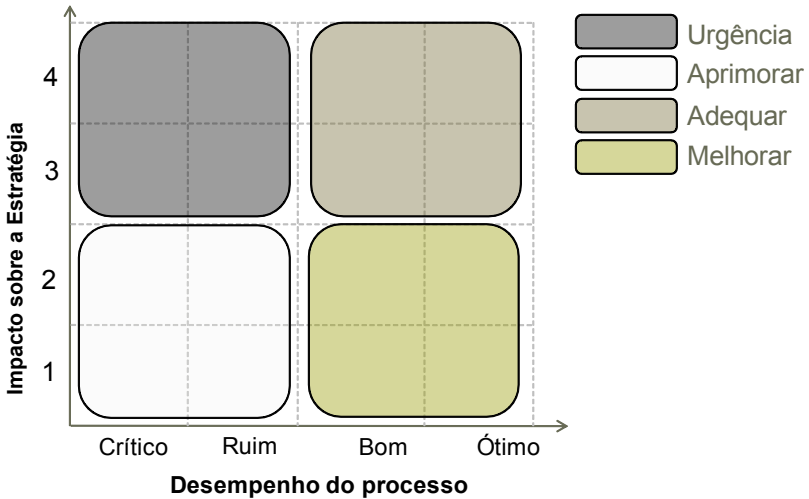


Figura 7.8 - Matriz de Alinhamento e priorização dos processos

- **Aprimorar:** processos secundários que também apresentam desempenho crítico ou ruim, mas têm impacto de moderado a fraco sobre a estratégia.
- **Adequar:** processos que já apresentam um bom desempenho e têm alto impacto sobre a estratégia; precisam apenas de adequações.
- **Melhorar:** é o último grupo de processos a ser analisado, pois, além de ter um desempenho satisfatório, tem baixo impacto sobre a estratégia.

A segunda etapa da gestão de processos consiste na **elaboração dos mapas dos processos prioritários**. Os mapas apresentam a visão global do processo e representam, de forma clara, as etapas, setores, departamentos, áreas e organizações pelos quais perpassam. A Figura 7.9 apresenta o modelo de mapa de processo.

Além do mapa do processo que representa as etapas do processo, são levantados também os sistemas de informação e o quantitativo e perfil da força de trabalho necessários para a execução do processo.

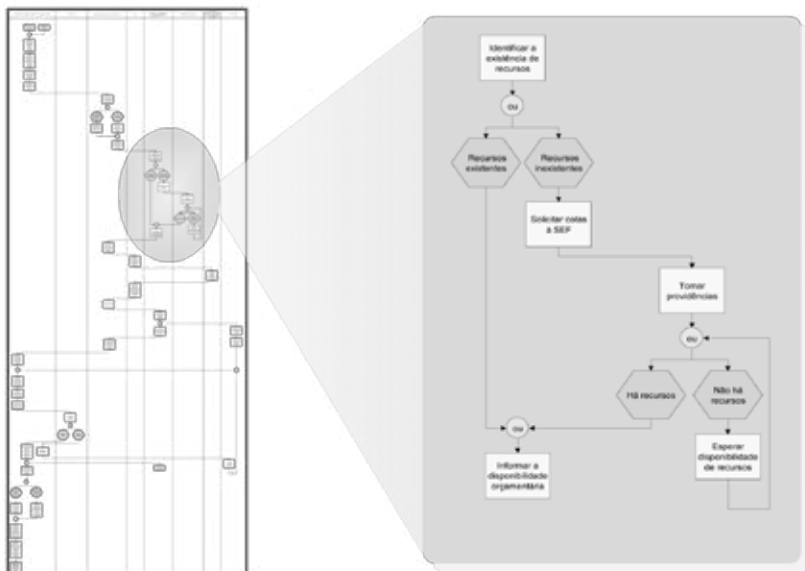


Figura 7.9 - Mapa de processo

Identificados e mapeados os processos críticos, dá-se início à terceira etapa: **análise e identificação de problemas**. Essa etapa abrange: levantamento dos principais problemas de desempenho e seus impactos na organização. Para auxiliar na identificação dos problemas dos processos, devem ser avaliados aspectos como:

- Os insumos fornecidos atendem às necessidades do processo?
- Os produtos gerados pelo processo atendem às expectativas dos beneficiários?
- Existe variabilidade no desempenho do processo?
- Existe erro ou retrabalho no processo?
- A força de trabalho alocada no processo está adequada para sua execução em termos quantitativos e qualitativos?
- Os sistemas utilizados em cada etapa atendem às necessidades do processo?

Depois da identificação dos problemas é realizada a sua priorização como forma de direcionar a busca pelas causas daqueles

problemas que tenham maior impacto no desempenho do processo. Nessa etapa pode ser utilizada a Matriz GUT, que é uma ferramenta de análise de problemas com objetivo de priorizá-los. Essa matriz classifica cada problema quanto a sua gravidade, urgência e tendência. A gravidade avalia o impacto do problema sobre pessoas, resultados, processos ou organizações e os efeitos que surgirão caso o problema não seja resolvido. Já a urgência analisa se é necessária uma ação imediata para resolver o problema e a tendência com o potencial de crescimento do problema, avaliando a tendência de crescimento, redução ou desaparecimento do problema. Para cada uma dessas variáveis, é atribuída uma pontuação em uma escala de 1 a 5 e o produto dessa matriz será a classificação em ordem decrescente de importância dos problemas do processo.

Outro instrumento para levantamento dos principais problemas de desempenho e de propostas de solução é o **formulário de oportunidades de melhoria**. Com ele, é possível identificar os problemas, seu impacto nos processos, o tempo necessário para intervenção e, assim, permitir priorizar aqueles problemas que tenham maior impacto no processo e possuam o menor tempo para intervenção, conforme é apresentado na Figura 7.10.

Após a identificação e priorização dos problemas será possível fazer um **diagnóstico matricial dos processos**. Esse diagnóstico permite uma análise horizontal do processo e identifica quais problemas limitam seu desempenho; o mesmo diagnóstico possibilita uma análise vertical do processo e indica qual problema tem maior impacto sobre o desempenho do portfólio de processos da organização. Um exemplo do diagnóstico matricial de processos está representado na Figura 7.11.

A quarta etapa consiste na **identificação das principais causas dos problemas priorizados**. Para isso, pode ser utilizado o diagrama causa e efeito que permite identificar as causas relacionadas com o problema e agrupá-las por afinidade. Após a identificação das causas do problema, é necessário priorizá-las utilizando, por exemplo, um sistema de votação múltipla. As causas deverão ser priorizadas de forma que 20% sejam classificadas como prioritárias, 30% como

Macroprocesso: AQUISIÇÃO						
Processo: 01.01 Aquisição e Distribuição de Material				Data: Agosto de 2007		
Atividade/ Descrição	Problema	Males ou Impactos Negativos	Impacto	Intervenção Rápida?	Observações	
Programação Quadrimestral de Aquisição.	Planejamento desarticulado entre as unidades (Especialidades de Áreas Médicas-específicos).	Demora no processo de aquisição. Aumento dos custos. Multiplicidade de processos.	Atuação de vários procedimentos de aquisição para insumos correlatos. São recebidos, em média, 4 pedidos de aquisição iguais por dia.	Não	A Gerência de Produção e Material de Apoio (GPM/A) realiza a programação dos bens de consumo regular.	
	Má especificação de compras (demora na especificação dos materiais, erros na especificação direcionada a fornecedor específico).	Aumento do número de questionamentos às Coordenadoras Especialistas. Necessidade de reinstruir o processo. Demora no processo de aquisição.	Ocorrem, em média, 5 especificações erradas ou direcionadas a fornecedores específicos por dia. Em média, 15 processos por dia precisam ser reinstruídos.	Não		
			Ocasional atraso de 2 a 3 meses no processo de aquisição.			

Figura 7.10 - Formulário de oportunidades de melhoria

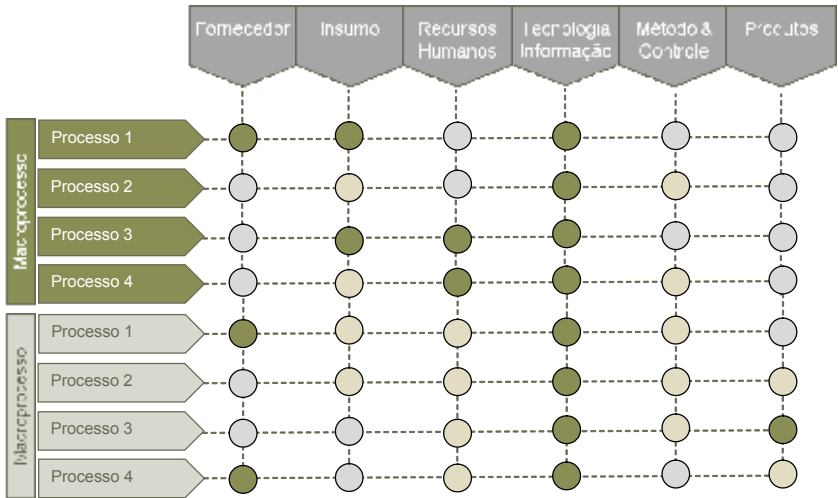


Figura 7.11 - Diagnóstico matricial dos processos

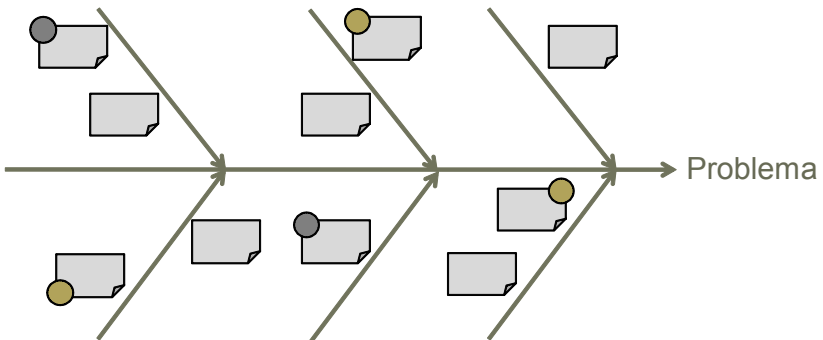


Figura 7.12 - Diagrama de causa e efeito

secundárias e as demais como menos relevantes para o problema, como está representado na figura 7.12 Assim, as causas com maior impacto no problema de desempenho do processo deverão ser direcionadores das discussões da próxima etapa de construção dos cenários de redesenho.

A quinta etapa consiste no desenvolvimento de **propostas de melhoria e redesenho** por meio da construção de cenários com objetivo de identificar como o processo poderia ser redesenhado de forma a resolver as causas dos problemas. Para isso, são elaborados mapas de processos sob a ótica de diferentes soluções propostas. As

simulações são analisadas e escolhidas de acordo com sua viabilidade e impactos nos resultados. Algumas questões podem ajudar na discussão para elaboração dos cenários de redesenho dos processos:

- Existe a possibilidade de eliminar alguma etapa? Qual das etapas não adiciona valor?
- Existe a possibilidade de combinar uma etapa com outras?
- Existe a possibilidade de mudar a sequência das etapas? Quais podem ocorrer em paralelo para reduzir o tempo de ciclo de processo?
- Existe a possibilidade de automatizar alguma etapa?
- Existem gargalos no processo? Como poderiam ser eliminados?

É importante ressaltar que existe a necessidade de atrelar a responsabilidade pela gestão do processo a alguém, gestor ou unidade implementadora. Essa definição deve ser considerada no momento do redesenho dos processos, de forma a promover o comprometimento dos atores envolvidos no processo.

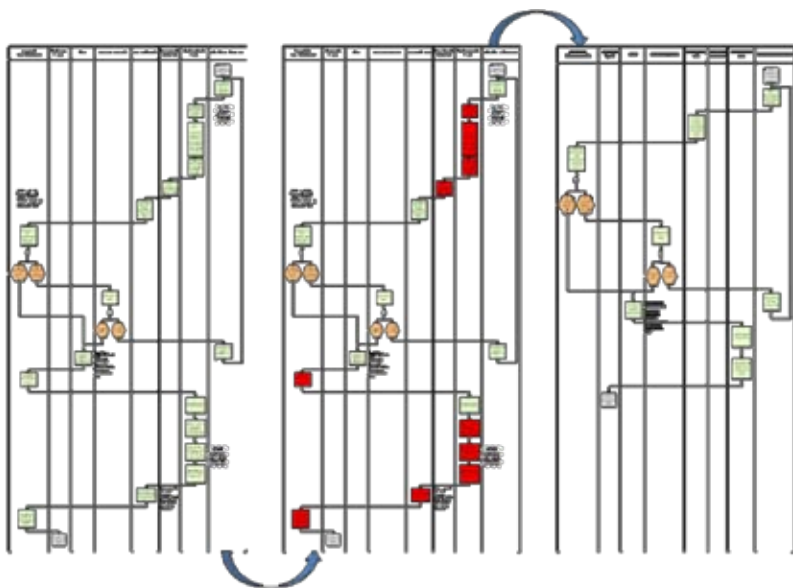


Figura 7.13 - Desenvolvimento de propostas de melhoria

A Figura 7.13 ilustra a simulação da implantação de uma proposta de solução. O primeiro mapa retrata o processo no momento do mapeamento, e o segundo assinala as atividades que seriam extintas do processo com a implementação da solução; o terceiro mapa apresenta o processo após a implementação da solução.

A sexta etapa da metodologia trata da estruturação de **sistemática de monitoramento e avaliação** dos processos. A estruturação da sistemática compreende:

- a definição de indicadores e metas de desempenho de processo;
- a definição de atores, da periodicidade de avaliação e de pontos de controle do processo;
- a contratualização de resultados;
- a criação de um escritório de acompanhamento de processos;
- a especificação de ambiente de Sala de Situação para monitoramento de resultados por meio de painéis de controle integrados com a Central de Monitoramento e Avaliação.

Essa integração é importante para que o monitoramento dos processos seja realizado em conjunto com o das iniciativas e

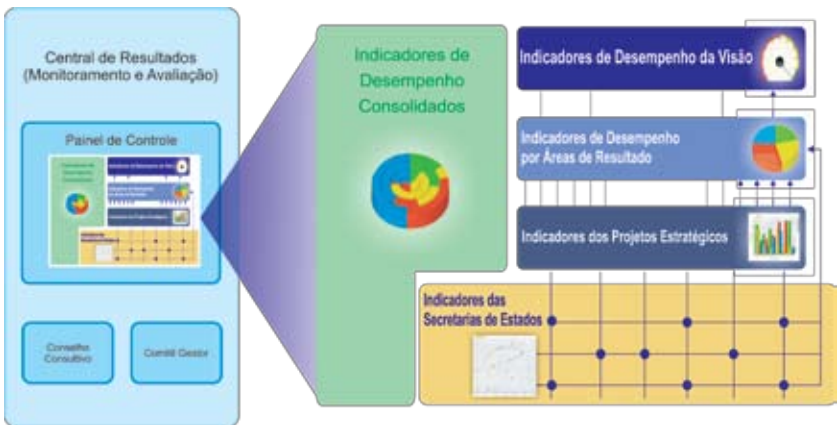


Figura 7.14. Ambiente de Sala de Situação para monitoramento de resultados

Funcionalidade	Diagram Designer	Diagram Studio	RFFlow	Smart Draw	Visio	Work Draw	QVIS	Igrafx
Preço (em US\$)	Free	50	49	200	200	995	1350	550,1
Possui tutorial?	Não	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
Uso intuitivo	Excelente	Excelente	Bom	Excelente	Excelente	Não	Bom	Excelente
Integração com office (copy+ paste)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
Simulação	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim3
Salva nos formatos:								
- PDF	Não	Sim	Não Identificado/ Não informado	Sim	Não	Não	Não	Não
- JPG	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
- HTML	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Técnicas e notações suportadas:								
- BPMN	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim
- ISO 9001:2000	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim
- TQM	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não Identificado/ Não informado

Tabela 7.2 - Tabela comparativa das ferramentas para modelagem de processos. Adaptado de Oliveira (2006)

com os indicadores de resultado dos objetivos estratégicos. Assim, poderemos avaliar como a melhoria do desempenho dos processos está contribuindo para a execução da estratégia organizacional. A Figura 7.14 ilustra o ambiente da sala de situação para monitoramento de resultado.

A última etapa da metodologia abrange o **planejamento e a implementação das soluções propostas**, a **capacitação** das pessoas envolvidas de acordo com as atribuições e os **resultados** a serem alcançados; abrange também a gestão da mudança e implementação do processo de melhoria contínua.

Para a modelagem dos processos, podem ser utilizadas diversas ferramentas de tecnologia da informação como suporte. Cada solução tem suas características que precisam ser avaliadas, de modo que seja identificada a solução mais adequada para cada organização ou tipo de processo a ser gerenciado. Uma visão geral das principais ferramentas e suas funcionalidades está representada na Tabela 7.2.

A metodologia utilizada em gestão de processos parte da compreensão da agenda estratégica e é projetada para organizar, gerenciar e avaliar uma ou mais organizações. Tem a agenda de governo como elemento unificador de objetivos e congrega os resultados das várias unidades envolvidas em torno das metas mobilizadoras.

A gestão de processos aborda o desenho, (projeto), e a implantação de processos, o estabelecimento de sistemas de mensuração que estejam alinhados com os objetivos governamentais e a educação do corpo diretivo das organizações implementadoras para que eles efetivamente gerenciem os processos.

Em suma, os resultados esperados com a aplicação da metodologia apresentada são:

- identificação e mapeamento dos processos estratégicos;
- identificação da rede de atores internos e externos à organização;
- identificação das lacunas de desempenho (oportunidades de melhoria);
- simplificação e racionalização dos processos;
- capacitação do corpo dos dirigentes em gestão de processos (apropriação de conhecimento da metodologia);
- estruturação de sistemática de monitoramento e avaliação dos resultados dos processos;
- modelagem do processo de melhoria contínua.

Essa metodologia se destaca por seus conceitos inovadores, entre os quais podem ser mencionadas a criação do escritório de processos, a contratualização de resultados de processos que envolvem várias unidades implementadoras e a modelagem de um processo de melhoria contínua da gestão de processos.



REFERÊNCIA

AMATO NETO, João (organizador). Redes entre organizações: domínio do conhecimento e da eficácia operacional. São Paulo. Ed. Atlas. 2005.

MARINI, C.; MARTINS, H. Um Governo Matricial: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento. In: IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Publica. Madrid. 2004.

