

Um guia de
Governança
para Resultados
na Administração Pública

Humberto Falcão Martins & Caio Marini



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

Este livro é fruto do aprendizado da equipe do Instituto Publix ao longo de anos de atividades de consultoria no setor público, que inclui experiências que se sacramentaram como benchmarks – destacadamente, o Choque de Gestão em Minas Gerais, dentre outras em outros estados, municípios e órgãos do Governo Federal.

Os conceitos e metodologias são sempre acompanhados de exemplos, de modo que o leitor, presumivelmente alguém que possui interesse prático no tema, possa assimilar facilmente sua aplicabilidade.

Nossa expectativa é de que, sobretudo, este livro transmita a mensagem de que é necessário e possível melhorar a governança contemporânea. E tomara que isto inspire transformações positivas.

Humberto Falcão Martins
& Caio Marini



Caio Marini



Humberto F. Martins

O termo governança significa mais que gestão e mais que governo. Remete à 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) a construção de uma agenda estratégica legítima, coerente e focada, realista; b) o alinhamento das estruturas implementadoras (de dentro e de fora dos governos) com esta agenda, buscando-se assegurar a efetiva implementação e evitar a dissipação fragmentária de esforços na direção de outras agendas paralelas; e c) 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: a) não basta apenas ter uma boa agenda estratégica, nenhuma agenda é auto-executável; b) não basta apenas desdobrar estratégias, as estruturas não são auto-orientadas para resultados e requerem formas mais robustas de induzimentos e preparação; e c) não basta apenas gerar informações sobre o

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. Um guia de governança para resultados na administração pública. Publix Editora, 2010.

262 p. ; 21 cm

ISBN 978-85-63133-01-4

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

CDU 351

Apresentação

O Instituto Publix foi criado com o propósito de desenvolver conhecimentos inovadores em gestão e transformá-los em resultados para governos, organizações e pessoas.

Gestão para resultados é a sua competência essencial.

Formamos uma rede de consultores, professores e pesquisadores com bagagem acadêmica e experiência profissional significativas na administração pública, que contribui para o avanço da gestão pública e acolhe os progressos na área.

Com efeito, nos últimos anos, tivemos a rara oportunidade de protagonizar, junto a diversas organizações, relevantes transformações na gestão pública no Brasil e no mundo. Nossa carteira de clientes e parceiros inclui organizações públicas de todas as dimensões e áreas temáticas de políticas públicas nos três poderes, na quase totalidade dos estados brasileiros, em municípios de portes variados e no governo federal, além de organismos internacionais e governos de outros países.

Esta obra, que trata da gestão para resultados e da evolução desse conceito, a governança para resultados é um resultado direto de nossas pesquisas, projetos de consultoria e atividades de ensino na área da gestão pública. Nosso propósito com este volume foi escrever um livro prático, contendo de forma 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. Este documento representa, portanto, o que pensamos e como tratamos o nosso trabalho, constituindo 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, este volume é uma construção coletiva na qual todos do Instituto Publix colaboraram ativamente, a saber: 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.

O texto é deliberadamente simples e enxuto para permitir que pudesse ser lido por inteiro em um breve período de tempo (durante um voo curto, por exemplo), proporcionando, rapidamente, uma visão abrangente das ideias expostas. Apesar de conter excertos de outras publicações de autoria do Instituto Publix e seus associados, 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 “palavrório” (os excessivos jargões gerenciais).

Trata-se, essencialmente, de uma mensagem a ser passada ao leitor (alguém que trabalha no ou com governos e que, 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. Nós 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 quatro 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; e monitoramento, avaliação e aprendizado. Esses capítulos são permeados por quadros contendo 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 no sentido de aperfeiçoar as iniciativas empreendidas em busca de melhores resultados na administração pública.

Uma ótima leitura!

*Caio Marini
Humberto Falcão Martins*

Sumário

CAPÍTULO 1: Estado e Gestão pública:

trajetórias e desafios contemporâneos..... 11

- 1.1. O contexto de transformação e a
necessidade de alinhamento.....13
- 1.2. Antecedentes: a evolução para o estado moderno.....15
- 1.3. Estado e gestão pública contemporâneos21

CAPÍTULO 2: Gestão para resultados:

principais metodologias..... 27

- 2.1. Balanced Scorecard31
- 2.2. Bain & Company.....33
- 2.3. Prisma de Desempenho34
- 2.4. Hoshin Kanri.....36
- 2.5. Gestão da Qualidade Total38
- 2.6. Rummler & Brache41
- 2.7. Cadeia de Valor de Porter.....43
- 2.8. Gestão de Projetos (PMBOK)45
- 2.9. Cadeia de Suprimento: Desempenho logístico
(redes e integração dos processos corporativos).....47
- 2.10. Planejamento Estratégico Situacional49
- 2.11. Criação de Valor Público51
- 2.12 Considerações sobre as metodologias
apresentadas.....52

CAPÍTULO 3: Gestão para Resultados:

experiências paradigmáticas 55

- 3.1. Reino Unido.....57
- 3.2. Austrália.....60
- 3.3. Estados Unidos da América.....63
- 3.4. Canadá.....66
- 3.5. França.....68
- 3.6. Chile71
- 3.7 Considerações sobre as experiências.....73

CAPÍTULO 4: Em busca da governança para resultados: atributos ideais e a Gestão Matricial para Resultados®	75
4.1. Os atributos ideais de um modelo de governança para resultados	77
4.2 A Gestão Matricial de Resultados®	82
CAPÍTULO 5: Construindo agendas estratégicas	89
5.1. Compreendendo o ambiente institucional	92
5.2. Estabelecendo o propósito.....	95
5.2.1. <i>Missão</i>	95
5.2.2. <i>Visão</i>	97
5.2.3. <i>Valores</i>	98
5.3. Definindo resultados	99
5.3.1. <i>Construindo o mapa estratégico</i>	99
5.3.2. <i>Modelando indicadores e metas</i>	107
5.4. Estabelecendo esforços de implementação: iniciativas estratégicas.....	111
CAPÍTULO 6: Alinhando estruturas implementadoras e pactuando resultados	117
6.1. Definindo a matriz de contribuição e os alinhamentos vertical e horizontal.....	120
6.1.1. <i>Alinhamento Vertical</i>	121
6.1.2. <i>Alinhamento Horizontal</i>	124
6.2. Firmando a pactuação interna	125
6.3. Formulando o diagnóstico das unidades e processos pactuados	133
6.4. Apoiando a remoção de obstáculos e promovendo melhorias de gestão.....	138
CAPÍTULO 7: Alinhando e otimizando processos de trabalho	141
7.1. A gestão matricial de processos	144
7.2. Alinhando e Otimizando Processos.....	147
CAPÍTULO 8: (Re)modelando as estruturas organizacionais	163
8.1. Arquitetura Organizacional	166
8.2. Compreendendo as etapas da modelagem da estrutura.....	172

8.2.1. Modelando a cúpula.....	173
8.2.2. Modelando o núcleo operacional	176
8.2.3. Modelando as áreas de suporte	179
8.2.4 Modelando a linha intermediária	181

CAPÍTULO 9: Promovendo o alinhamento das pessoas e reinventando o sistema de

gestão de pessoas 187

9.1. O imperativo do alinhamento em razão dos novos tempos	189
9.2. Construindo uma nova gestão de pessoas	191
9.3 Alinhando a Força de Trabalho	195
9.4. Alinhando Valores.....	196
9.5. Alinhando Competências.....	198
9.6. Reinventando a liderança: da liderança hierárquica para a liderança relacional.....	199
9.7. Gestão do desempenho baseada em pactuações.....	201
9.8. Desenvolvendo uma política de remuneração baseada em competências e desempenho	203

CAPÍTULO 10: Monitorando, avaliando,

ajustando..... 209

10.1. Objetos de Monitoramento e Avaliação e sistemática de pontuação	212
10.2. Compreendendo os processos e modalidades de Monitoramento e Avaliação.....	214
10.3. Definindo a central de resultados.....	218
10.4. Elaborando o painel de controle e disseminando as informações	220
10.5. Limitações e atributos de um bom modelo de Monitoramento e Avaliação.....	225

CAPÍTULO 11: Promovendo a sustentabilidade

dos modelos de gestão para resultados..... 227

11.1. Governança para resultados é um processo: cuidado com os modismos!.....	230
11.2. Mobilização, desenvolvimento de capacidades e apropriação	234
11.3. Institucionalizando o processo de transformação	235

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.