OLIVEIRA, Saulo Barbará (organizador). Gestão por processos: fundamentos, técnicas e modelos de implementação: foco no sistema de gestão de qualidade com base na ISO 9000:2000. 2ª ed. Rio de Janeiro. Qualitymark. 2006

CAPÍTULO 8

(Re)Modelando Estruturas Organizacionais*

* Contém excertos de MARTINS, H.F. (2005). Modelos de Gestão e Arquitetura Organizacional. Brasília: ENAP, 2005. MARTINS, H.F.; MARINI, C. (2006). Guia de Modelagem de Estruturas Organizacionais. São Paulo: Edições Fundap. MARTINS, H.F.; DANTAS, V. (2005). A modelagem matricial da estrutura organizacional: o caso da Secretaria do Trabalho da Prefeitura de São Paulo. X Congresso Del CLAD, Santiago, Chile.

Estruturas são um **conjunto recorrente** (porque institucionalizado) de **relacionamentos** (de autoridade, de subordinação, de responsabilidade e de jurisdições sob determinados temas, como representados no organograma) que **organizam o trabalho** entre os membros de uma ou várias organizações (caso de estruturas extraorganizacionais, arranjos em rede que envolvem parceiros e outras partes interessadas relevantes na organização do trabalho). **A função da estrutura é realizar a estratégia.** O melhor desenho de estrutura depende da estratégia e, portanto, é contingencial (embora possa sujeitar-se a certas regularidades e padrões, em particular no âmbito da administração pública). Estruturas desalinhadas são um obstáculo à estratégia.

Analogamente aos processos, cabe alinhar e otimizar estruturas para realizar a agenda estratégica. Alinhar significa conceber um desenho com um **grau de flexibilidade e autonomia condizente com a natureza da estratégia.** Estratégias em contextos sujeitos a alta variabilidade qualitativa e quantitativa de demandas e tecnologias requerem estruturas flexíveis (para rápida incorporação de novas demandas e tecnologias), enquanto estratégias em contextos sujeitos a relativa estabilidade se realizam de forma satisfatória com estruturas mais rígidas.

Otimizar estruturas significa organizar o trabalho em torno de competências essenciais (com parcerias ou contrato do que pode ser mais bem feito por terceiros), eliminar redundâncias paralelismos, sobreposições e excessos. Estruturas não custam apenas dinheiro; estruturas disfuncionais obliteram o processo decisório.

Gestão da estrutura também é um processo. Não apenas os ajustes internos demandam atenção contínua, embora possam se intensificar em determinados momentos por razões diversas. A tendência de crescimento da estrutura extraorganizacional, com a formação de redes de organizações, requer mudanças significativas no trabalho gerencial – que passa a focar mais no relacionamento e na integração que na supervisão.

Ao promover o alinhamento das organizações aos objetivos da agenda estratégica, pode haver casos em que nem todas as organizações que constituem a rede implementadora estejam em condições de gerar os resultados esperados. Nesses casos, pode ser necessário realizar uma intervenção para que a estrutura organizacional possibilite o cumprimento de sua estratégia.

Não há muitas metodologias e instrumentos de alinhamento e de otimização de estruturas; prevalecem altas doses de formalismo e empirismo na maior parte das intervenções. A metodologia de modelagem de estrutura demonstrada neste texto foi desenvolvida de forma alinhada à metodologia do Governo Matricial (embora possa ser adotada para redesenhar organizações que ainda não avançaram na gestão para resultados). Este capítulo tem como propósito auxiliar as organizações a realizar um projeto bem-sucedido de modelagem de estrutura com o objetivo de viabilizar o alcance dos resultados previstos em sua agenda.

8.1. Arquitetura organizacional

A questão metodológica mais geral é a concepção de uma arquitetura abrangente (um conjunto de princípios e padrões que orientam como as atividades devem se organizar para implementar uma estratégia) que capte o negócio (perspectiva funcional da estratégia) e a organização (perspectiva construcionista de elementos do modelo de gestão voltados à implementação da estratégia) (NADLER & TUSHMAN, 1997; KOTTER, 1998 e 1995; MALHOTRA, 1996; KAPLAN & NORTON, 2001; HAMEL & PRAHALAD, 1994). Nesse sentido, é fundamental o atendimento ao princípio da congruência (NADLER & TUSHMAN, 1997), segundo o qual quanto maior o grau de congruência ou alinhamento dos vários componentes da arquitetura organizacional, maior o desempenho da organização.

Em linha com essa **função-ponte** (entre estratégia e plataforma implementadora) da arquitetura organizacional e com a abordagem do governo matricial, uma metodologia matricial para a definição da estrutura organizacional, objeto deste capítulo, possui quatro mó-

dulos: a) a **construção da agenda estratégica**, traduzida em unidades programáticas de resultados (políticas, programas, projetos ou denominações congêneres) que contenham, de fato, uma definição objetiva dos resultados a serem alcançados (por meio de indicadores de eficiência, eficácia e efetividade); b) a **definição das inter-relações** (a plotagem dos nós) entre as unidades programáticas de resultado (programas, por exemplo) e a plataforma implementadora existente (organizações); c) a **definição da arquitetura organizacional** dos elementos da estratégia, ou o modelo de gestão das redes de governança formadas pelos nós das suas organizações implementadoras; e, finalmente, d) a **arquitetura organizacional** propriamente dita das organizações implementadoras dos programas, a partir, por sua vez, do **alinhamento de suas agendas** de modo a incorporar sua contribuição na promoção dos resultados dos elementos da estratégia que as perpassam e da definição de uma arquitetura que inclua uma estrutura condizente com a promoção dos resultados visados.

Há, nesse caso, uma sobreposição (integradora) de arquiteturas, uma orgânica, fluida, virtual, em rede, vinculada aos elementos da estratégia e outra mais concreta, no sentido de que está fixamente associada a uma dada organização. Com efeito, uma das proposições centrais do governo matricial é que nenhuma das duas arquiteturas é capaz de, por si, gerar o alinhamento necessário para que os resultados programados aconteçam. A Figura 8.1 busca ilustrar essa proposta e a arquitetura matricial.

Uma **arquitetura organizacional** adequada, coerente, é aquela que proporciona um **alinhamento entre a estratégia** (ou conjunto de propósitos e resultados visados) e seus **elementos essenciais**: estrutura (arranjo hierárquico de unidades organizacionais), processos (conjuntos estruturados de ações que geram produtos/serviços entregues aos beneficiários), quadros (conjunto de pessoas que atuam nos processos e suas competências) e sistemas informacionais (conjunto de dados e informações necessários ao processo decisório e os recursos informacionais de *software* e *hardware* necessários). Nesse caso, a estratégia é a variável ordenadora: estruturas, processos, quadros funcionais e recursos informacionais devem ser “formatados” para colocar em ação opções estratégicas específicas.



Figura 8.1 - Arquitetura matricial (com adaptações a partir de Hoogervorst, 2003)

Assim, estratégias alinhadas com contextos de baixa complexidade, caracterizados pela previsibilidade e estabilidade de demandas (baixa variabilidade nas necessidades dos beneficiários e, por conseguinte, nos produtos/serviços) e ofertas tecnológicas (baixo grau de inovação do produto e do processo), alinham-se com modelos de gestão de feição mais burocrático-mecanicista. Há duas variáveis-chave que devem ser consideradas: porte e incerteza da tarefa. Organizações de grande porte estão mais sujeitas a burocratização. Por outro lado, ambientes estáveis proporcionam baixa incerteza da tarefa, que, nesse caso, impõe, em nome da eficiência (a relação ótima entre recursos e produtos), um desenho organizacional mais rígido e programável.

Com efeito, os modelos de gestão mecanicistas possuem as seguintes características:

- a estratégia é mais estável e reativa;
- o conjunto de produtos (bens ou serviços) é mais padronizado, menos ou pouco diferenciado;
- os processos de trabalho são mais rotinizados, programáveis, regulamentados e autônomos (circunscritos dentro da organização);

- as estruturas são mais rígidas, verticalizadas e reproduzem uma “separação entre mãos e cérebros” (uns pensam, outros executam; quem pensa não executa; quem executa não pensa), demarcando de forma muito contundente instâncias de decisão e planejamento/formulação (uma cúpula pensante) e instâncias de execução (uma base operacional);
- os quadros funcionais são mais fixos (mais empregados do quadro que colaboradores eventuais), as competências são pre definíveis e a capacitação é orientada por conhecimentos disponíveis “no mercado”;
- a cultura organizacional tende a destacar valores tais como disciplina, obediência e impessoalidade;
- a liderança emana mais da autoridade do cargo formal;
- a comunicação é mais formal e tende a seguir a hierarquia;
- os sistemas de informação são centralizados e herméticos (caixa-preta). Um modelo de gestão com essas características proporciona maior eficiência em ambientes estáveis.

Já estratégias alinhadas com contextos de alta complexidade, caracterizados por incerteza, ambiguidade, pluralidade e instabilidade das demandas (alta variabilidade nas necessidades dos beneficiários e, por conseguinte, nos produtos/serviços) e ofertas tecnológicas (alta inovação do produto e do processo), alinham-se com modelos de gestão de feição mais orgânica. Ambientes instáveis ou turbulentos proporcionam alta incerteza da tarefa, o que, nesse caso, impõe, em nome da efetividade (o impacto necessário a partir dos produtos necessários), um desenho organizacional mais flexível e capaz de se reprogramar para atender rapidamente às variações do contexto.

Com efeito, os modelos de gestão orgânicos possuem as seguintes características:

- estratégia mutante, emergente e proativa, voltada até para a criação do futuro em bases autopoieticas (na qual a organização passa a modelar o ambiente mais que esse último modela a organização);

- o conjunto de produtos (bens ou serviços) é mais diversificado, mais ou muito diferenciado e pode, no limite, ser totalmente customizado;
- os processos de trabalho são estruturados, mas menos rotinizados, menos programáveis e menos regulamentados, e sujeitos a constantes inovações e integrações laterais com organizações parceiras;
- as estruturas são mais flexíveis, horizontalizadas (menos níveis hierárquicos e eliminação de “intermediários” na média gerência) e buscam uma integração entre mãos e cérebros (a cúpula predominantemente pensante se envolve em questões operacionais e a base operacional pensa estrategicamente e ganha maior autonomia/empowerment);
- os quadros funcionais são mais variáveis (menos empregados do quadro e mais colaboradores eventuais e parceiros), algumas competências são pré-definíveis, mas há competências emergentes e conhecimentos gerados exclusivamente dentro da organização;
- a cultura organizacional tende a destacar valores, como iniciativa, ousadia e sensibilidade;
- a liderança emana da capacidade de resolver problemas e lidar com pessoas e situações difíceis sob pressão;
- a comunicação é mais informal e multidirecional;
- os sistemas informacionais são descentralizados e acessíveis a todos. Um modelo de gestão com essas características proporciona melhor capacidade de resposta em ambientes instáveis.

Dessa forma, o **melhor modelo de gestão**, o mais adequado, é aquele que **promove a estratégia** e, ao mesmo tempo, contém uma **estratégia alinhada com o contexto**. Modelos mecanicistas ou orgânicos não são bons nem maus *a priori*; sua adequação é sempre contingente, embora todas as organizações tenham traços de ambos (é muito usual que áreas como produção ou operações e área administrativa sejam mais mecanicistas ao passo que áreas de pesquisa,

COMPLEXIDADE DO CONTEXTO	A BUREOCRACIA MECANICISTA	B	C	D
Previsão de alta e certificação das atividades	O Muro é uma linha reta e há um único Muro previsível	Há várias linhas alternativas que podem ser respeitadas e tiradas	O Muro é um espaço de eventos que pode incluir as mesmas possibilidades não que seriam tabuladas dentro de uma linha	O Muro é uma resultante expressiva de possibilidades antigas
Estabilidade das demandas e especialização de recursos	Relativamente estável, poucas mudanças e demandas conhecidas	Risco de mudança elevada, demandas em expansão, técnicas mais sofisticadas ou diversificadas e esforços para atender às linhas alternativas de recursos	Condições de alocação de recursos e demandas difíceis, mas previsíveis	Alguns recursos, condições e possibilidades variáveis de recursos demandados
Grau de pluralidade institucional	A organização está focada no interesse de um ator abrangente predominantemente (governamental) e não há pressões de outros atores	Pressões localizadas de atores com demandas que requerem atenção especial	Pressões localizadas de um conjunto previsível de atores com demandas que requerem atenção específica constante	Pluralidade de pressões da sociedade civil, governo ou outros atores internos e externos sobre a organização que demandam respostas rápidas e urgentes de forma repressiva
Grau de identificação aos serviços prestados	Previsível e fixo de um serviço parametrizado	Flexibilidade elevada, localizada de um serviço personalizado, mas há alta e modulação e especificamentos	Desenvolvimento e prestação de serviços personalizados, porém sujeitos a mudanças por parte do papel da organização	Ergonomia de incorporação de inputs e identificação de novas soluções de compatibilidade
Cargos e funções	Cargos claramente definidos conforme padrões hierárquicos. Cada pessoa só faz o que está previsto no seu cargo ou função	Devido à natureza das especializações de acordo com a estrutura funcional, mas com alguma adaptação necessária para atender às funções distintas	Previsões flexíveis na organização, as áreas estão voltadas à atividade principal da organização	Cargos flexíveis, que não esboçam circunstâncias
Liderança	Autoridade claramente definida e estruturada de acordo com a posição hierárquica formal, importância à antiguidade	Autoridade não claramente definida, mas segundo a hierarquia, salvo nos casos de conflitos e conflitos especificamente contrários	Limites de autoridade e responsabilidades não definidos. Liderança é um atributo de pessoas com vontade de resolver problemas que surgem	Pessoas de liderança em constante mudança após alocação e prior de mudanças circunstanciais. Liderança é uma função da capacidade de resolver e resolver problemas
Comunicação	Formal, estruturada segundo regras e vertical (top-down)	Formal, integrada regras e conexões, mas flexibilizado por canais e horizontais. Há posições na base livres para consultar a todos	Flexíveis frequentes em contexto de consulta permanente em todas as níveis e áreas, integração de processos para geração de informações gerenciais	Compatibilidade forte e eficiente, altamente integrada, multidimensional, integrada a processos informatizados em todas as níveis e áreas
Comprometimento	Comprometimento à responsabilidade das cargas. Lealdade e obediência sob valores centrais	Comprometimento com o próprio cargo, mas reconhecendo a necessidade de flexibilidade em face às contingências da atividade	Comprometimento em face das demandas das diversas funções, áreas e atividades da organização, com ênfase na colaboração nas áreas e interdependência funcional da função	Comprometimento face às atividades centrais da organização, além de seu conjunto e nacionalidade para atuar com considerável flexibilidade e mobilidade

Quadro 8.1 - Definição do modelo de gestão - congruência entre fatores externos e internos

desenvolvimento e marketing sejam mais orgânicas). O Quadro 8.1. busca ilustrar a necessidade de busca da congruência entre fatores externos e internos da modelagem organizacional.

Uma vez definidos os contornos do modelo de gestão, a questão seguinte diz respeito à estrutura: qual o melhor desenho estrutural?

8.2. Compreendendo as etapas da modelagem da estrutura

Um desenho estrutural tem cinco blocos lógicos, e cada um deles requer uma modelagem específica e uma montagem final. Os blocos lógicos são:

- **cúpula**, em que se inclui a estrutura de governança corporativa (as instâncias máximas deliberativas que controlam a organização);
- **núcleo operacional**, o espaço em que os processos de trabalho finalísticos operam para produzir os resultados definidos pela estratégia;

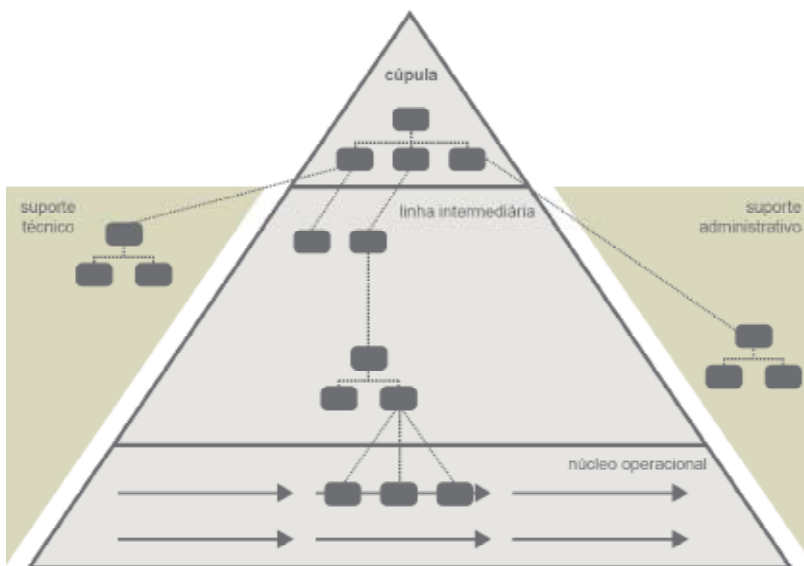


Figura 8.2 - O modelo genérico de arquitetura organizacional proposto por Mintzberg

- **suporte administrativo**, no qual se situam os processos de gestão de insumos (recursos humanos, financeiros, logísticos, materiais etc.) que serão aplicados nos processos finalísticos;
- **suporte técnico-corporativo**, que inclui os processos de definição de requisitos técnicos, desenvolvimento de produtos, planejamento corporativo e desenvolvimento institucional;
- **linha intermediária**, a estrutura de coordenação que deve proporcionar integração horizontal (entre os processos finalísticos e entre esses e os de suporte) e integração vertical (entre o nível operacional, finalístico e de suporte e a cúpula).

A Figura 8.2 ilustra a inter-relação entre esses blocos a partir do **Modelo Genérico de Arquitetura Organizacional** proposto por Mintzberg (1979). Para além das abordagens clássicas, Mintzberg (1979) foi pioneiro ao propor um entendimento e uma metodologia de concepção de estruturas a partir da sua abordagem configuracional (essencialmente tributária da visão do ajustamento estrutural ou congruência, segundo expressão própria).