ESTADO E GESTÃO PÚBLICA: TRAJETÓRIAS E DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

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. Isto é necessário 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 esta 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, clamam 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, permitindo, dessa forma, importantes inovações nas mais diversas áreas da existência humana e gerando preocupações crescentes sobre novas formas de exclusão social;

E, 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.

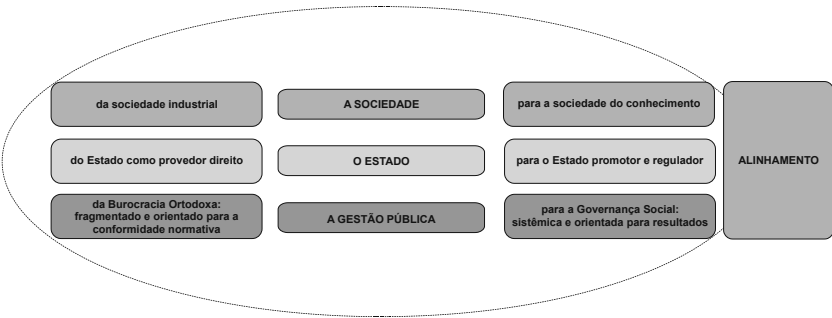


Figura 1.1 - O contexto de transformação e a necessidade de alinhamento

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, por sua vez, três momentos bastante característicos: a) o nascimento e a consolidação do estado moderno; b) a crise do Estado; e c) 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) a **captura por interesses privados** (de dentro ou de fora do estado); b) a **inexistência de regras universais**, predominando situações casuísticas e personalistas.

O nascimento do **estado de direito** foi marcado por **movimentos revolucionários** que promoveram rompimentos com os regimes 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 –, se erigiu o estado democrático de direito, culminando com o alcance de seu ideal: ga-

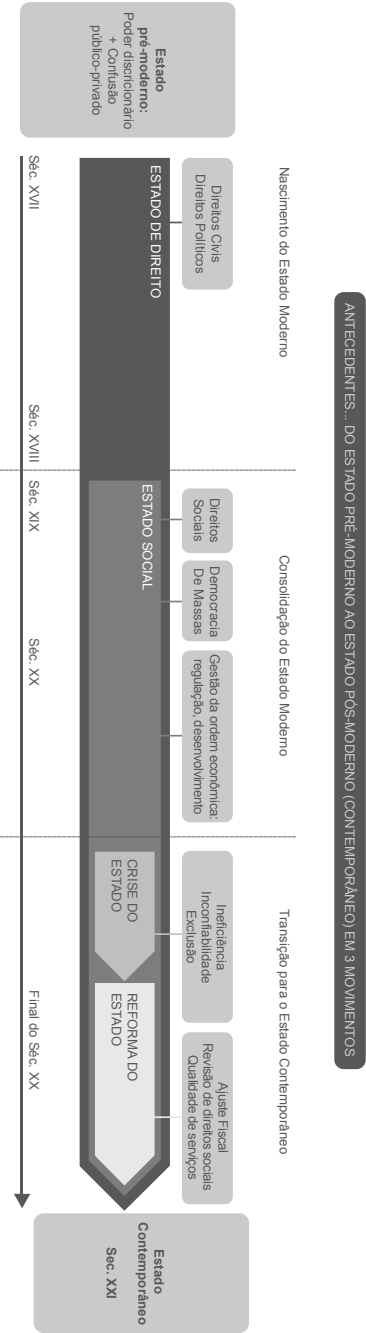


Figura 1.2 - Trajetória de evolução do estado moderno

rantir 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 avançava. 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, gerando 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 1930 aos anos 1950.

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 1970, as primeiras crises de liquidez dos anos 1980, o surgimento da nova economia da sociedade do conhecimento, as

contestações e conturbações políticas dos anos 1960 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, impedindo o desenvolvimento do mercado e sendo questionado a respeito de sua confiabilidade e da eficiência de suas instituições. A solução seria menos Estado, mais mercado e mais associativismo, culminando 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 a seguir.

Dentre 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** (um conjunto de tecnologias gerenciais inovadoras aplicadas ao Estado e suas organizações nos anos 1980 e 1990) 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 se buscar esses ideais, com meios e caminhos mais efetivos, potencializados pelos avanços da nova gestão pública na direção de uma governança social, como detalhado mais à frente.

PAÍS	INICIATIVAS
Grã - Bretanha	<p>Redução de gastos: privatizações; enxugamentos e escrutínios (breves diagnósticos visando racionalização dos órgãos públicos).</p> <p>Melhoria da eficiência: consciência de custos ("value for money") e sistemas de informação e avaliação de desempenho institucional com mecanismos de incentivo.</p> <p>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.</p> <p>GPRA: Government Performance and Results Act: lei aprovada pelo Congresso inspirada na idéia 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.</p> <p>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.</p> <p>Consciência de custos, mecanismos de mercado, autonomia e criação das Agências de Ombudsman.</p>
França	<p>Contratualização: contratos de gestão com estabelecimentos públicos.</p> <p>Descentralização: transferências de competências e recursos aos níveis subnacionais.</p> <p>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.</p> <p>Orçamento por resultados.</p> <p>Sistema de Alta Direção Pública.</p>

Quadro 1.1 - Exemplos de transformações geradas pela reforma do Estado

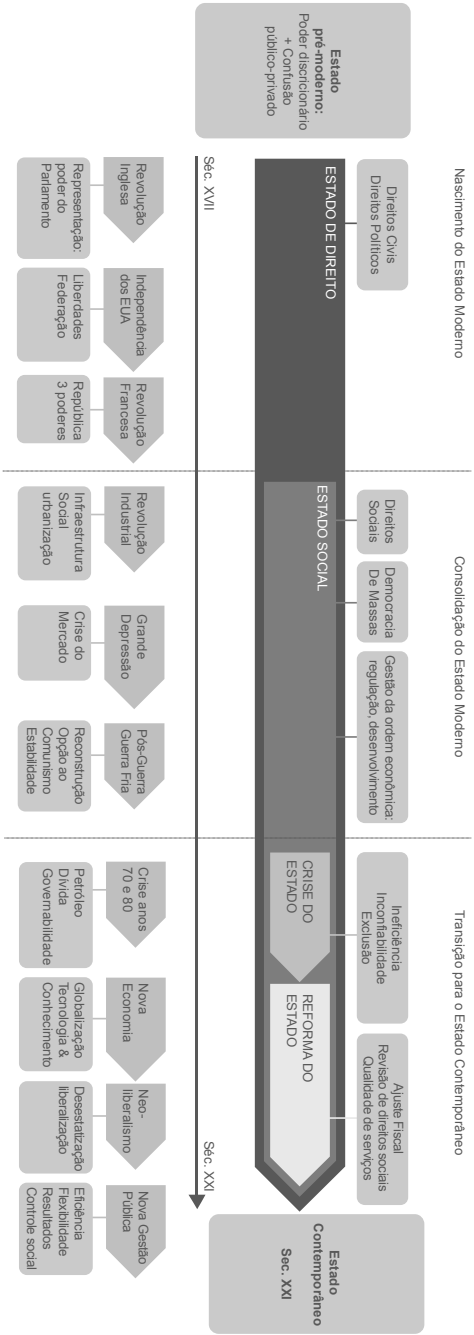


Figura I.3 - Trajetória completa de evolução do estado moderno e sua estrutura programática

1.3. Estado e gestão pública contemporâneos

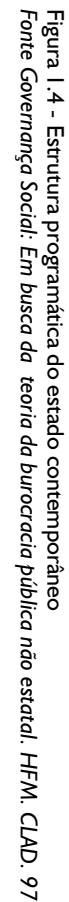
O **estado pós-moderno contemporâneo** herda os ideais do estado moderno, mas lida com condições contextuais complexas que impõem desafios e perspectivas inusitados. A Figura 1.4 ilustra sua estrutura programática (suas agendas e fatores determinantes).