Mintzberg sugere que a **coordenação dessas partes** pode ocorrer de três maneiras básicas: por **ajustamento**/negociação recíproca (ou autocoordenação); por **supervisão hierárquica** (função clássica da estrutura organizacional); ou por **padronização** (dos insumos, do processo ou do produto). A estrutura eficiente é aquela que viabiliza, ao menor custo possível, o funcionamento do núcleo operacional vinculado a uma determinada estratégia. Nesse sentido, por considerar que o núcleo operacional representa a “produção” e a cúpula representa o modelo de governança corporativa, um grande desafio é manter a funcionalidade e a minimização da linha intermediária (*locus* altamente sujeito à incidência de custos de transação).

As questões essenciais da modelagem organizacional são, nessa perspectiva: Quanto de supervisão hierárquica é necessário para articular as partes lógicas do desenho organizacional? Qual

desenho proporciona a melhor supervisão/coordenação? Quais devem ser as unidades organizacionais e como essas unidades se agrupam hierarquicamente?

8.2.1. Modelando a cúpula

A função da cúpula é coordenar as demais partes da estrutura e exercer a função de relações de fronteira, interagindo com o ambiente externo em nível institucional.

A definição do bloco cúpula é uma decorrência do modelo de governança corporativa, que reflete os direitos de propriedade e os vínculos institucionais da organização. Os **modelos de governança** são formados essencialmente por **instâncias deliberativas** (assembleias, conselhos, comitês etc.) e **executivas** (dirigente principal e outros executivos dirigentes), mas podem incluir instâncias consultivas (comitês, fóruns, câmaras, grupos, redes, conselhos temáticos etc. sem poder deliberativo, mas que exercem influência nas deliberações porque podem balizá-las).

O próprio conceito predominante de governança corporativa já sugere a separação entre instâncias deliberativas (usualmente representadas direta ou indiretamente pelos detentores de direitos de propriedade, outros direitos ou fortes vínculos institucionais) e instâncias executivas (usualmente ocupadas por executivos com mandato) como meio de forjar uma relação contratual entre “proprietários”/detentores de direitos (que definem as linhas gerais das políticas da organização e deliberam sobre os resultados a serem alcançados) e gestores (que implementam essas políticas e perseguem os resultados definidos) com o propósito de assegurar que a organização está sendo gerida no interesse dos primeiros.

A estrutura de governança corporativa é essencialmente um mecanismo de controle (e, subsidiariamente, um mecanismo de participação e interlocução, a partir de instâncias consultivas). No entanto, mesmo quando há uma clara separação de funções deliberativas e executivas, há profundas implicações na função executiva, de alta direção da cúpula. Em virtude dessa separação, por exemplo, a instância deliberativa não se inclui em questões operacionais, mas

confere ampla autonomia executiva aos dirigentes; os executivos não manobram as deliberações.

Arranjos simples, tais como estruturas unitárias (a direção delibera) ou colegiado simples (uma única unidade colegiada deliberativa/controladora), podem restringir a legitimidade organizacional, mas simplificam o processo de deliberação, de prestação de contas da direção, e tendem a proporcionar maior agilidade no processo decisório organizacional. Já a diferenciação e a hierarquização de estruturas deliberativas (assembleia, conselho de administração, conselho fiscal etc., a exemplo das sociedades anônimas) e consultivas podem aumentar a legitimidade da organização, mas torna os processos deliberativos (sujeitos à acomodação de maior leque de interesses e opiniões), de prestação de contas (a mais atores e segundo requisitos diferenciados) e decisório (a agenda da direção é mais direcionada para “cima” que para “baixo” na organização, impondo estruturas intermediárias de coordenação) mais morosos e complexos. Ainda que, em alguns casos (sociedades anônimas, fundações etc.), a legislação imponha certas estruturas de padrão de governança corporativa, é desejável um desenho simples.

Além das instâncias de governança corporativa, a **definição das unidades organizacionais da cúpula** incluem definições em relação à **direção** (áreas de responsabilidade ou um regime colegiado de direção executiva) e às **unidades de staff/assessoria** (que, na maior parte das vezes representam unidades que desempenham processos de suporte, mas tipicamente de linha, não de assessoria).

Quanto à estrutura do corpo diretivo, é muito usual e desejável (pela correspondência em relação à estratégia) que o critério de departamentalização seja por área de resultado, mas podem se aplicar outros (produto, função, processo, conhecimento, região, temas, segmentos beneficiários e até processos de suporte). Quanto aos adendos da estrutura diretiva, as unidades de staff, é importante que elas estejam restritas a funções típicas mínimas de assessoria, suporte corporativo e apoio de gabinete (secretaria executiva, chefe de gabinete, assistentes pessoais, assessoria de mídia, relações corporativas, relações legislativas etc.), e deixem os processos de suporte técnico e administrativo em unidades de linha (desonerando,

portanto, as unidades decisórias centrais e impedindo a replicação de estruturas de linha nas unidades de assessoria).

Modelos de gestão mais mecanicistas tendem a apresentar uma estrutura de governança corporativa com as seguintes características:

- rígida separação deliberação-execução (que acaba por reproduzir a separação entre mãos e cérebros), motivada basicamente pela desconfiança;
- concentração de poder deliberativo numa determinada categoria de *stakeholder* (usualmente o acionista ou o órgão ao qual a organização se vincula);
- baixa representatividade institucional em instâncias consultivas, que tendem a ter um papel mais técnico;
- concentração do poder executivo em uma posição hierárquica superior de executivo principal, ao qual se subordinam os demais dirigentes.

Modelos de gestão mais orgânicos tendem a apresentar uma estrutura de governança corporativa com as seguintes características:

- integração deliberação-execução, na qual os executivos da organização e, eventualmente, de organizações parceiras participam ativamente das formulações deliberadas, motivados basicamente pela cooperação e conjugação de interesses;
- exercício do poder deliberativo, considerados os interesses de distintas categorias de *stakeholder* (acionista que, mesmo como o principal, não negligencia outras partes tais como beneficiários, colaboradores, fornecedores, parceiros etc.);
- alta representatividade institucional em instâncias tanto deliberativas quanto consultivas, que tendem a ter um papel ativo de participação e interlocução;
- compartilhamento do poder executivo pelos dirigentes da organização, para formarem uma instância executiva colegiada (diretorias colegiadas, conselho diretor etc.), cujo dirigente máximo tem uma função de representação institucional.

8.2.2. Modelando o núcleo operacional

O núcleo operacional é o cerne da estrutura e constitui a plataforma implementadora da estratégia. O ordenamento do núcleo operacional inicia-se na identificação dos processos, ou macro processos, a partir dos quais os insumos são transformados em produtos ou serviços entregues aos beneficiários. Informa as principais áreas de resultado da organização, na medida em que informa o como ou os grandes conjuntos de ações necessárias à realização da estratégia. A estrutura do núcleo operacional deve proporcionar, sobretudo, a **integração horizontal**, a **coordenação** e o **controle** entre os processos de trabalho e dentro deles (embora a coordenação dentro de cada processo de trabalho também se dê por especificação do processo, do produto e das competências). Assim, o grau de complexidade/diferenciação estrutural do núcleo operacional está relacionado predominantemente com os seguintes fatores (definidores de critérios de departamentalização): a) diferenciação de produtos/serviços/áreas de resultado; b) segmentos de beneficiários; c) regiões de atuação; d) temas ou questões relevantes (vínculos institucionais, assuntos sensíveis que envolvem riscos, regulações governamentais etc.).

A questão essencial da modelagem do núcleo operacional é a definição da unidade responsável pela “entrega” do produto/serviço. Questiona-se se essa definição se pautará, a priori, pelo tipo de produto/serviço, pela região em que é entregue, pelo beneficiário, por questões relevantes, ou por uma combinação desses critérios. A Figura 8.3 propõe uma **matriz de definição de critérios de departamentalização** a partir da qual se torna visível a aplicação de múltiplos

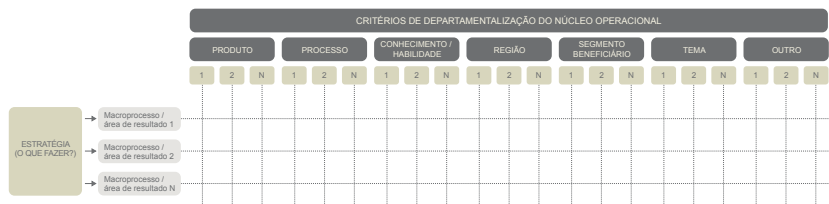


Figura 8.3 - Matriz de definição de critérios de departamentalização

critérios de departamentalização às principais áreas de resultado desdobradas da estratégia.

A **departamentalização**/diferenciação por **processo** ou **produto** (muito comum nas estruturas divisionárias das grandes organizações) é conveniente no caso de produtos/serviços padronizados e regulares, sem diferenciações e oscilações significativas na demanda (em razão de regiões, segmentos ou questões relevantes). A departamentalização/diferenciação por **conhecimento** ou **habilidades** é conveniente nos casos em que o processo produtivo é intensivo em conhecimentos muito específicos. A departamentalização/diferenciação por **região** e **beneficiários** é conveniente quando há grandes diferenças (políticas, econômicas, sociais, culturais etc.) entre as diversas regiões e segmentos beneficiários para os quais os produtos/serviços são destinados e entregues, o que pode implicar diferenciações de produtos, de arranjos logísticos de distribuição, de formas de intermediação, de divulgação, vendas e pós-vendas. A departamentalização/diferenciação por **temas** ou **questões**, usualmente um critério supletivo de departamentalização (que se agrega matricialmente ou não a outro), é conveniente no caso da existência de riscos (de natureza ambiental, social etc.) ou regulações governamentais que imponham padrões e práticas fiscalizatórias.

Uma estratégia de uma organização de pequeno porte baseada em um único produto padronizado, com tecnologia simples, apenas para um segmento de clientes e numa única região impõe poucos desafios à modelagem do núcleo operacional, usualmente sob uma única unidade de “produção” ou “operações”. No limite, organizações de grande porte que desenvolvem estratégias complexas baseadas em produtos diferenciados, altamente intensivos em tecnologia, voltados a diferentes segmentos, em diferentes locais e sujeitas a inúmeros riscos e regulamentações, necessitarão de uma complexa estrutura no seu núcleo operacional. Essa estrutura possivelmente combinará dois ou mais critérios de departamentalização de forma cruzada (formando uma estrutura matricial) ou replicada (com unidades segundo um critério subordinadas a unidades conforme outro critério) ou formando uma estrutura celular, atomizada, holográfica ou em rede (denominações comuns para

situações na qual o núcleo operacional se divide em várias organizações, formando uma constelação de organizações parceiras, cada qual com um padrão peculiar de estrutura para cumprir uma função no todo).

À medida que o grau de complexidade da estratégia impõe diferenciação, descentralização ou atomização do desenho organizacional mais amplas e mais complexas, maior é a necessidade de mecanismos integradores, como comitês, grupos ou forças-tarefa, equipes de projeto, gerentes integradores etc. A própria estrutura matricial é frequentemente utilizada como uma solução integradora, porque tanto pode implicar a criação de equipes de projeto *ad hoc* ou integrações ponto a ponto, que formam uma rede de clientes internos. No limite, a integração da organização-rede, com suas partes/unidades altamente autônomas, se dá mais por ajustamento mútuo³, ou autocoordenação, do que por supervisão hierárquica, o que não impede, todavia, a existência de dispositivos integradores ou de uma “cabeça” integradora (muitas vezes sem a qual o núcleo operacional, já atomizado, se fragmenta).

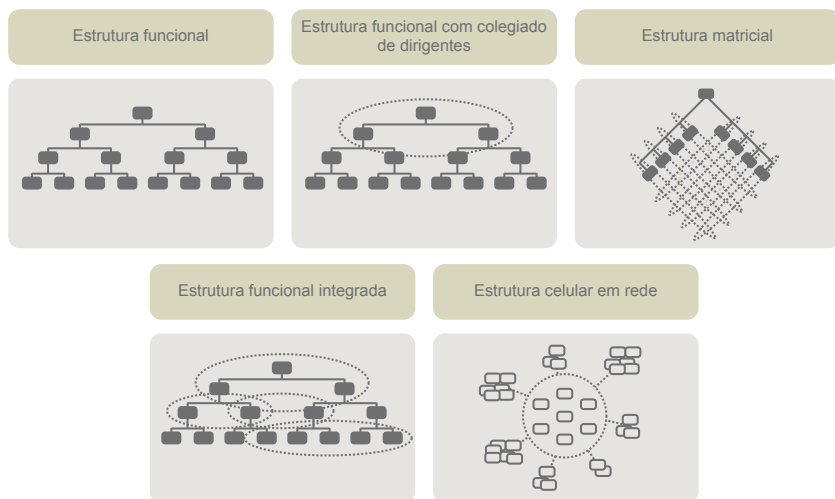


Figura 8.4 - Tipos de estrutura organizacional

³ A lógica do ajustamento mútuo assemelha-se aos mecanismos de mercado porque presume que, quando há entre as partes a noção de que a cooperação entre elas gerará valor e a distribuição desse valor gerado entre as partes será justa (satisfará as expectativas de cada parte), uma espécie de “mão invisível” promove espontaneamente a integração, minimizando a incidência em custos de coordenação..

Em todo caso, modelos de gestão mais mecanicistas utilizam com muita propriedade estruturas funcionais; modelos com características híbridas utilizam variantes da estrutura funcional (cuja rigidez e verticalidade são atenuadas por dispositivos integradores), entre essas variantes inclui-se a estrutura matricial; modelos orgânicos utilizam, no limite, estruturas celulares em rede. A Figura 8.4 ilustra esse movimento a partir de tipos de estrutura organizacional distintos.

8.2.3. Modelando as áreas de suporte

A função do bloco lógico suporte é viabilizar, prioritariamente, o trabalho do núcleo operacional, mas também da cúpula e da linha intermediária. Cabe à área de suporte administrativo gerir os recursos humanos, financeiros, materiais, logísticos etc. Já a função do suporte técnico é formular, normatizar e padronizar, planejar (desde os aspectos estratégicos até os operacionais) e controlar os processos organizacionais. A modelagem de ambas as áreas não é trivial, não implica a criação de uma unidade para cada área de suporte. Há três principais considerações a respeito.

Primeiramente, há no bloco suporte atividades que se vinculam lógica e diretamente (não necessariamente de forma hierárquica): a) ao núcleo operacional (caso da gestão de logística, da padronização e normatização técnicas, da gestão de materiais, equipamentos e instalações etc.); b) à cúpula, porque têm escopo organizacional (caso do suporte jurídico, do desenvolvimento institucional, inclusive o planejamento, do desenvolvimento de novos produtos, das relações institucionais, do marketing, da gestão financeira etc.); c) a ambos (caso da gestão de recursos humanos, da gestão do conhecimento, da gestão de recursos informacionais, entre outros, que possuem aspectos muito operacionais, de aplicação no núcleo operacional, e, ao mesmo tempo, possuem aspectos estratégicos, que influenciam as decisões estratégicas).

Segundo, o fato de haver uma diversidade de funções de suporte (técnico e administrativo) não implica a necessária existência de uma unidade específica para cada função. Há funções

de suporte que são “autoexecutadas” de forma direta pela cúpula (casos típicos de planejamento sem unidades de planejamento) ou pelo núcleo operacional (caso típico das áreas de produção, logística e engenharia em relação ao suporte técnico) ou são executadas de forma indireta sob contrato (caso típico das funções terceirizadas).

Terceiro, aplicam-se às unidades que desempenham atividades de suporte técnico ou administrativo vinculadas ao núcleo operacional ou à cúpula os mesmos possíveis critérios de departamentalização que se aplicam ao núcleo operacional, ou seja, o suporte também pode estar organizado por produto (interno), processo, conhecimento/habilidade, região, segmento beneficiário, tema etc.

8.2.4. Modelando a linha intermediária

Definidos os blocos lógicos (cúpula, núcleo operacional e suportes), a definição da linha intermediária constitui a fase de montagem e acabamento da estrutura, porque constitui a “cola” que une suas partes básicas. A rigor, a linha intermediária começa na parte de baixo da cúpula (as unidades de direção corporativa/organizacional) e termina na parte de cima do núcleo operacional (as unidades que entregam os produtos/serviços). Sua função essencial é **integração lateral** (coordenar as unidades do núcleo operacional e algumas unidades de suporte) e **vertical** (fazer a estratégia chegar à base e fazer a base chegar à estratégia).

Da linha intermediária para cima, a natureza do trabalho é predominantemente gerencial (se bem que, enquanto a cúpula exige mais competência estratégica, política e relacional, a linha intermediária requer também doses maciças de habilidades alocativas, interpessoais e informacionais), ao contrário do núcleo operacional e dos suportes, cuja natureza dos trabalhos é predominante, mas não exclusivamente técnica. É na linha intermediária que será demandado, em alto grau, um portfólio mais abrangente de habilidades gerenciais e técnicas.

A linha intermediária representa também **uma via de distribuição de poder** (delegado da cúpula). A linha intermediária opera,

em alguma extensão, a descentralização vertical (o grau de transferência de poder decisório para o núcleo operacional) e a descentralização horizontal (o grau de transferência de poder decisório para as áreas de suporte).

A **modelagem da linha intermediária** nunca é trivial, mas deve atender a alguns requisitos. Primeiramente, deve ser mínima. No limite, o desenho ótimo eliminaria a linha intermediária porque, em princípio, a intermediação implica potenciais custos de transação e comportamentos oportunistas. O valor agregado da linha intermediária é a integração (horizontal e vertical), e há casos muito difíceis de ser avaliados objetivamente, em que os custos da integração superam seus benefícios.

Segundo, os critérios de departamentalização da linha intermediária devem seguir, de alguma forma, aqueles da cúpula e do núcleo operacional. É certo que há situações nas quais esses critérios podem discrepar e tornar o desenho da linha intermediária tanto crítico quanto complexo. Uma situação na qual os blocos não colam, impondo um desenho excessivamente ruim à linha intermediária, pode ensejar o redesenho tanto da cúpula quanto do núcleo operacional, a partir da escolha de critérios de departamentalização mais afinados.

Terceiro, a definição de níveis hierárquicos e de graus adequados de amplitude de comando é altamente variável e dependente da natureza da organização, da cultura organizacional, da tarefa e do personograma (dos estilos gerenciais de cima, da cúpula; de baixo, do núcleo operacional, e da própria linha intermediária).

Quarto, a definição da linha intermediária deve considerar a distribuição espacial das partes que deve integrar, uma vez que poderão ser necessárias integrações físicas e logísticas entre unidades virtuais, localizadas remotamente ou formas de teletrabalho e colaborações a distância.