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 ao clima, à segurança, à saúde e à 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 (tendo em conta 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, pondo em operação um tipo 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.

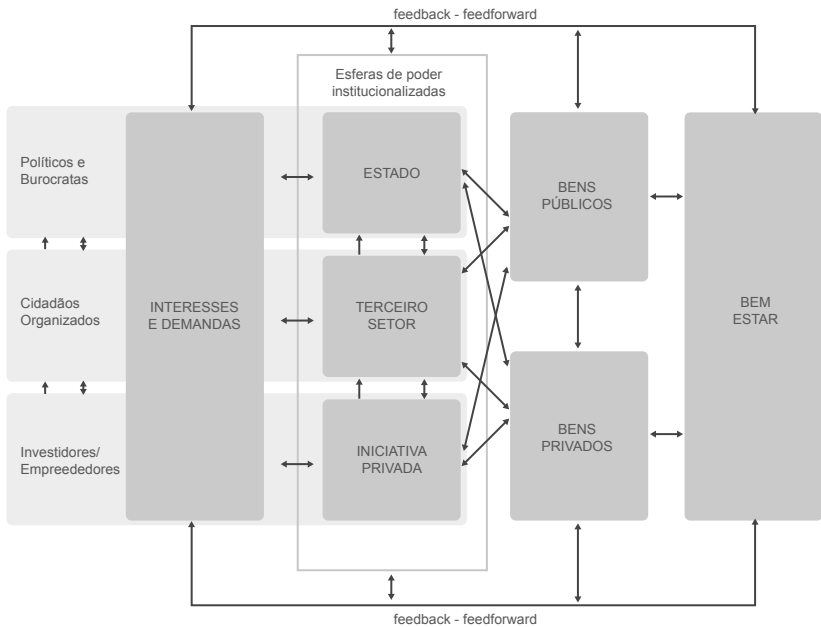


Figura 1.5. Governança social: estado, terceiro setor e iniciativa privada como cogestores de políticas públicas.

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

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 1980 e 1990) tinham uma orientação essencialmente econômica e fiscal, sem uma preocupação central com a geração de resultados. As reformas de segunda geração, por outro lado, que emergiram no limiar do século

XXI, direcionaram-se no sentido da 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, promovendo-se: um reordenamento de funções e rerregulação, como forma de reestruturar seu modelo de atuação e ineficiências; a mitigação dos efeitos sociais negativos; a busca pela construção do futuro em novas bases tecnológicas; e 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 no sentido de construir um estado democrático de direito (que garanta 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 e na direção de se fortalecer as instituições estatais, para que 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, mobilizando 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

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, sejam cidadãos ou empresas, criando valor público.

Resultados não acontecem por acaso. Governos em geral, organizações públicas, políticas, programas e projetos não são autoorientados 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 perpassam 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 em como fazê-lo. Ou seja, é preciso harmonizar todas essas dimensões sob o abrigo de um bom **modelo de gestão para resultados**.

Gestão para resultados, por sua vez, 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. Dentre 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);
- Cadeia de Suprimento (*Supply Chain*) - Desempenho Logístico (redes e integração dos processos corporativos).
- *Planejamento Estratégico Situacional* (PES)
- *Valor Público*

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.

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**, promovendo 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: i) financeira; ii) clientes; iii) processos internos; e iv) 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, motivando 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.

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**, possibilitando adequação a diferentes contextos, conforme as neces-

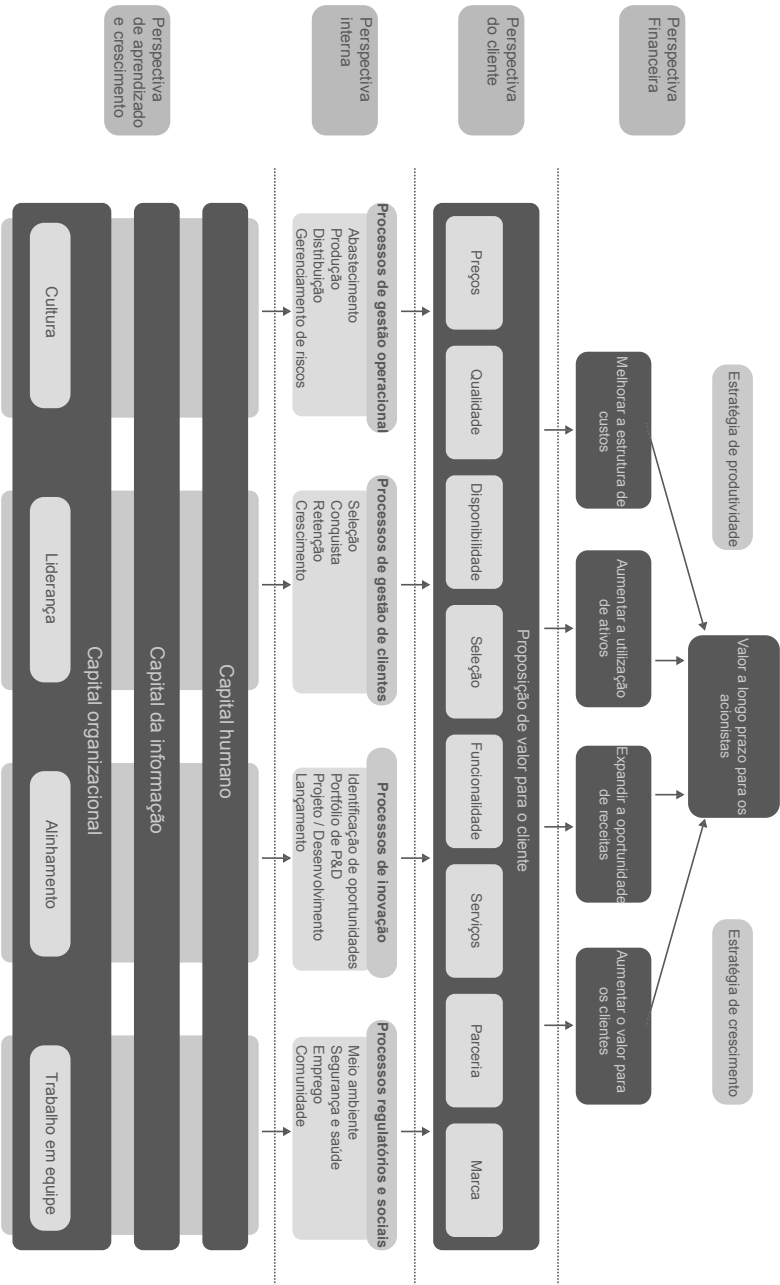


Figura 2.1 - Estrutura genérica do Mapa Estratégico
Fonte: Mapas Estratégicos: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis (2004)

sidades e contingências específicas de cada organização. Abrange ainda outras perspectivas de atuação, tais 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 à organização e ao 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, elencando 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, não importando 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 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, facilitando o acompanhamento dos gestores e a tem-