O Quadro 8.2 traz como exemplo o caso de reestruturação organizacional do Ministério da Saúde, com a finalidade de alinhar a estrutura à estratégia. É ilustrada a fragmentação dos processos na estrutura do ministério e, em seguida, são listadas as principais mudanças na estrutura da Secretaria Executiva.

Quadro 8.2 - Alinhando a estrutura à estratégia: caso do Ministério da Saúde

O Ministério da Saúde construiu sua agenda estratégica para o período 2007-2011 composta por programas prioritários para a melhoria da qualidade e a expansão da oferta de serviços de saúde pública. Com o objetivo de aumentar sua capacidade de execução dessa estratégia, foi realizado, pelo Instituto Pùblix, um projeto de alinhamento organizacional que envolve processos, estrutura e pessoas.

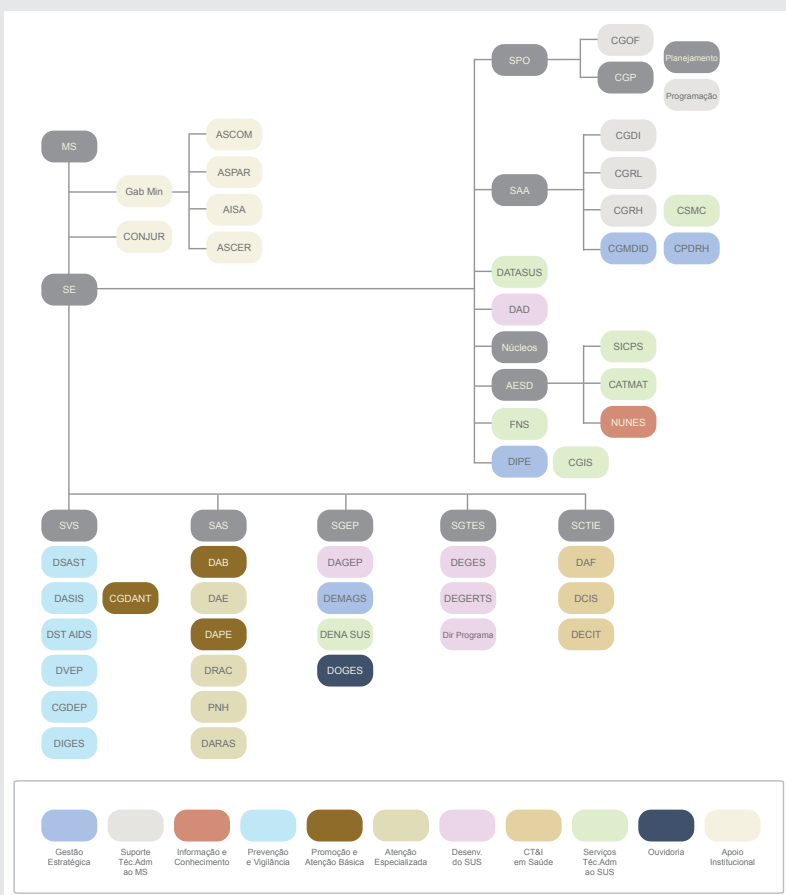


Figura 8.5 – Processos fragmentados pela estrutura no Ministério da Saúde

Nesse processo de mudança organizacional, identificou-se que a estrutura não estava alinhada a essa estratégia, e dificultava sua implementação em razão de problemas, como informalidade, fragmentação dos processos, duplicação de áreas de suporte e critérios de departamentalização inadequados. A Figura 8.5 ilustra o organograma do Ministério da Saúde e mostra como seu modelo de divisão do trabalho fragmentava seus processos.

Com esse diagnóstico, foi construída para o Ministério da Saúde uma nova proposta de estrutura em que se destacava a Secretaria Executiva. Como área de suporte, ela é responsável pelo provimento de serviços técnico-administrativos (finanças, recursos humanos, tecnologia da informação, logística, serviços gerais) e, no caso do Ministério da Saúde, exerce também o papel finalístico de fornecer bens e insumos para o SUS.

Mudanças de estrutura na Secretaria Executiva do Ministério da Saúde		
Áreas	Diagnóstico	Mudanças com nova estrutura
Logística	Processo de compra ineficiente, grande número de compras emergenciais, desabastecimento e ineficiência no transporte.	Construção do planejamento da demanda anual e Modelo Logístico Integrado e descentralização do armazenamento e distribuição.
Tecnologia da Informação	Prazos e qualidade de atendimento não satisfatórios, superdimensionamento da área de sistemas pelo modelo de terceirização de mão-de-obra.	Mudança para terceirização de serviços, criação do escritório de projetos, novo processo de relacionamento com usuários e centralização da Infra-Estrutura.
Núcleos Estaduais	Demandas administrativas de mais de 90.000 servidores sem acompanhamento, falta de padronização de procedimentos e esforços repetitivos entre os núcleos.	Criação de área responsável pelo atendimento às demandas administrativas, identificação das melhores práticas de gestão e padronização do modelo de operação dos núcleos estaduais.
Desenvolvimento Institucional	Atendimento reativo à demandas pontuais, superdimensionamento da equipe para execução de todas as ações solicitadas e não existia processo para acompanhamento dos resultados do Ministério da Saúde.	Com novo posicionamento passou a monitorar a execução da Agenda Estratégica e a partir daí identificar os projetos prioritários para intervenção de forma proativa e otimização do quadro de pessoal.
Gestão de Pessoas	Processos operacionais sobrecarregavam foco de atuação, duplicidade de diversas áreas de apoio e superdimensionamento da força de trabalho causada pela não automatização dos processos.	Centralização de áreas com processos similares, foco no desenvolvimento de ações estratégica de gestão de pessoas como gestão por competência e desenvolvimento profissional
Gestão de custos	Orçamento de R\$50 bilhões para o ano de 2009 e falta de uma sistemática de acompanhamento do gasto e sua qualidade gerando desperdício e alocações inadequadas.	Identificação de R\$100 milhões de economia potencial e criação de um processo de monitoramento dos principais gastos do Ministério da Saúde.

Figura 8.6 - Mudanças de estrutura na Secretaria Executiva do Ministério da Saúde

Dessa forma, ao exercer esses dois papéis, a Secretaria Executiva representava um fator crítico de sucesso para a execução de todos os programas de saúde do Ministério, e seu modelo de organização limitava sua capacidade de resposta e geração de resultados. Seus principais problemas e as soluções implementadas com a mudança da estrutura estão descritos na Figura 8.6.

Como resultado dessas mudanças na estrutura, o Ministério da Saúde conseguiu aumentar sua capacidade de geração de resultados, reduziu os gargalos em seus processos de trabalho e otimizou a alocação de sua força de trabalho.

Por fim, a modelagem organizacional é um processo não apenas de formulação e implementação de novos arranjos mas também de **institucionalização de novos padrões de interação** entre pessoas numa dada organização, o que exige a desinstitucionalização das estruturas anteriores. Dessa forma, não apenas devem ser pensados como algo sujeito a implementações modulares, experimentações e redefinições ao longo do caminho, mas também, e sobretudo, como processos de transformação organizacionais nos quais não se alteram apenas as estruturas, que requerem que uma série de aspectos seja observada (entre os quais se destacam a realocação de pessoas, a capacitação, inclusive e principalmente gerencial, e os incentivos para adesão à nova estrutura).



REFERÊNCIA

HAMEL, G.; PRAHALAD, C. K. *Competing for the Future*. Boston, Harvard Business School Press. 1994.

KAPLAN, R. S.; Norton, D. P. *The Strategy-Focused Organization*. Boston, Harvard Business School Press. 2001.

KOTTER, J. P. *The Leadership Factor*. New York, The Free Press. 1988.

MALHOTRA, Y. *Enterprise Architecture: An Overview*. Brint Institute. 1996.

MINTZBERG, H. *The structuring of organizations: A synthesis of the research*. New Jersey, Prentice-Hall Inc. 1979.

NADLER, D. A; TUSHMAN, M.L. *Competing by Design*. New York, Oxford University Press. 1997.

CAPÍTULO 9

Promovendo o Alinhamento das
Pessoas e Reinventando o Sistema
de Gestão de Pessoas*

* Contém excertos de MARINI, Caio. Gestão de Pessoas e a Abordagem do Governo Matricial: o papel das escolas de governo no alinhamento estratégico da arquitetura governamental. IX Congreso del CLAD. Madri.2004.

Entende-se por organização, segundo o conceito clássico, como um conjunto de pessoas que atuam de forma coordenada para atingir determinados resultados.

Este capítulo trata da dimensão pessoas, e, assim como a dimensão processos (Capítulo 7), possui duas questões essenciais: o alinhamento e a otimização (ou a busca de melhores desempenhos).

Alinhar pessoas significa orientá-las para o alcance dos objetivos estratégicos. Para esse alinhamento, é preciso haver o compartilhamento de percepções (valores) que justifiquem o alcance desses objetivos e é necessário também um conjunto de pessoas com conhecimentos, habilidades e atitudes necessários para alcançar esse fim.

Otimizá-las significa construir um sistema de gestão, com políticas, ferramentas e instrumentos, que apoie e incentive o desenvolvimento de competências e a capacidade de gerar resultados.

Este capítulo aborda a concepção de um novo modelo de gestão de pessoas para o setor público, alinhado à agenda estratégica de governo, que se torna necessário diante das transformações da sociedade moderna e de seus impactos na dimensão humana das organizações.

9.1. O imperativo do alinhamento em razão dos novos tempos

Com a emergência de um novo contexto da sociedade do conhecimento que tem como marcas distintivas a complexidade e a permanente transformação (em contrapartida ao contexto tradicional relativamente simples e estável típico da sociedade industrial), mudam os modelos de gestão, originalmente de caráter burocrático mecanicista (orientados para a conformidade normativa) em evolução para modelos de governança (orientados para resultados), cujo desafio consiste em fortalecer as capacidades, não só da administração pública mas também de toda a rede de atores envolvidos no

processo de implementação da agenda estratégica de desenvolvimento (destacada no Capítulo 5).

Como consequência, torna-se imperativo promover o alinhamento das pessoas (nomeadamente das lideranças) quanto ao perfil de competências e reinventar os sistemas de gestão de pessoas (em especial, carreiras, remuneração, capacitação) para atender aos requerimentos dos novos tempos que incluem profundas transformações no mercado de trabalho, em especial no setor público. A necessidade de fortalecer a imagem do serviço público junto à sociedade e de reorientar os mecanismos de gestão para resultados tem provocado iniciativas voltadas para a redução das diferenças entre o mercado de trabalho público e privado. A propósito, Longo (2003) destaca algumas tendências no ambiente que circunda o emprego público:

- Uniformidade e padronização, típicos da era industrial, dão lugar à diversidade de flexibilização dos contratos de trabalho, com tendências de redefinição e descentralização dos locais de trabalho.
- Perda gradativa da estabilidade que sempre caracterizou o emprego público. A nova relação passa a ser explicada pelo conceito da empregabilidade, em que a segurança não vem mais de estar empregado, mas da capacidade de ser empregável.
- Do *Homo faber* ao *Homo sapiens*, o que significa reduzir a importância do trabalho menos qualificado, que tende a ser mecanizado, ou externalizado, e destacar a gestão do capital intelectual como diferencial competitivo.
- Paradoxos no mercado de trabalho – redução do emprego nos níveis operacionais e crescimento da demanda por trabalho qualificado – impõem aos governos o desafio da reconversão laboral.
- Reconfiguração das jornadas de trabalho em decorrência da necessidade de flexibilização dos regimes para aumentar capacidade de resposta, incorporação maciça das mulheres no mercado de trabalho, necessidade de compatibilizar a vida profissional com a pessoal vem estimulando novas modalidades de trabalho virtual ou à distância.

9.2. Construindo uma nova gestão de pessoas

A discussão acadêmica sobre o desenvolvimento humano nas organizações teve como marco a obra de Mary Parker Follett, estranhamente esquecida em seu tempo, talvez por preconceito e certamente por incompreensão: seus argumentos estavam muito à frente de sua época. É no mínimo curiosa a aderência das ideias dessa brilhante intelectual com a agenda atual da área de gestão de pessoas. As pregações de Follett estavam baseadas no trabalho social e no estudo das pessoas como componentes centrais das organizações. Em particular, defendeu o fortalecimento da consciência social, a democratização da administração e o conceito de integração na busca da solução de conflitos. Ela foi, considerada por Peter Drucker, a profetiza da gestão e ajudou a construir as bases da escola das relações humanas, bastante conhecida pela experiência realizada por Elton Mayo, na Western Electric Company.

Inaugurava-se, assim, uma nova era na teoria administrativa voltada para a consideração dos motivos e comportamentos humanos em contrapartida à então vigente abordagem mecanicista da administração. Conquistar a lealdade e promover a motivação das pessoas eram os objetivos centrais do movimento, que tinha como premissa a existência de conflito entre os interesses individuais e os objetivos organizacionais. Desde então, importantes conquistas e novos requerimentos foram incorporados, além das distintas denominações atribuídas a esse campo de estudo e de práticas administrativas: administração de pessoal, relações industriais, gerência de recursos humanos e, mais recentemente, gestão de pessoas (GEP – gestão estratégica de pessoas).

Não se trata, entretanto, de usar um novo nome para um velho problema. Significa fundamentalmente assegurar centralidade ao tema colocando a gestão de pessoas no topo, como parte integrante da estratégia organizacional. Mas, para isso, é necessário superar algumas barreiras:

- Gestão Estratégica de Pessoas (GEP) pressupõe a existência de uma cultura de pensamento estratégico nas orga-

nizações. Pode parecer óbvio, mas não há gestão estratégica de pessoas quando não há gestão estratégica na organização.

- Também é preciso superar a cultura operacional vigente que faz as tradicionais áreas de RH funcionarem como cartórios. Essa mudança inclui a revisão do marco jurídico-legal, quase sempre rígido e inflexível, e o uso intensivo de modernas tecnologias de informação e comunicação, de forma a dar maior eficiência operacional e permitir ações de natureza mais estratégica.
- A necessidade de reinvenção da liderança, que passa a ser essencialmente relacional, na medida em que o alcance dos resultados expressos na agenda estratégica extrapola os limites das unidades governamentais e, até mesmo o limite dos governos, o que exige esforços de articulação com outros governos, com o setor privado, o terceiro setor e com outros atores. A velha liderança baseada no comando e controle não é mais suficiente. O desafio a ser enfrentado pelo líder contemporâneo passa a ser de duas naturezas: mobilizar suas equipes e articular com outras equipes (e lideranças) para o alcance de objetivos. (MARINI, 2009)

A fim de se estabelecerem as bases para uma nova gestão de pessoas no setor público, foi aprovada, na V Conferência Ibero-americana de Ministros da Administração Pública e Reforma do Estado, em julho de 2003, a Carta Ibero-Americana da Função Pública (2003).⁴

O desafio fundamental, nessa nova concepção de GEP, é o estabelecimento de um convívio equilibrado entre mérito e flexibilidade. O primeiro garante idoneidade para a realização das tarefas, assegura a defesa do fim público diante do interesse particular e

⁴ Com os seguintes objetivos:

-Definir bases que configuram um sistema profissional, moderno e eficaz de serviço civil, como peça-chave da governabilidade democrática das sociedades contemporâneas.
-Configurar um marco genérico de princípios, políticas e mecanismos de gestão (linguagem comum).
-Servir como fonte de inspiração para aplicações concretas, regulações, desenvolvimentos e reformas voltadas para a modernização dos sistemas nacionais de serviço civil.

dá segurança jurídica, enquanto o segundo fornece receptividade às prioridades políticas e às necessidades da sociedade e contribui para maior eficiência e orientação a resultados. Embora possa transparcer uma visão dicotômica, as duas dimensões se desenvolvem fortalecendo-se reciprocamente “num círculo virtuoso de importância crucial para a governabilidade dos sistemas político-administrativos contemporâneos”. (LONGO, 2007)

Em contrapartida à visão tradicional que dava às pessoas um caráter de insumo (recursos humanos), enfatizava o controle (das mãos) e reduzia a sua administração apenas à sua dimensão operacional, a Nova Gestão de Pessoas destaca o conhecimento como diferencial competitivo, enfatiza o comprometimento (das mentes) e, como consequência, eleva a gestão de pessoas ao nível mais estratégico da organização. A fim de se estabelecerem orientações para esse novo estágio, propõe-se um Mapa Estratégico para Nova Gestão de Pessoas (Figura 9.1). O mapa parte da Agenda Estratégica de Governo e estabelece o alinhamento como macro-objetivo que, em seguida, é desdobrado em objetivos por perspectivas: destinatários (o valor que a GEP agrega a cada parte interessada), processos (a reinvenção necessária) e aprendizagem e crescimento.

A agenda proposta parte do pressuposto de que as pessoas constituem a base sobre a qual todos os demais elementos do modelo de gestão se assentam.

A implementação de um modelo de gestão de pessoas com cunho estratégico necessita, em primeiro lugar, identificar quem são as pessoas que realizam a estratégia. Isso significa definir não apenas o perfil (de competências e valores) das pessoas, mas também a quantidade de pessoas necessárias para cumprir a agenda estratégica, de curto, médio e longo prazo.

A Agenda Estratégica para a Nova Gestão de Pessoas, em coerência com as mudanças do modelo de gestão do Estado, dá ênfase ao papel da liderança para esse contexto de transição do Estado para o modelo de atuação em rede, que promove a articulação entre os diversos atores e grupos de interesse.

Na era do conhecimento, em que o capital humano é reconhecido como o principal ativo das organizações, o processo de



Figura 9.1 - O Mapa Estratégico da nova gestão de pessoas

gestão de pessoas também se reinventa, adaptando seus sistemas de gestão a essa nova realidade. Tradicionalmente orientados para o operacional (atividades de natureza cartorial), os sistemas precisam evoluir para uma gestão estratégica de pessoas, por meio da adequação das ferramentas de gestão de pessoas e do desenvolvimento de uma política de remuneração baseada em competências e desempenho.

9.3. Alinhando a Força de Trabalho

A implementação de um Modelo de Gestão para Resultados depende de uma equipe com perfil e quantitativo adequados aos desafios da unidade organizacional para a efetividade da implementação da estratégia. O Dimensionamento da Força de Trabalho envolve esse alinhamento do quadro funcional com o objetivo de melhorar sua capacidade de implementação da agenda estratégica.

Alinhar a força de trabalho requer estabelecer o dimensionamento qualitativo e quantitativo adequado dos quadros funcionais, o que compreende a definição do quantitativo de colaboradores necessários em cada unidade e seus perfis, numa perspectiva de médio e longo prazos para todos os tipos de vínculos da força de trabalho definidos (quadro próprio de pessoal, terceirizados e contratos temporários). Para esse fim, vários aspectos necessitam ser avaliados, como:

- **Agenda Estratégica.** A partir da análise da agenda estratégica serão retirados elementos que tenham impacto na força de trabalho, como a expansão de programas, o lançamento de novos projetos, a eliminação de ações ou a redefinição do posicionamento da organização.
- **Quadro Funcional.** São avaliados fatores da força de trabalho como vínculo, unidade de lotação, horário de trabalho, formação, experiência, função, índices de absenteísmo, entre outros. A partir dessas informações, é possível fazer um diagnóstico do perfil e da distribuição da força de trabalho.
- **Processos.** A identificação e o mapeamento dos macroprocessos da organização permite a construção da cadeia de valor, tornando possível identificar a alocação do quadro funcional da organização nas áreas finalísticas, de suporte administrativo e gestão corporativa. Esse relacionamento possibilitará, por exemplo, a avaliação de superdimensionamentos de áreas de apoio em detrimento da função finalística da organização. Esse mapa de processos subsidia também a projeção da

quantidade e o detalhamento do perfil da força de trabalho necessária para a execução de cada processo.

- **Evolução da Força de Trabalho.** Com base no cenário de dimensionamento escolhido pela organização, projeta-se a evolução da força de trabalho envolvendo previsão de aposentadoria de servidores e ingresso de novos concursados. Tal análise proporciona uma visão da evolução inercial da força de trabalho e sua adequação aos desafios organizacionais.
- **Melhores Práticas no Setor Público.** De acordo com o perfil da unidade organizacional, são feitas análises comparativas com outros órgãos nos governos federal, estaduais e municipais com o objetivo de identificar indicadores como referência para dimensionamento. Esses indicadores, com a análise de processos e a projeção da evolução, permitem uma análise da situação atual e a identificação de oportunidades de desenvolvimento.
- **Identificação dos Fatores Críticos.** Os fatores críticos são as variáveis que podem ter influência na força de trabalho como mudanças na legislação, agenda estratégica, estrutura organizacional, processos de trabalho, sistemas de informação e inovação tecnológica, entre outros.

A avaliação desses aspectos permite elaborar projeções que correlacionam a quantidade de pessoas com o perfil necessário para a realização da agenda estratégica, por meio de uma lógica de contribuição para cada objetivo estratégico. Mais do que a quantidade necessária da força de trabalho, essa metodologia abrange o alinhamento de competências e de valores organizacionais, e tem sempre em vista os resultados a que a organização se propõe alcançar, ou seja, sempre conforme uma lógica de gestão para resultados.

9.4. Alinhando Valores

Alinhar valores significa fomentar o despertar de uma consciência para resultados, uma atitude empreendedora, uma postura

meritocrática e um padrão ético republicano, uma vez que a administração pública é um bem público que deve estar a serviço dos seus legítimos beneficiários (sejam cidadãos ou organizações), para agregar-lhes o máximo valor possível.

A carta Ibero-Americana da Função Pública (2003), delinea os valores necessários para melhorar a administração pública:

“Para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria. Se entiende por tal la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia.”

Valores são aprendidos por vivência, mas processos de capacitação que induzem a reflexões críticas podem ser excelentes catalisadores. Sobretudo, valores são cobrados e reforçados pela liderança e pelo sistemas de regras e incentivos organizacionais.

Os valores são direcionadores das políticas e práticas organizacionais e são importantes parâmetros para o processo decisório, por representarem a forma de pensar e de agir de uma organização. Em um contexto de mudança de um sistema baseado em controles para um sistema baseado em resultados, existem novos entendimentos e, portanto, novos valores. As pessoas da organização devem compartilhar dos mesmos valores, sob o risco de haver dispersão de esforços e, por vezes, a existência de conflitos. Por isso, o processo de consolidação de valores deve ser orientado e transmitido de forma clara e ampla a todos os níveis hierárquicos.

9.5. Alinhando Competências

Alinhar competências consiste em identificar o perfil de competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) e adotar iniciativas de atração, desenvolvimento e retenção do capital intelectual necessário à implementação da agenda estratégica. O desafio da implementação, num contexto caracterizado pela transformação e complexidade, exige modelos de governança mais sofisticados, o que pressupõe o desenvolvimento permanente de novas capacidades para as pessoas e equipes.

Nesse sentido, destaca-se a importância do modelo de gestão por competências que, a partir da agenda estratégica, visa identificar as competências essenciais que a organização deve possuir, mapear as competências existentes dentro da organização, identificar a lacuna entre as competências necessárias e as existentes e, a partir desse diagnóstico, iniciar processos de aquisição, desenvolvimento, aplicação, retenção e avaliação. A Figura 9.2 apresenta as lacunas de competência.

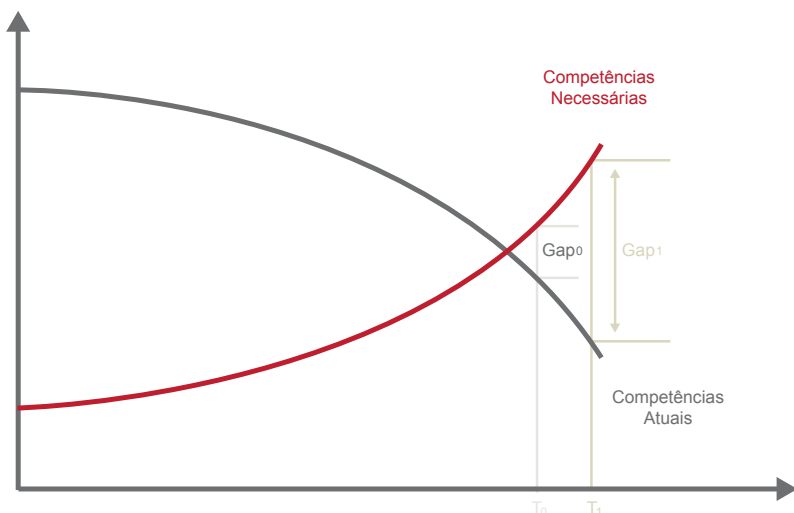


Figura 9.2 - Identificação de lacunas de competência

Fonte: BRANDÃO, Hugo Pena; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Gestão de Competências e Gestão de Desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo construto? Revista RAE – Revista de Administração de empresas, São Paulo, v.41, n.1, p. 8-15, jan./mar. 2001.

Segundo Stollenwerk (2001, p. 152), “o conhecimento, a competência e a experiência informais ou não estruturados, dominados apenas individualmente e não compartilhados por meio de mecanismos adequados, são facilmente perdidos e esquecidos e não podem ser organizados e armazenados para aplicação em processos, produtos e serviços da organização”, o que causa impacto não apenas no seu desempenho, mas também na sua capacidade de aprender e inovar.

9.6. Reinventando a liderança: da liderança hierárquica para a liderança relacional

Na vigência do contexto tradicional (simples e estável), em que o Estado assumia o papel de protagonista na cena do desenvolvimento, o pressuposto para a gestão, que tinha como fundamento a burocracia mecanicista, era (tão somente) o do fortalecimento das capacidades da administração pública. A liderança se baseava nos princípios do comando e controle, a partir da clara delimitação de papéis entre chefes e subordinados, e as pessoas, vistas como mão de obra, eram rigorosamente controladas.

Na vigência do novo contexto, emerge a necessidade de fortalecer as capacidades não só da administração pública mas também de toda a rede de atores envolvidos no processo. Surgem os novos tempos, os tempos de governança, e, como consequência, a necessidade de promover um novo alinhamento, incluindo, especialmente, a necessidade de repensar o papel da liderança, essencialmente relacional, na medida em que o alcance dos objetivos expressos nos projetos de desenvolvimento assume cada vez mais um caráter horizontal, extrapolando os limites dos governos e exigindo esforços de articulação com outros governos e parcerias. A velha liderança baseada no comando e controle não é mais suficiente. O desafio a ser enfrentado pelo líder contemporâneo passa a ser de duas naturezas: mobilizar suas equipes e articular com outras equipes (e lideranças) para o alcance de objetivos. No primeiro caso – empreende com sua equipe, abandonando o papel tradicional de controlar as mãos para

o papel de comprometer as mentes. No segundo, precisa desenvolver a capacidade de convencimento (persuasão), dado que não há hierarquia além das fronteiras institucionais. Trata-se de líderes que constroem relacionamentos.

No entanto, no bojo das mudanças oriundas da redefinição do papel do Estado - que incluem a formação de parcerias, a retomada da contratualização, a instituição de mecanismos de participação social, a implantação de tecnologias de governo eletrônico que garantam transparência e acessibilidade, entre outras -, pouca atenção tem sido dada à necessidade de fortalecer (ou até mesmo de construir) e institucionalizar sistemas de alta direção pública.

A qualidade das políticas públicas, tanto quanto de sua formulação como de sua implementação, depende, em grande medida, da capacidade da administração pública (na figura de suas lideranças) de compreender esse jogo político na escolha (muitas vezes dramática) a fazer. Com isso, o processo decisório precisa transcender a velha discussão típica das estruturas comando-controle: deve ser de cima para baixo (o chefe decide) ou de baixo para cima (a base decide).

Os novos tempos (de governança) pressupõem processos decisórios de fora para dentro (a sociedade decide), de forma a assegurar maior legitimidade às decisões. E, na implementação, em decorrência da impossibilidade de atender à totalidade das demandas, faz-se necessário introduzir mecanismos de parceria com segmentos da sociedade para aumentar a cobertura na prestação dos serviços. Em ambos os casos, a qualidade (da formulação e da implementação) vai depender da capacidade de articulação (relacional) dos líderes.

Para isso, torna-se fundamental refletir sobre atributos do perfil de competências do novo líder e sobre a necessidade de repensar as formas de seleção, desenvolvimento e retenção, mecanismos de responsabilização e de incentivo para o exercício dessa nova liderança.

No contexto do setor público, é notável a relevância dessa capacidade relacional no enfrentamento dos desafios no campo da política pública, em que a tendência dominante é a da permanência (e até o

agravamento) da lacuna (gap) entre demanda social (de atendimento às necessidades da população) e capacidade do Estado (expressa no orçamento público) em atender a essas demandas. Para complicar, ao redor dessa brecha, atua um conjunto de indivíduos representando grupos de interesse específicos e buscando capturar (muitas vezes de forma legítima) o processo de priorização.

Potencializar processos sociais criativos, guiar a sociedade rumo a valores diferentes, jogo político, escolha trágica e mobilização de apoios são funções incompatíveis com a cultura de liderança hierárquica, ainda dominante na maior parte das administrações públicas da região. Outra vez, o desafio está em alcançar resultados em contextos em que o líder nem sempre tem governabilidade sobre as variáveis críticas, o que pressupõe o desenvolvimento de capacidades relacionais de liderança.

Desenvolver um novo perfil de competências e enfrentar os desafios assinalados anteriormente pressupõem a utilização de instrumentos gerenciais. O arsenal é ilimitado e a oferta, tanto pela academia como por empresas de consultoria, segue aumentando. Alguns desses instrumentos são de uso consagrado e vêm sendo aperfeiçoados ao longo do tempo; outros têm vida curta e rapidamente perdem a validade. Isso impõe para o gestor o desafio da seleção e da adaptação dos instrumentos para atender às suas finalidades.

9.7. Gestão do desempenho baseada em pactuações

O contrato de gestão é a ferramenta básica do governo matricial, e é adotado nas perspectivas horizontal e vertical. O primeiro caso se consuma com a implantação de formas de pactuação de resultados entre governo (“contratante”) e a rede de implementação de cada programa (“contratado”, representado pelo conjunto de organizações implementadoras), representado pelo gerente do programa, na qualidade de coordenador da rede de nós implementadores. No segundo caso, a pactuação de resultados entre governo (como “contratante”) e organizações (como “contratadas”,

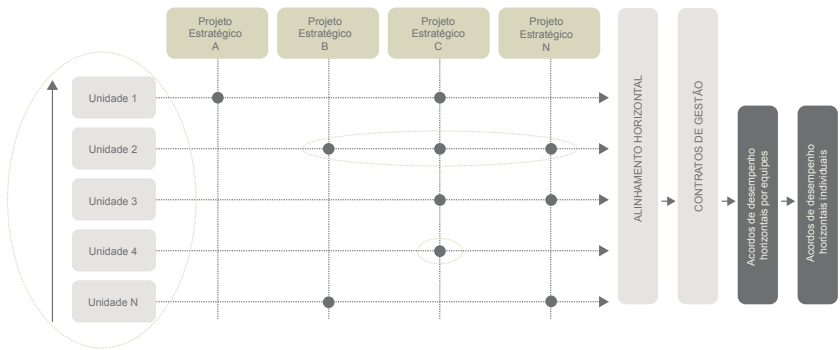


Figura 9.3 - Acordos de desempenho decorrentes do alinhamento horizontal

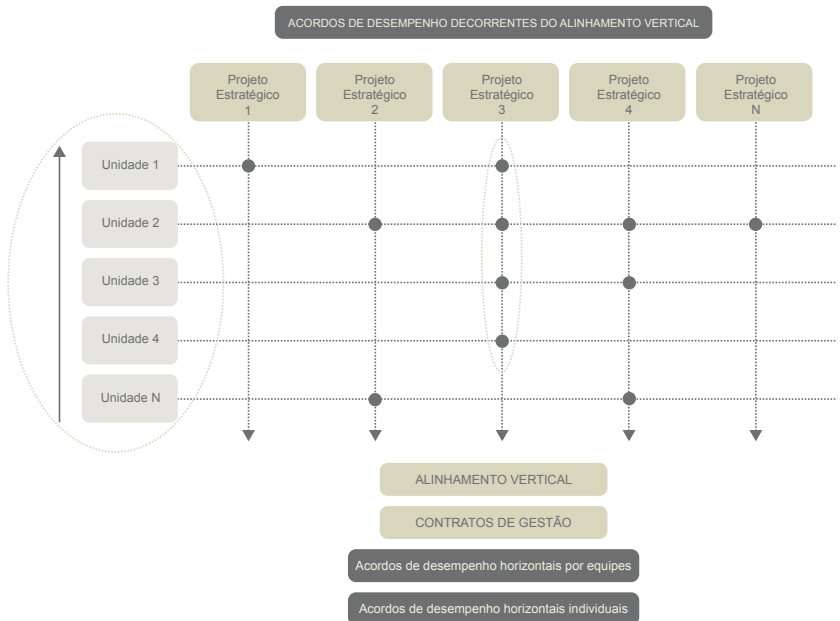


Figura 9.4 - Acordos de desempenho decorrentes do alinhamento vertical

por meio de seus dirigentes) consuma o alinhamento vertical. Os resultados objeto da pactuação devem ser minimamente a contribuição ao alcance das metas dos programas que se relacionam com a organização e outros resultados prioritários vinculados a outras demandas identificadas. Assim, realizados os alinhamentos horizontal e vertical com base nos contratos de gestão de programas e de organizações, o próximo passo consiste em dotar a área de gestão de pessoas de instrumentos que comprometam as equipes com os resultados estabelecidos. São eles:

- Acordos de desempenho (por equipes e individuais) na perspectiva horizontal. Assim, cada equipe e cada indivíduo têm estabelecidos os seus compromissos orientados para o alcance dos objetivos dos programas (Figura 9.3).
- Acordos de desempenho (por equipes e individuais) na perspectiva vertical. Assim, cada equipe e cada indivíduo têm estabelecidos os seus compromissos orientados para o alcance dos objetivos das organizações (Figura 9.4).

9.8. Desenvolvendo uma política de remuneração baseada em competências e desempenho

Estabelecidos os contratos de gestão e definidos os acordos de desempenho, o próximo passo consiste em desenhar uma política de gestão de pessoas baseada em competências e resultados. Isso implica repensar as formas tradicionais de remuneração adotadas na administração pública, que são de alta complexidade operacional e completamente desvinculadas dos resultados organizacionais. A movimentação nas carreiras, via processos de promoção, na maior parte dos casos obedece a critérios de antiguidade ou é baseada em avaliações pouco criteriosas, o que contribui para o não comprometimento das pessoas com os resultados organizacionais.

Propõe-se como alternativa a adoção de uma nova abordagem, baseada nos seguintes princípios:

- O conhecimento é o valor central da organização para o alcance dos seus objetivos e a gestão do conhecimento é

o instrumento básico de alinhamento entre a política de RH e a estratégia organizacional.

- O comprometimento das pessoas com o resultado é o fator-chave de sucesso para a obtenção de desempenho superior.
- O desempenho das equipes e das pessoas deve ser reconhecido e recompensado a partir de critérios meritocráticos, transparentes e legitimados dentro da organização.
- A avaliação de desempenho deve ser um instrumento do fortalecimento institucional e do desenvolvimento pessoal.
- Como consequência, devem ser evitados procedimentos que estimulem a competição predatória no âmbito da organização e
- As competências necessárias para o alcance dos objetivos (de programas e organizações) e o grau de alcance desses objetivos são os elementos básicos para o estabelecimento da remuneração.

Assim, de forma resumida, a política de remuneração proposta deverá conter três componentes:

O primeiro, fixo, que corresponde à remuneração básica do funcionário, pago mensalmente.

O segundo, variável, corresponde ao estoque de competências acumuladas pelos funcionários, pago, também, mensalmente. Essas competências são definidas por uma instância central de monitoramento estratégico de governo – denominada Central de Resultados – e são aquelas necessárias para o alcance dos objetivos contidos nos contratos de gestão (de programas e organizações). Esse é o ponto mais sofisticado do modelo proposto e aqui apresentado de forma ainda preliminar. Alguns requisitos são fundamentais para o funcionamento adequado desse modelo:

- As competências devem ter vinculação direta com os objetivos dos contratos de gestão.
- Devem ser valoradas segundo o grau de relevância para a estratégia organizacional e variam com o tempo: uma

determinada competência pode, por exemplo, valer 100 pontos hoje e baixar para 70 pontos futuramente, da mesma forma que uma competência emergente pode ter um valor menor hoje e aumentar no futuro em razão de sua relevância para o alcance dos objetivos.