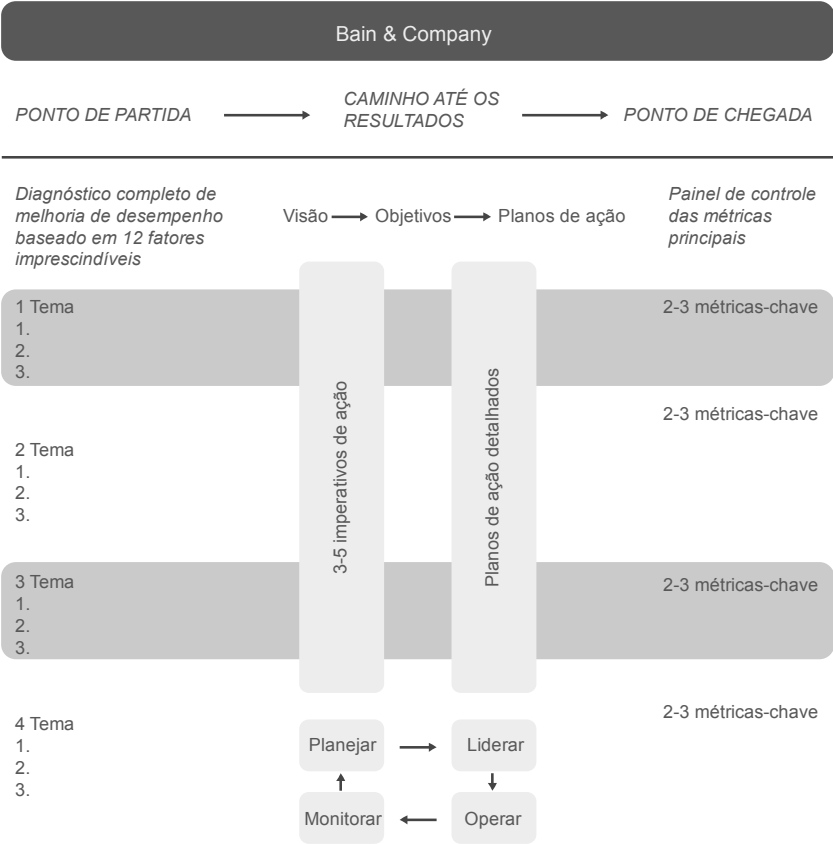


Figura 2.2 - Modelo Bain & Company
Fonte: Adaptado de *Administração de alto impacto* (2008)

pestividade da tomada de possíveis ações corretivas, proporcionando 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, visando 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, por sua vez, 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. Determinadas as faces do Prisma relacionadas à 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.

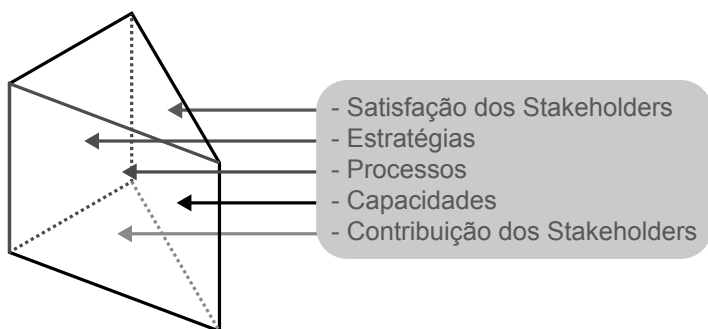


Figura 2.3 - As Cinco faces do modelo Prisma de Desempenho
Fonte: *The performance prism* (2002)

O Modelo Prisma de Desempenho possui como característica e vantagem comparativa a inclusão de um rol significativo de partes interessadas, identificando suas demandas e criando 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 1960 e compõe um dos três elementos da Gestão da Qualidade Total (*Total Quality Management*) os outros dois são 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, perpassando 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 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, permitindo à alta direção determinar a visão e os objetivos da organização. A média gerência, por sua vez, estuda esses objetivos e determina a forma como eles serão alcançados, traduzindo-os em planos de trabalho. Após sua determinação e 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 percebem as diversas interseções entre a alta administração, a média gerência e as equi-