- Assim, um contrato de gestão (de programa ou de organização) deve ser desdobrado em um conjunto de competências necessárias com o respectivo dimensionamento do quantitativo de pessoas com tais atributos e
- As competências são classificadas, cada uma, em níveis de profundidade, e as pessoas serão qualificadas segundo esse grau: sênior, pleno e júnior idealmente, essa certificação deverá ser outorgada por um comitê especializado (externo ou interno).

Finalmente, o terceiro componente da remuneração corresponde aos resultados dos acordos de desempenho (de programa e de organização) aos quais as pessoas são vinculadas. Deverá ser pago semestralmente ou em conformidade com os períodos de avaliação dos contratos de gestão. Em resumo, o modelo proposto tem a seguinte composição: REMUNERAÇÃO = (valor fixo + valor por competência) mensal + (valor por resultado do programa + valor por resultado por organização) semestral.

Em síntese, o conhecimento tornou-se o principal recurso das organizações e tem sido o elemento central dos sistemas de gestão, não apenas de pessoas, mas também da gestão da estratégia como um todo.

A abordagem do governo matricial incorpora a gestão de pessoas como elemento viabilizador da agenda estratégica de governo e insere um novo conjunto de atributos (gestão do conhecimento, reformulação dos sistemas e instrumentos de gestão de pessoas, reinvenção da liderança) adaptado ao modelo de governança que se impõe nestes novos tempos.



REFERÊNCIAS

BRANDÃO, Hugo Pena; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Gestão de Competências e Gestão de Desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo construto? Revista RAE – Revista de Administração de empresas. São Paulo. v.41, n.1, p. 8-15, jan./mar. 2001.

CARTA IBEROAMERICANA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Santa Cruz de la Sierra. Bolivia. 26-27 de junio de 2003.

FUNDAÇÃO PRÊMIO NACIONAL DA QUALIDADE. Critérios de Excelência. 2003.

LONGO, Francisco. La reforma del empleo público en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad in Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública Servicio Civil: Temas para un diálogo. Banco Interamericano de Desenvolvimento. 2003.

LONGO, Francisco. Mérito e Flexibilidade – A Gestão das Pessoas no Setor Público. Editora FUNDAP. São Paulo. 2007.

MARINI, Caio. Liderança em tempos de governança. Artigo apresentado no XIV Congresso do CLAD. Salvador. 2009.

MARINI, Caio. Gestão de Pessoas e a Abordagem do Governo Matricial: o papel das escolas de governo no alinhamento estratégico da arquitetura governamental. IX Congreso del CLAD. Madri. 2004.

STOLLENWERK, M.F.L. Gestão do conhecimento: conceitos e modelos. In: Inteligência Organizacional e Competitiva. TARAPANOFF, K. (org.) Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001.

CAPÍTULO 10

Monitorando, Avaliando,
Ajustando...

Com a agenda estratégica e com o processo de alinhamento das unidades implementadoras (essencialmente por meio de contratualização), a etapa de Monitoramento e Avaliação constitui o terceiro pilar do modelo de Gestão Matricial de Resultados®.

Monitorar e avaliar significa gerar informações sobre o desempenho de algo (organização, política, programa, projeto, pessoa etc.), para explicá-lo (identificação de fatores inibidores e promotores de resultados), e fazer uso de tais informações **incorporando-as ao processo decisório** do objeto monitorado ou avaliado, a fim de buscar **aprendizado, transparência e responsabilização**. Embora sejam conceitos afins, é comum o monitoramento se referir à geração de informações sobre o esforço (acompanhamento de iniciativas), e a avaliação se referir à geração de informações sobre o alcance de resultados.

Do ponto de vista de um modelo de gestão para resultados, monitoramento e avaliação são mecanismos de controle e correção que permitem verificar a extensão na qual a agenda estratégica é pertinente e está sendo realizada, além de averiguar se os esforços empreendidos estão direcionados para ela. O **ponto crítico** em relação a sistemas de monitoramento e avaliação é **gerar e disponibilizar informações de forma clara e expedita para proporcionar correções no momento oportuno e, por conseguinte, aprendizado**.

Uma sistemática de monitoramento e avaliação envolve definições sobre os objetos que serão monitorados e avaliados; sobre os prazos e procedimentos de coleta, tratamento e disponibilização dos dados e informações, sobre os sujeitos envolvidos e sobre os instrumentos e formas de disponibilização das informações geradas.

10.1. Objetos de monitoramento e avaliação e sistemática de pontuação

O monitoramento e a avaliação devem abranger objetos tanto do esforço quanto do resultado. Os objetos do esforço podem ser iniciativas (marcos, ações, projetos ou processos, inclusive de melhoria da gestão, por meio de seus indicadores de execução, excelência e economicidade, conforme o caso), estejam ou não dispostas em instrumentos de pactuação de resultados.

Os objetos do resultado são os elementos programáticos da agenda estratégica, seja sob a forma de objetivos, projetos seja metas mobilizadoras (por meio de seus indicadores de efetividade, eficiência e eficácia, conforme o caso), estejam ou não dispostos em instrumentos de contratualização interna ou externa. Nesse sentido, a sistemática de monitoramento e avaliação deve incorporar, de forma integrada, arranjos normalmente denominados de escritórios de projetos e de processos, em perspectiva estratégica.

Preconiza-se a avaliação em separado de cada objeto e do conjunto de objetos, por meio de uma sistemática de pontuação. Essa forma de avaliação permite tanto a identificação de problemas de desempenho localizados – referenciados em determinados conjuntos de esforços ou resultados – quanto a geração de uma nota global para toda a organização (ou programa, política, projeto etc.) representa a operacionalização do seu conceito peculiar de desempenho, que pode ser comparado no tempo, com casos congêneres, para se buscar o aprendizado e a melhoria contínua.

A geração das pontuações de cada objeto deve basear-se na construção de uma escala que permita aferir o alcance de cada meta prevista para cada indicador relacionado com o objeto. Ao se comparar, em determinado período avaliatório, a meta prevista com a meta alcançada, tal escala permite escapar de “situações binárias”, nas quais se pontua zero pelo não alcance ou sim pelo alcance ou superação, e se estabelecem faixas de aceitação (que devem ser calibradas de acordo com a sensibilidade do indicador) e de corte. Conforme o caso (natureza dos indicadores), é possível que haja

Resultado Observado	Nota Atribuída
90 a 100%	10
80 a 89,9%	9
70 a 79,9%	8
60 a 69,9%	7
50 a 59,9%	6
Abaixo de 50%	0

Tabela 10.1 - Escala de pontuação

uma escala padrão para todos os indicadores, grupos de indicadores ou, no limite, parâmetros próprios para cada indicador. A Tabela 10.1 contém um exemplo ilustrativo de escala de determinação de notas de 0 a 10, associada a valores realizados.

Uma vez pontuados todos os indicadores (de esforço e de resultado), resta estabelecer uma ponderação entre eles para se gerar uma pontuação global. Certamente, cada caso demandará uma combinação distinta de pesos por indicador (conforme seu grau de significância, mesmo ao se assumir que ele já tenha passado por testes de seletividade no momento da formulação) e para grupos de indicadores, seja por perspectiva (do BSC), grupos de *stakeholders*, macroprocessos, áreas de resultados seja, em última análise, por esforço e por resultados. As regras gerais são simples: indicadores de resultados devem possuir ponderação maior que os de esforço (inexistem números cabalísticos, mas o peso dos resultado deve preponderar) e áreas de resultado finalísticas devem pesar mais que áreas de suporte. A Tabela 10.2 apresenta um exemplo de nota ponderada decorrente de um processo de avaliação.

Indicador	Peso	Pactuação	Realizado	Grau de Alcance (%)	Nota	Total de Pontos
1	3	22	27	123	10	30
2	2	2	2	100	10	20
3	2,5	100%	100%	100	10	25
4	1,5	1	1	100	10	15
5	3	100	97,59%	98	10	30
6	3	99,70%	99,77%	100	10	30
7	2,5	100%	94%	94	9	22,5
8	1	4	4	100	10	10
9	2,5	275	182,6	66	6	15
10	3,5	73	75,74	104	10	35
11	3	8.640	9.450	109	10	30
12	1	8	12	150	10	10
Totais	28,5					272,5
Pontuação global						9,56

Tabela 10.2 - Comparativo das metas programadas e dos resultados alcançados da Rede Nacional de Ensino e Pesquisa

10.2. Compreendendo o processo e as modalidades de monitoramento e avaliação

O processo de Monitoramento e Avaliação define a forma e o *timing* como os dados serão obtidos, tratados e, principalmente, disponibilizados. Envolve definições de prazos, ou definições sobre o período avaliatório, escopo, produtos e atores das avaliações, de modo que formem conjuntos integrados de modalidades de Monitoramento e Avaliação.

Em relação aos prazos, um ciclo avaliatório (usualmente coincidente com um ciclo de pactuação) pode se dividir, conforme o caso, em períodos avaliatórios distintos (mês, quadrimestre, ano etc.) e compreender diferentes arranjos de objetos de avaliação, procedimentos e partes envolvidas. Usualmente, há três principais modalidades de avaliações, *ex cursum* e *ex post*:

- avaliação de esforços em períodos curtos (um a três meses);
- avaliação de esforços e resultados em períodos médios e
- avaliação de resultados ao fim do ciclo avaliatório.

A primeira modalidade é focada em esforços. É muito comum que o monitoramento de iniciativas (marcos, ações etc.) se estabeleça em períodos avaliatórios relativamente curtos/frequentes, em bases mensais, bimestrais, trimestrais etc. É desejável que esse tipo de avaliação seja parte essencial do processo gerencial das unidades avaliadas envolvidas na implementação, cujas lideranças possuem um papel essencial na manutenção de uma constante comunicação e cobrança. A participação de unidades avaliadoras (externas ou supervisoras das unidades implementadoras) deve ser proporcional ao grau de criticalidade e sensibilidade dos objetos da avaliação. É preferível que as unidades avaliadoras tenham presença mais incisiva na avaliação de resultados que de iniciativas, exceto nos casos em que riscos justificam o gerenciamento intensivo de iniciativas. O produto dessa modalidade de Monitoramento e Avaliação deve ser minimamente um conjunto de informações sobre o andamento das iniciativas sob a forma de um relatório sucinto de execução e de exposição no painel de controle, com as devidas considerações sobre eventuais reprogramações de iniciativas e resultados.

Os períodos avaliatórios dos resultados podem variar muito de acordo com a natureza dos indicadores e com os prazos de vencimento das metas, que podem ser relativamente curtos (quatro a seis meses) ou longos (um a dois anos). Essa modalidade é focada em esforços e resultados e destaca-se a possibilidade de reprogramação de ambos. Em todo caso, findo um período avaliatório de resultados, as unidades avaliadas elaboram:

- Cálculos do alcance de resultados (indicadores e metas programados x alcançados, pontuados segundo sistemática específica) e da execução (iniciativas programadas x realizadas), e geração das notas correspondentes
- Análises indicativas do alcance dos resultados programados no ponto de avaliação futuro (próximo período avaliatório) e
- Justificativas sobre eventuais descumprimentos (real ou indicativo) ou superações.

Nessa ocasião, cabe à unidade/autoridade avaliadora manifestar-se sobre o aceite ou a recusa das justificativas sobre eventuais descumprimentos (real ou indicativo) ou superações, avaliar se o eventual descumprimento ocorreu em razão de negligência, mudanças nas condições do contexto (crises, falta de recursos etc.) ou falhas de formulação (inconsistência de metas), e então fazer recomendações e propor ajustes. Se for o caso, a unidade/autoridade avaliadora poderá realizar auditoria de dados para checar a geração dos indicadores. O produto dessa etapa é a apresentação dos resultados, execuções e avaliações, por meio de relatórios, de divulgação em painel de controle e de eventos coletivos de prestação de contas, que, ademais, possui um saudável efeito de exposição daqueles que devem apresentar resultados.

Outra modalidade de Monitoramento e Avaliação é a **avaliação de resultados ao final de um ciclo avaliatório** (embora também conforme a extensão deste, possa caber uma avaliação de meio-termo). Essa modalidade é focada nos resultados, uma vez que, ao final de um ciclo avaliatório, não tem mais sentido avaliar os esforços e não cabem mais redirecionamentos, exceto em outros ciclos avaliatórios. De forma muito similar à modalidade anterior, as unidades avaliadas elaboram:

- Cálculos do alcance de resultados (indicadores e metas programados x alcançados, pontuados segundo sistemática específica) e geração das notas correspondentes.
- Análises sobre a pertinência e coerência dos resultados programados e alcançados e
- Justificativas sobre eventuais descumprimentos (real ou indicativo) ou superações.

Além da manifestação sobre o aceite ou recusa das justificativas sobre eventuais descumprimentos (reais ou indicativos) ou superações, e da avaliação se o eventual descumprimento ocorreu em razão de negligência, mudanças nas condições do contexto (crises, falta de recursos etc.) ou falhas de formulação (inconsistência de metas), com ou sem auditoria de dados, a unidade/autoridade avaliadora promove a apresentação dos resultados por meio de relatórios, de divulgação em painel de controle e de eventos coletivos de

prestação de contas – que, pelas características de fim de um ciclo avaliatório, deverá envolver um maior conjunto de atores externos, inclusive avaliadores externos e abordagens que busquem contrastar avaliações distintas em torno de questões, problemas ou temas predefinidos. O Quadro 10.1 ilustra o modelo de Monitoramento e Avaliação da prefeitura de Curitiba.

É importante considerar que as modalidades avaliatórias podem (e as duas últimas devem, principalmente a última) combinar avaliações endógenas (no âmbito do modelo de gestão para resultados), por atores avaliados (autoavaliação) e atores avaliadores (usualmente supervisores dos primeiros), com acompanhamentos exógenos, por avaliadores independentes, contratados para atuar sobre determinados objetos em determinados momentos do ciclo avaliatório (principalmente ao final).

10.3. Definindo a central de resultados

Central de resultados é apenas uma das denominações de uma **unidade de monitoramento e avaliação, incumbida de coordenar os processos de Monitoramento e Avaliação e operar um painel de controle**, que se constitui na ferramenta essencial de disseminação interna e externa das informações geradas (essencial para sua incorporação aos processos decisórios).

A central de resultados é a sala de situação e a central de planejamento do governo ou da organização, não apenas porque monitora, informa e (re)programa, mas também, por essas razões, coordena e exerce um controle estratégico vital, uma vez que deve estar atenta aos redirecionamentos necessários, e não apenas ao registro passivo dos atos e fatos ou à simples análise de se eles convergem ou divergem dos resultados preconizados.

A metáfora da sala de situação ou sala de guerra deixa claro que a central de resultados é um instrumento essencial de deliberação, uma central de ação, a partir da qual decisões alocativas, corretivas, punitivas e compensatórias devem proceder de ciclos curtos de *feedbacks*. **O foco não está na coleta e no processamento**

	Avaliações				
	Mensal	Trimestral	Anual	Quadrimestral	
Objetos de M&A	Programas	Resultados (indicadores e metas pactuadas)	Análise do indicativo de alcance dos resultados	Avaliação do alcance dos resultados	Avaliação do alcance e pertinência dos resultados
	Projetos	Resultados (indicadores e metas gerenciais e de produtos)	Análise do indicativo de alcance dos resultados	Avaliação do alcance dos resultados	Avaliação do alcance e pertinência dos resultados
Avaliador / Evento	Execução (marcos)	Acompanhamento gerencial	Avaliação da execução	Avaliação da execução	
		Reunião mensal de Acompanhamento em cada Unidade Setorial (EP) Unidade de Gestão (casos seletos)	Unidade de Gestão Reunião Quadrimestral de M&A com presença do Prefeito	Unidade de Gestão Reunião anual de M&A com presença do Prefeito	Unidade de Gestão Avaliadores externos Seminário de Avaliação Quadrimestral com participação da sociedade civil
Produtos	Relatório de Execução (informações)	Relatório Quadrimestral de avaliação da Execução (nota da execução, indicativos, recomendações)	Relatório Anual de avaliação do contrato de gestão (nota ponderada e recomendações)	Relatório Quadrimestral de avaliação dos contratos de gestão (nota ponderada e recomendações) Relatórios de avaliações externas)	

Quadro 10.1 - Modelo de Monitoramento e Avaliação da Prefeitura de Curitiba

da informação, mas na qualificação do julgamento e na redução do tempo de reação. (Thiry-Cherques e Costa s.d.)

Os determinantes da viabilidade econômica de uma sala de guerra são o volume de informações e o tempo de resposta requerido. Trata-se, portanto, de redes nodais com grande quantidade de informações, mas com tempo suficiente para reflexão antes da tomada de decisão. A combinação que justifica a montagem de uma sala de situação ou sala de guerra combina os fatores de volume máximo e tempo mínimo.

A central de resultados constitui os nervos e o cérebro do modelo de governança para resultados. Por essa razão, deve ser dotada de clara e inequívoca centralidade, e deve estar muito próxima ao executivo principal. A Figura 10.1 ilustra o posicionamento da central de resultados, com destaque para as setas pontilhadas que representam os principais fluxos de informação.

Embora deva, na maioria das vezes, constituir-se em unidade organizacional específica, é fundamental ter claro que a central de

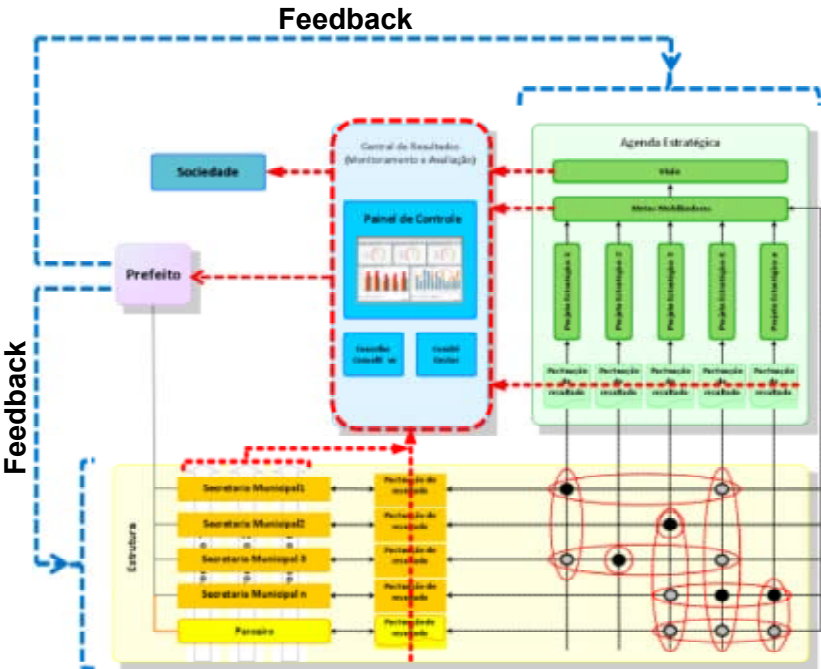


Figura 10.1 - Posicionamento da Central de Resultados

resultados é parte de uma estrutura em rede que envolve unidades avaliadas e equipes de avaliadores (internos e/ou externos). A equipe da central de resultados propriamente dita deve ser formada por monitores/avaliadores que se dedicarão a uma carteira de unidades avaliadas, pactuações ou áreas de governo. Entretanto, capacitação intensiva é essencial não apenas para proporcionar o desenvolvimento de capacidades técnicas, mas, principalmente, para desenvolver habilidades de relacionamento mediante um padrão de atuação proativa.

Por fim, **é vital a integração entre a central de resultados, a comunicação social e os sistemas de controle interno e externo**, essencialmente para promover a transparência e a responsabilização. Assim, a central de resultados pode engendrar arranjos peculiares, como colegiados (comitês de avaliação internos ou externos) responsáveis pela prestação de contas, transparência, controle social etc. Nesse sentido, recomenda-se a instituição de um conselho, formado por representantes das diversas partes interessadas, com o papel de dispor sobre os ciclos e as modalidades do processo de monitoramento e avaliação, para lhe dar maior legitimidade.

10.4. Elaborando o painel de controle e disseminando as informações

Um painel de controle é um dispositivo de visualização de um conjunto relevante e necessário de indicadores expostos sob a forma de gráficos e tabelas, com sinalizadores de tal modo que as informações sobre o desempenho dos objetos de um sistema de gestão para resultados possam ser repassadas aos seus usuários, para ser prontamente consumidas e absorvidas em seus processos decisórios.

Dessa forma, os dois principais requisitos críticos de um painel de controle são:

- **Forma e disposição:** as informações devem ser amigáveis aos usuários e devem estar agrupadas segundo suas necessidades e formas de compreensão. Excesso de informações, poluição visual e formas complexas de disposi-

ção e apresentação de dados e informações não ajudam. É fundamental que o painel de controle tenha um desenho funcional e sedutor.

- **Acesso e tempestividade:** é essencial que os usuários da informação possam receber os dados e informações necessários a tempo e a hora e, eventualmente, interagir carregando dados com muita facilidade de acesso.

A Figura 10.3 apresenta dois exemplos de partes do painel de controle do Ministério da Saúde.

Um bom painel de controle pode ser elaborado e disponibilizado de múltiplas formas: *webpages, banners, monitores/displays, cartazes, sistemas informatizados*. A escolha de uma ou mais formas de operá-lo dependerá da necessidade (principalmente em função da dinâmica de atualização dos indicadores e dos requisitos de acesso e disponibilização) e da disponibilidade de recursos para tal.

Em todo caso, um sistema informatizado de gestão para resultados, em cujo âmbito o painel de controle é elemento central, deverá ser moldado segundo os requisitos lógicos do modelo de gestão para resultados, e não o contrário; deverá pautar-se pelos princípios da simplicidade, apresentação amigável aos usuários e plataforma web para acesso externo e interno e servir de base de relacionamento da rede de Monitoramento e Avaliação.

A Figura 10.4 representa exemplos de telas de visualização do painel de controle por meio do programa **Matricialnet**[®].

10.5. Limitações e atributos de um bom modelo de monitoramento e avaliação

Em síntese, **o essencial** no desenvolvimento de modelos de monitoramento e avaliação **é desconstruir o mito do controle perfeito e total**. Não há modelos perfeitos em termos de escopo, metodologia e *timing*. É impossível (e inviável) avaliar tudo, sem limitações no tempo certo. Avaliações custam, metodologias são limitadas (mesmo com a crescente aplicação em pesquisa acadê-

INDICADORES CONSOLIDADOS DE DESEMPENHO DO GOVERNO

Indicador	2009
Índice de Desenvolvimento Humano - DF	0,851
	0,850
Índice de Desenvolvimento Humano - Entorno	0,733
	0,734
Diferença IDH-Plano e IDH-Entorno	0,118
	0,116

Área de Resultado	Desempenho
Desenvolvimento urbano ordenado e sustentabilidade ambiental	☺
Equilíbrio fiscal, gestão para resultados e qualidade dos serviços e atendimento	☺
Redução das desigualdades, desenvolvimento humano e social	☺
Crescimento, inovação e competitividade, geração de emprego e renda	☹

Projetos	Desempenho
Centro Administrativo	☺
Ciclovia	☺
Copa 2014	☺
Dentista na Escola	☹
Escolas Técnicas	☹
Parque BuleMarx e TaguaPark	☺
Parque Tecnológico Capital Digital	☺
Pólo do Agronegócio	☹
Pólos de Agricultura Orgânica	☺
Postos Comunitários de Segurança	☺
Regularização de Condomínios	☺

Secretarias	Desempenho
Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento	☺
Secretaria de Ciência e Tecnologia	☺
Secretaria de Cultura	☺
Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo	☹
Secretaria de Desenvolvimento Social	☹
Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio-Ambiente	☹
Secretaria de Educação	☺
Secretaria de Esporte	☺
Secretaria de Fazenda	☺
Secretaria de Governo	☺
Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania	☺

ÁREA DE RESULTADOS PESSOA / ÁREA TEMÁTICA: SAÚDE

Indicador	Unidade de Medida	Resultado								Acumulado	Tendência
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011			
Taxa de atendimento na faixa etária de 15 e 17 anos	%	R 4,00	4,00	4,00	3,80				3,80		▼
	P				4,00	4,50	4,50	4,50	4,00		
Taxa de Mortalidade Infantil	%	R 65,00	65,00	65,00	63,00				63,00		▼
	P				65,00	60,00	59,00	57,00	65,00		
Taxa de Mortalidade Materna	Anos	R 89,00	89,00	89,00	87,20				87,20		▼
	P				87,00	86,00	86,00	85,00	87,00		
Leitos por 1.000 habitantes	Anos	R 30,00	30,00	30,00	37,00				37,00		▲
	P				35,00	38,00	40,00	43,00	35,00		
Taxa de Mortalidade Geral	%	R 30,00	30,00	30,00	29,00				29,00		▼
	P				25,00	22,00	20,00	18,00	25,00		
Taxa de Baixo Peso ao Nascer	%	R 15,00	15,00	15,00	14,00				14,00		▼
	P				15,00	14,00	13,00	12,00	15,00		

☺ Conforme esperado

☹ Demanda preocupação

☹ Abaixo do esperado

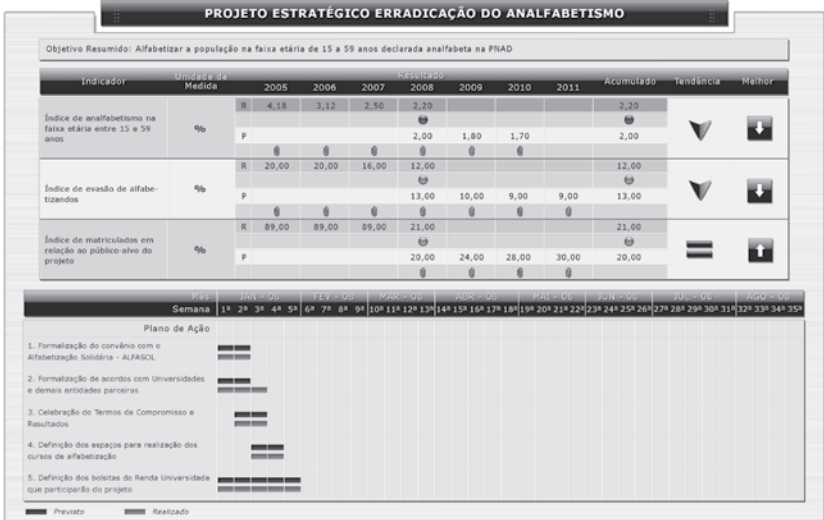


Figura 10.3 - Telas de MatricialNet®

mica para Monitoramento e Avaliação), o tempo flui de forma insustentável (pode encurtar ou alargar períodos avaliatórios), e há múltiplos problemas de confiabilidade e qualidade de informações (desde o clássico problema de assimetria de informações até o difícil envolvimento de unidades executoras que atuam na ponta em complexos arranjos de implementação em rede). Ademais, isso tudo se aplica a objetos dinâmicos, complexos e multifacetados, que requerem múltiplas formas sobrepostas de avaliação para aumentar a segurança das conclusões e mitigar problemas de qualidade dos dados (interna, externa, autoavaliação, qualitativa, quantitativa, com desempenho pactuado, apurado, percebido, comparado etc.).

Nesse sentido, a meta-avaliação, ou seja, a avaliação do modelo de avaliação, deve ser sempre um componente ativo dos modelos propostos, de modo a minimizar limitações e promover melhorias em bases sustentáveis.

Em se tratando de Monitoramento e Avaliação, há modelos ótimos que avaliam o relevante, minimizando limitações metodológicas, e ocorrem no *timing* apropriado; há ainda modelos subóti-

mos, que não logram tanto, mas não são inválidos, uma vez que sua implantação deve ser percebida como um processo de aprendizado e aperfeiçoamento. Assim, é preferível ter um modelo limitado a não ter nenhum. Mas, em uma ou outra situação, melhor que não se olvidem os **atributos de um bom modelo**:

- **Seletividade:** escolha dos objetos segundo critérios de significância.
- **Coerência:** alinhamento entre objeto e metodologia
- **Integração:** intramodelo e extra com outros modelos
- **Simpleza e adequação instrumental:** escolha e desenvolvimento de instrumentos segundo critérios de funcionalidade
- **Qualidade:** verossimilhança e *timing* das informações geradas
- **Consumo e apropriação:** aproveitamento da informação no processo gerencial por dentro e por fora (via mecanismos de transparência, responsabilização e participação de públicos externos)
- **Confiabilidade:** credibilidade das informações e explicações geradas
- **Legitimidade:** envolvimento dos públicos de interesse.
- **Contestabilidade:** confrontação de informações, verificações cruzadas e auditoria de dados.



REFERÊNCIAS

THIRY-CHERQUES E COSTA (sem data). Salas de Guerra. EBAPE-FGV. Sem data

CAPÍTULO 11

Promovendo a Sustentabilidade dos Modelos de Gestão para Resultados*

* Contém excertos de Martins, H. e Marini, C., “Os bruxos da gestão pública: reflexões sobre consultoria organizacional no setor público”. XII Congresso del CLAD. Santo Domingo, novembro (2007)

O propósito deste volume foi elaborar uma argumentação prática sobre a governança para resultados, a fim de ressaltar sua necessidade e possibilidade de implementação. Isso é importante porque gestão para resultados pode ser muitas coisas ao mesmo tempo. Pode ser retórica, discurso, ilusão, mas também pode ser realidade, prática concreta de muitos governos que anseiam transformações positivas para melhorar as condições de desenvolvimento.

Neste volume, buscou-se elaborar uma argumentação a partir de vários elementos, que deságuam no modelo da gestão matricial de resultados, um instrumento da governança para resultados. O argumento assim se desdobra:

- Modelos abrangentes e integrados de gestão para resultados são elementos essenciais da governança contemporânea, uma vez que permitem que toda a sociedade e o sistema político se orientem para resultados, de modo que se consolide um padrão de estado-rede.
- Segundo a literatura gerencial de ponta e as experiências paradigmáticas, modelos abrangentes e integrados de gestão para resultados devem ser dinâmicos (engendrar a contínua formulação, implementação, avaliação de resultados), abrangentes (integrar esforços e resultados) e multidimensionais (considerar e alinhar múltiplos fatores que atuam predominantemente na produção de resultados, como estratégias, estruturas, processos, pessoas, recursos, entre outros).
- A gestão matricial de resultados atende a esses requisitos e se diferencia pelo menos em duas direções: a) ao enfatizar a necessidade de alinhamento da estrutura implementadora à estratégia não apenas por meio de dispositivos de desdobramento da estratégia (em resultados ou iniciativas mais específicos vinculados a unidades organizacionais), mas também por uma visão total e contratual das

inter-relações entre elementos da estratégia e da estrutura (quem permitem tratamentos customizados a partir de cada elemento da estratégia e da contribuição de suas respectivas unidades implementadoras bem como a partir de cada unidade implementadora e dos respectivos elementos da estratégia para os quais deve contribuir); b) ao atrelar à matriz que cruza elementos da estratégia com elementos da estrutura uma visão de transformação organizacional, integrando ajustes nas estruturas, processos e gestão de pessoas.

Mas, se convincente, como transformar esse argumento em ação? Como implementar um modelo de gestão para resultados que cria valor público, que seja sustentável, continuado e capaz de se aperfeiçoar? Sucintamente, gestão para resultados é um processo. Como tal, tem que ser modelado, induzido, gerido e possui requisitos críticos. Sobretudo, requer o desenvolvimento de capacidades para que seja apropriado e se sustente. Esse é o tema deste capítulo final, que buscará trazer algumas reflexões acerca dessas questões.

11.1. Governança para resultados é um processo: cuidado com os modismos!

Isso significa que um modelo de gestão para resultados não é algo que se compra, se instala e se opera como um *software*. Gestão para resultados é um processo de mudança organizacional ou governamental que busca introduzir transformações nas estratégias, estruturas, processos, pessoas e na alocação de recursos. Como tal, lida com uma pluralidade de aspectos da realidade organizacional e requer uma adequada estratégia de intervenção.

Não se trata de pensar processos de mudança de maneira formal (emanada de atos legais) ou heurística (ordenada segundo fases pré-definidas), mas é necessário reconhecer que processos de transformação são uma combinação instável (imprevisível quanto à possi-

bilidade de controlá-los *ex-ante*, *ex-cursum* ou *ex-post*) de problemas, soluções, apoios e empreendedores da mudança, líderes que logram construir uma visão da mudança (a partir da construção de significados sobre problemas e soluções) e mobilizam apoios (internos e externos) criando de janelas de oportunidades⁵ ou aproveitando-se delas. Essa compreensão pode revelar muitas posturas e imposturas na determinação em se implementar um modelo de gestão para resultados.

A visão do problema de desempenho é, portanto, uma primeira questão que envolve a adoção de modelos de gestão para resultados no setor público. É preciso que os dirigentes no setor público evitem desenvolver visões reducionistas de problemas de desempenho, usualmente atribuídos:

- À falta de recursos (normalmente financeiros, mas também recursos humanos, gerenciais e, muitas vezes, fatal e pessimistamente referentes a dificuldades decorrentes de marcos normativos relacionados com aquisições e alocação de recursos em geral);
- À ilusão de que uma agenda excessivamente focada permitirá o equacionamento de questões estruturantes e transversais;
- À negligência de riscos e oportunidades que se reconfiguraram muito dinamicamente no contexto.

Sucumbir a este padrão de percepção de problemas não revela a precedência da estratégia, portadora de uma percepção de problemas a partir da visão de futuro e, principalmente, da perspectiva das partes interessadas beneficiárias.

Outra questão crítica é o tempo: o sentido de oportunidade, o aproveitamento em tempo hábil de janelas de oportunidade, sem-

⁵ Esta concepção de lógica dos processos de transformação é tributária da visão da seleção temporal aleatória em análise de políticas públicas, a exemplo do modelo de correntes múltiplas (*multiple streams*) de Kingdon (1984). Os postulados básicos do modelo de Kingdon são de que decisões de políticas públicas (formulação e reformulação) acontecem pela combinação de um problema, um fluxo político e um fluxo de política pública, convergida e catalisada pela ação empreendedora de um “líder ou empreendedor da política pública”: “*peças trabalham em problemas quando uma combinação particular de problema, soluções e participantes em uma escolha torna isso possível.*” (Kingdon, 1984:86)

pre circunstanciais e instáveis. Nesse sentido, é essencial que não se confunda rapidez e senso de oportunidade com uma atuação exclusivamente focada no curto prazo. A oportunidade de se realizar o futuro está no presente. O presente desprovido de ideal de futuro é uma mera repetição do passado.

Nesse sentido, embora gestão para resultados possa servir à solução de problemas focados (no tempo e no espaço da atuação governamental), a motivação maior de um modelo de gestão para resultados deve ser um ideal transformador, a construção do futuro baseado em novas possibilidades de desenvolvimento.

Complementarmente ao problema do problema, o problema da solução consiste na fetichização ou atribuição de qualidades e efeitos extraordinários a determinadas soluções: idéias, métodos, instrumentos, usualmente acompanhados de uma marca (grife) que se notabiliza e estabelece uma referência. O problema da solução é, nesse sentido, a prevalência da solução sobre o problema baseada numa inflação de expectativas. O fetiche é uma ilusão, uma artificialidade, um simbolismo que às vezes presidem os julgamentos e escolhas sobre instrumentos e ferramentas para se implementar a gestão para resultados. O reducionismo lógico, a consideração do todo pela parte, é uma consequência usual do fetiche em torno de soluções relacionadas com a gestão para resultados.

Por trás do fetiche e do reducionismo, subsistem distintas visões sobre a organização objeto de intervenção – seja uma organização governamental, em particular, seja a administração governamental como um todo. Uma postura objetivista tende a considerar a organização como uma “coisa” a ser consertada, desmontada, remodelada. Usualmente, subjaz à visão objetivista uma noção mecanicista, no sentido de que as organizações são conjuntos de elementos programáveis sob condições estáveis de operação controlada. Enaltece-se o conhecimento técnico aplicável, o domínio de instrumentos e ferramentas, e busca-se uma implementação programada e controlada da solução visada.

A visão subjetivista considera e trata a organização como uma entidade, um organismo vivo que interage (com o meio e com ou-

tros organismos) segundo padrões complexos e cujo comportamento obedece a uma lógica complexa pautada pela imprevisibilidade, pluralidade e ambiguidade. O processo de aproximação problema-solução é permeado por interações simbólicas e voluntárias sujeitas a múltiplas influências da cultura, das relações de poder e das personalidades envolvidas. Sensibilidade torna-se tão essencial quanto conhecimento técnico aplicado, e a implantação é vista como um processo instável, sujeito a descobertas, novos aprendizados e re-direcionamentos.

Ambas as posturas podem ser pragmáticas e adequadas a determinadas circunstâncias. Mas uma postura excessivamente objetivista pode levar a crer na possibilidade ilimitada de intervenções “cirúrgicas” (usualmente relacionadas com processos e estruturas), como soluções completas, como se uma parte pudesse ser tratada independentemente de sua inter-relação com o todo, revelando uma miopia fragmentária altamente reducionista. Por outro lado, uma postura excessivamente subjetivista, embora reconheça e considere o lado simbólico da organização, não é imune ao fetiche por abordagens subjetivistas (usualmente relacionadas com o desenvolvimento de pessoas, clima e cultura organizacionais) que se restringem aos seus aspectos subjetivos sem devidas conexões com outras dimensões mais objetivas (tais como estratégia, estrutura, processos etc.).

Muito frequentemente, nota-se a prevalência de certas abordagens que, pela exposição e notoriedade junto à mídia, adquirem propriedades mágicas para solucionar problemas e tendem a ser consideradas panaceias. Muitos modelos de gestão para resultados reduzem-se a metodologias-padrão, ilustradas na figura da caixa mágica de ferramentas autoaplicáveis e frequentemente de forma descontextualizada. Pacotes, pessoas e instituições consagram-se e sacralizam-se como estranhos objetos de desejo de governantes e dirigentes públicos, embalados em estratégias sedutoras de vendas e promoção. Além de estratégias efetivas de *marketing*, certamente há efeitos reais positivos e efeitos simbólicos dos modismos – a sensação de um conjunto de dirigentes se sentir em linha com as tendências do mercado de soluções gerenciais.

11.2. Mobilização, desenvolvimento de capacidades e apropriação

A postura do desenvolvimento de capacidades baseia-se na transferência de tecnologia, no envolvimento e na capacitação, no discernimento crítico, na avaliação conjunta e no compartilhamento de inovações, fatores essenciais para assegurar a qualidade e a sustentabilidade das intervenções. Mobilização, consciência para resultados, comunicação e participação são fatores críticos essenciais.

A implantação de modelos de gestão para resultados requerem uma condição central: apropriação, ou a capacidade de o beneficiário dominar o processo de geração de resultados, apropriando-se deles no sentido instrumental e no sentido dos benefícios gerados. Não se trata da transferência de conhecimentos para buscar a sua exata reprodução; trata-se da transferência de conhecimentos para gerar uma recriação mais adequada aos casos em questão.

Desenvolvimento de capacidade é, por definição, um curso de ação endógena, baseada em ativos e capacidades existentes e na habilidade de pessoas, instituições e da sociedade em geral em desempenhar funções, solucionar problemas, fixar e alcançar objetivos. O pressuposto central, portanto, é o de que as capacidades existem e devem ser desenvolvidas, com a atribuição de papel predominante ao conhecimento e às instituições locais, a fim de instrumentá-las para o exercício de suas funções, em substituição à mera importação de soluções-padrão (*one size fits all*). O desenvolvimento de capacidades locais torna o desenvolvimento mais sustentável.

Segundo Lopes e Theisohn (2004), o desenvolvimento de capacidades é um processo endógeno que ocorre em toda sociedade nos planos individual, organizacional e social. Esse processo pode ser apoiado ou distorcido por intervenção externa. O desenvolvimento de capacidades é voluntário e demanda motivação, leva tempo e muitas vezes não se casa com pressões por resultados de curto prazo pois é um processo específico que resiste a roteiros preestabelecidos uma vez que baseia-se na expansão e fortalecimento de capacidades existentes sendo dinâmico e aberto à adaptação.

A apropriação é o domínio de idéias, estratégias, processos, recursos e resultados, tanto da parte de governos, quanto de segmentos sociais (sociedade civil e mercados) envolvidos. A apropriação é pré-condição para o compromisso e para o desenvolvimento de capacidades. Para além das descontinuidades político-administrativas, a falta de apropriação é a grande causa do malogro de muitas tentativas de implementação da gestão para resultados.

11.3. Institucionalizando o processo de transformação

Por fim, promover a sustentabilidade dos modelos de gestão para resultados significa implementar um processo de transformação que envolve mudança de cultura e de atitudes, o que não é tarefa trivial. Ao contrário, vai requerer liderança e comprometimento num contexto caracterizado por resistências e ambiguidades. Toda mudança cria um clima de instabilidade, o que é natural diante do novo, que supõe um custo inicial de aprendizado. Também, inevitavelmente associada a um processo de transformação, está a possibilidade de ganhos e perdas, na perspectiva dos atores envolvidos no processo.

Introduzir modelos de gestão para resultados significa estabelecer uma estratégia que, por intermédio de mecanismos que neutralizem as ameaças e potencializem as oportunidades, enfrente desafios, pelo menos, em três direções:

- Revisão do arcabouço jurídico legal, muitas vezes restritivo e quase sempre orientado à conformidade normativa. Parte do pressuposto de que a boa gestão se limita ao cumprimento do princípio da legalidade. Obviamente não se propõe o descumprimento da legislação vigente, ao contrario, propõe-se uma nova institucionalidade que enfatize os resultados.
- Inovação gerencial, que implica a introdução de novos instrumentos de gestão, tanto na formulação, como na implementação e controle de resultados.

- Adoção de uma nova cultura orientada a resultados, que representa o desafio-síntese. Se o propósito é o da sustentabilidade, não basta mudar o ordenamento jurídico e introduzir inovações, se não houver uma vigorosa estratégia de conscientização para o novo baseada no aprendizado.

A propósito, Peter Senge (1990), em *A Quinta Disciplina*, enfatiza que o sucesso de uma organização está diretamente relacionado com a sua capacidade de aprender: “as melhores organizações do futuro serão aquelas que descobrirão como despertar o empenho e a capacidade de aprender das pessoas em todos os níveis da organização.” Isso significa muito mais do que obter informação. Em palestra para o programa *Leadership and Mastery*, compilada por Ray e Rinzler (1993), Senge afirma: “aprender tem muito pouco a ver com informar-se. Em essência, aprender consiste em melhorar a capacidade. Aprender é criar e construir a possibilidade para fazermos aquilo que antes não podíamos. O aprendizado está intimamente relacionado com a ação, o que não acontece com a absorção de informação. Uma das razões pelas quais o aprendizado tradicional é tão aborrecido é esta: a absorção de informações é aborrecidíssima, passiva demais. Já o verdadeiro aprendizado está sempre no corpo, liga-se à ação.”

Assim, é fundamental explicitar com bastante objetividade os resultados pretendidos com a mudança e as consequências positivas e negativas, para ampliar o espaço de adesão. Normalmente associa-se risco a mudança, mas muitas vezes o risco maior está em não mudar !

Concluindo, promover a institucionalização desse processo de mudança na direção da gestão para resultados significa lidar com dois elementos-chave, que funcionam como sujeito e objeto da mudança: quem presta o serviço (os servidores públicos) e quem se beneficia dele (o cidadão). A mudança será efetiva se existir comprometimento dos servidores com os resultados que criam valor público na percepção dos cidadãos.

REFERÊNCIAS

- KINGDON, J. Agendas. Alternatives and Public Policies. Harper. 1984.
- LOPES, C. e THEISOHN, T. “Ownership, leadership and transformation. Can we do better for capacity development? UMDP - Earthscan. 2004.
- MARTINS, H. e MARINI, C. “Os bruxos da gestão pública: reflexões sobre consultoria organizacional no setor público”. XII Congresso del CLAD. Santo Domingo. Nov. 2007
- RAY, M e RINZLER, A.. O novo paradigma nos negócios- estratégias emergentes para a liderança e mudança organizacional, Cultrix- Amana. São Paulo. 1993.
- SENGE, P.. A quinta disciplina- arte, teoria e prática da organização de aprendizagem. Editora Best Seller. São Paulo. 1990.

Sobre o Instituto Publix

O propósito do Instituto Publix é desenvolver conhecimentos inovadores em gestão e transformá-los em resultados positivos para governos, organizações e pessoas. Gestão para Resultados é a nossa especialidade.

Desenvolvemos soluções que integram estratégias, estruturas, processos, pessoas, monitoramento e avaliação. Os diferenciais do Instituto Publix são:

- Abordagem de trabalho baseada no desenvolvimento de capacidades e na apropriação do conhecimento pelas equipes dos clientes.
- Utilização de metodologias inovadoras que são uma plataforma de integração de diversas outras metodologias, o que propicia uma adaptação às necessidades e características específicas de cada caso.

Nos últimos dez anos, temos tido a oportunidade de estar no centro de relevantes transformações na gestão pública no Brasil e no mundo. Nossa lista de clientes inclui organizações públicas de variados portes e diversas áreas de políticas públicas nos três poderes. Estamos em quase todos os Estados brasileiros, em municípios, no Governo Federal, em governos de outros países e em organismos internacionais. Entre os nossos principais projetos, destacam-se:

- Choque de Gestão em Minas Gerais;
- Diagnóstico Institucional da Administração Pública Angolana (UNDESA/ONU);
- Estudo sobre melhores práticas em Gestão de Pessoas na América Latina (BID);

- Levantamento sobre formas de relacionamento com entes de colaboração (Ministério do Planejamento);
- Diagnóstico e plano de ação para o fortalecimento da gestão para resultados no Governo Federal (Ministério do Planejamento e BID);
- Desenvolvimento de rede governamental da Regulação e estudo sobre a organização e o funcionamento das Ouvidorias das Agências Reguladoras (Casa Civil da Presidência da República);
- Política de Gestão Pública do Estado do Espírito Santo;
- Implantação de núcleos de administração sistêmica (unificação de áreas de suporte) no Governo do Mato Grosso;
- Modelagem Organizacional (Governo do Estado de São Paulo);
- Modelo de Gestão para Resultados do Ministério da Saúde;
- Gestão para resultados na Secretaria do Trabalho da Prefeitura de São Paulo;
- Programa de Desenvolvimento de Líderes Empresariais e Governamentais para a Agenda de Competitividade Nacional (BID/Governo do Paraguai);
- Rede de Modernização da Administração Pública do Estado do Pará;
- Modelo de Gestão para Resultados do Governo do Distrito Federal;
- Contratualização de Resultados na Prefeitura de Curitiba.

O Instituto Publix possui um catálogo de cursos em temas relacionados com a gestão para resultados, que reúne dirigentes, especialistas e protagonistas em um enriquecedor ambiente de aprendizagem. Para mais informações, acesse o site: www.institutopublix.com.br/conhecimento.



Sobre os autores

ALEXANDRE BORGES AFONSO

Mestrando em Administração e Políticas Públicas pelo ISCTE de Lisboa, pós-graduado em Marketing pela FGV e graduado em administração pela UnB. Já ocupou posições executivas em empresas privadas e na administração pública, em especial no Ministério da Administração e Reforma do Estado e no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. É palestrante na área de gestão pública em eventos acadêmicos e profissionais no Brasil e no exterior e consultor junto a organismos internacionais. É Diretor do Instituto Publix. Email: Alexandre.afonso@institutopublix.com.br

CAIO MARINI

Especialista em engenharia industrial pela PUC/RJ e administrador público pela EBAPE/FGV. Já ocupou posições executivas em empresas privadas e na administração pública, em especial no Ministério da Administração e Reforma do Estado, na Secretaria de Estado do Patrimônio e Administração e no Serviço Federal de Processamento de Dados do Ministério da Fazenda, onde foi Diretor de Negócios. É consultor junto a organismos internacionais (BID, Banco Mundial e Nações Unidas) em projetos de cooperação técnica internacional nas áreas de Reforma do Estado e modernização da gestão pública. No país, atua como consultor junto a diversas organizações federais, estaduais, municipais e do terceiro setor. É professor-colaborador da Fundação Dom Cabral e de escolas de governo no Brasil e no exterior. Tem diversas publicações no país e no exterior sobre

gestão estratégica, transformação do Estado e desenvolvimento gerencial. É coautor, com Humberto Martins, da abordagem do Governo Matricial. É Diretor do Instituto Publix.

Email: caiomarini@institutopublix.com.br

GILBERTO PORTO BARBOSA

Graduado em Administração, pós-graduado em Controladoria e Inteligência Competitiva pela UnB e em Estratégia pela Harvard Business School. Possui experiência em projetos de consultoria para o setor público e privado. Colunista do Jornal Correio Braziliense sobre Gestão Empresarial. Atua como professor em cursos de graduação, pós-graduação e educação executiva na UnB e FGV. É Consultor e Gerente de Projetos do Instituto Publix.

Email: Gilberto.porto@institutopublix.com.br

HUMBERTO FALCÃO MARTINS

Doutor em Administração, Mestre em Administração Pública pela EBAPE/FGV e especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental pela ENAP. Já ocupou posições executivas em empresas privadas e na administração pública, em especial no Ministério da Administração e Reforma do Estado e no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, onde foi Secretário de Gestão, delegado do Brasil no Comitê de Gestão Pública da OCDE e Presidente da Rede de Gestão Pública e Transparência do BID. É professor-colaborador da Fundação Dom Cabral e de escolas de governo no Brasil e no exterior. É palestrante, autor de inúmeras publicações e consultor junto a organismos internacionais em diversos temas relacionados com a gestão pública. É coautor, com Caio Marini, da abordagem do Governo Matricial. É Diretor do Instituto Publix.

Email: humberto@institutopublix.com.br

JOÃO PAULO MARTINS MELO

Graduado em Administração pela UnB, cursa especialização em Gestão de Negócios na Fundação Dom Cabral. Já participou de projetos de consultoria para o Ministério Público Federal e para o poder executivo nas esferas federal, estadual e municipal, para empresas públicas e privadas, de todos os portes, com atuação no setor bancário, imobiliário, educacional, alimentício, de tecnologia da informação, saneamento e construção civil. Também realizou projetos e pesquisas junto a organismos internacionais, como Comissão Européia, Organização Pan-Americana de Saúde e Banco Mundial. Ministra cursos e palestras em eventos acadêmicos e profissionais.

Email: jpmelo108@gmail.com

JOÃO PAULO MOTA CORDEIRO

Mestrando pela Faculdade de Tecnologia da UnB (Depto. Engenharia Elétrica), nas áreas de Estratégia, Modelos de Gestão e Tecnologia da Informação com ênfase no setor público, possui ainda pós-graduação em Administração Estratégica de Sistemas de Informação pela FGV e graduação em Administração de Empresas pela UnB. Já participou de projetos de consultoria para o poder executivo no âmbito Federal, Estadual e Municipal e para organizações públicas e privadas de todos os portes. Também já coordenou projetos de desenvolvimento e implantação de sistemas de informação estratégica e de monitoramento e avaliação. Professor convidado em programas de graduação em Administração da UnB. Ministra cursos e palestras sobre gestão em eventos acadêmicos e profissionais. É consultor do Instituto Publix.

Email: joao.mota@institutopublix.com.br

MARCELO RODRIGUES TREVENZOLI

Graduado em Administração com habilitação em Administração de Empresas pela Universidade de Brasília - UnB. Possui experiência em projetos de consultoria em gestão para o setor público e privado, além de experiência em pesquisas; participou do projeto

de iniciação científica da UnB (PIBIC/CNPq/UnB) e de pesquisas para organismos internacionais (Banco Mundial/CLAD). É palestrante em eventos acadêmicos e profissionais e consultor do Instituto Publix. Email: Marcelo@institutopublix.com.br

MAURILIO HENRIQUE CORRÊA ENGEL

Graduado em Engenharia Civil pela UFRJ. Especialista em Administração de Empresas pela PUC-RJ, Administração Pública pela ENAP e FGV, Política e Estratégia pela ESG-RJ e Gestão de Negócios pela IBM - Educação e Columbia University. Ocupou posições de relevo em diversas instituições públicas, em especial no Ministério da Saúde, na Secretaria de Planejamento e Avaliação do Ministério do Planejamento, no Serviço Federal de Processamento de Dados do Ministério da Fazenda, onde atuou nas áreas de planejamento empresarial, controladoria, administração, finanças e negócios e na Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação da Prefeitura de São Paulo, onde atuou nas áreas de planejamento empresarial, administração e finanças. Palestrante nas áreas de gestão para resultados e de gestão de TIC em fóruns de administração municipal e em seminários e congressos de administração pública no País e exterior. Ministra cursos de capacitação para governos e organizações. É consultor em projetos de modernização em gestão pública e associado ao Instituto Publix. Email: maurilio.engel@institutopublix.com.br

NATÁLIA LATINO ANTEZANA

Graduada em Administração pela Universidade de Brasília. Possui experiência em projetos de planejamento estratégico, otimização de processos, dimensionamento de força de trabalho, desenvolvimento e implementação de modelos de monitoramento e avaliação e desenvolvimento gerencial para organizações do setor público, nas esferas federal, estadual e municipal. Participou de projetos e pesquisas para organismos internacionais voltados para o fortalecimento da gestão pública no Brasil. É consultora do Instituto Publix. Email: natalia.latino@institutopublix.com.br

SARA LIN LEVY

Formação em Administração de Empresas pela Universidade de Brasília e em Publicidade e Propaganda pelo UniCEUB. Cursando pós graduação em Marketing na ESPM. Atua como gestora de *marketing* e consultora em gestão pública no Instituto Publix. Possui experiência em *marketing*, comunicação, gestão pública e gerenciamento de projetos e produtos. Foi consultora em *marketing* na AD&M Consultoria Empresarial e trabalhou na Brasil Telecom, nas áreas de desenvolvimento de produtos e relacionamento com o cliente. Também já atuou em empresa própria de consultoria em *marketing*. É palestrante em congressos no Brasil e no exterior e organizou um evento internacional.

Email: sara.levy@institutopublix.com.br

TIAGO SILVA SANTOS

Graduando em Administração pela UnB. Já ocupou posições em empresas privadas, em especial na AmBev e atualmente é consultor do Instituto Publix. Participou de projetos de consultoria para o setor público e privado, em organizações como o Ministério da Saúde e Governo do Distrito Federal.

Email: Tiago.silva@institutopublix.com.br

VITOR DE ARAÚJO PEIXOTO

Graduado em Administração pela UnB. Foi Consultor e Diretor AD&M Consultoria Empresarial e atualmente é Consultor do Instituto Publix. Já participou de projetos de consultoria para o setor público, em organizações como o Ministério da Saúde, além de projetos de consultoria para o setor privado, em organizações do setor financeiro, alimentício, de tecnologia da informação e de construção civil.

Email: vitor.peixoto@institutopublix.com.br



Os recursos oriundos da venda deste livro serão integralmente investidos em projetos sociais e ambientais do Instituto Publix.