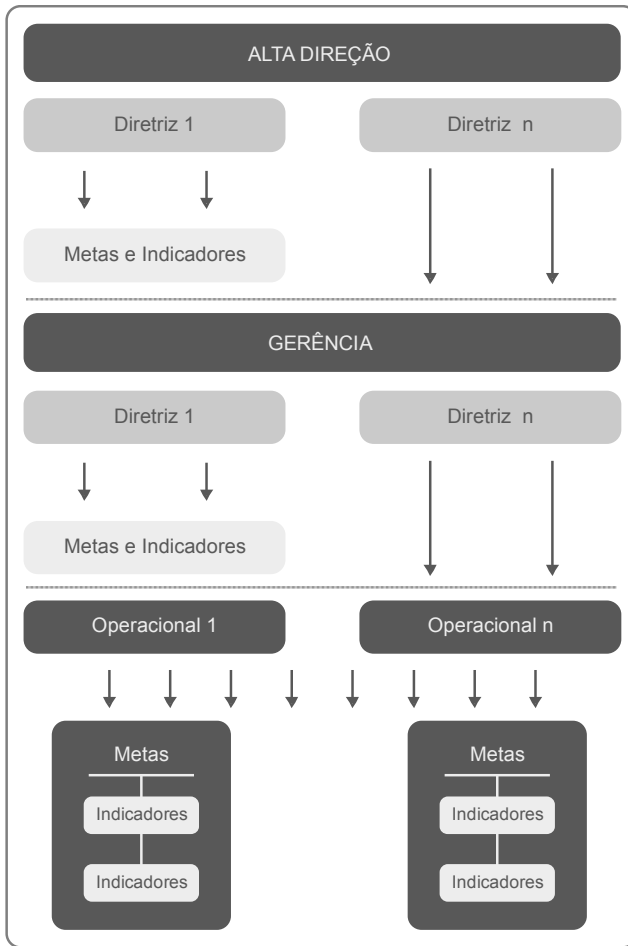


Figura 2.4 - Desdobramento das Diretrizes

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

pes de trabalho a fim de desdobrar a estratégia da cúpula até os níveis mais operacionais.

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 traba-

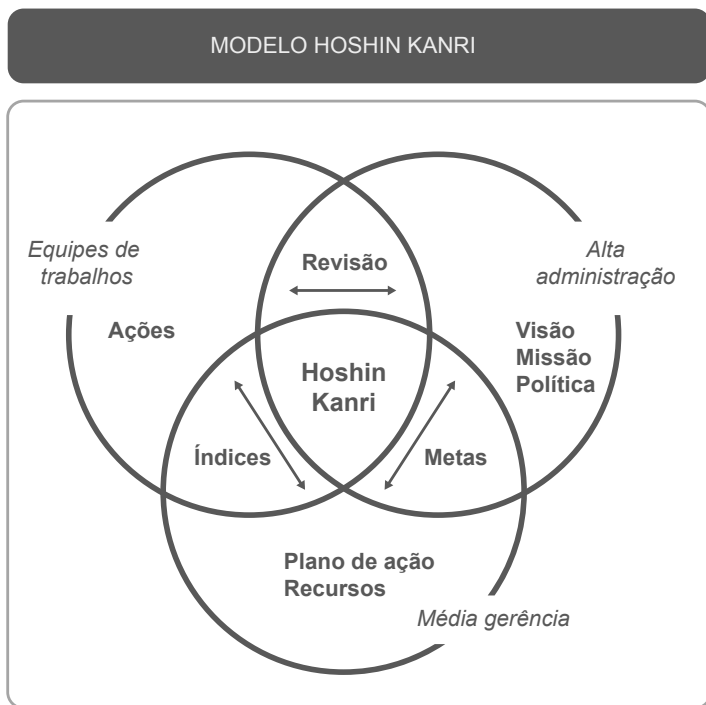


Figura 2.5 - Modelo Hoshin Kanri

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

lham em prol da estratégia e dos resultados organizacionais, gerando 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 eles internos ou externos. Para isso, ressalta principalmente as pessoas e os elementos da qualidade. Nesse sentido, o conceito da qualidade no tempo possui, segundo vários estudiosos, diferentes conotações, tais como: Ishikawa (ênfa-

se nos **custos da qualidade**); Juran (ênfase na **ausência de defeitos** [defeito zero] e, posteriormente, na **adequação ao uso**); Crosby (ênfase na **conformidade** do produto às suas características); e Deming (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: i) **foco no cliente** (objetiva atender aos requisitos de conformidade e de necessidade dos clientes); ii) **melhoria dos processos** (ausência de retrabalho e erros); e iii) **lado humano da qualidade** (conhecimento dos objetivos da organização e diferenciação das atividades com menor divisão dos trabalhos).



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).

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 de 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 1930 e, por sua vez, consagrada por Willian Edwards Deming a partir da década de 1950, 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 restringe aos passos do planejamento e implementação da mudança, mas inclui a verificação se as alterações produziram a melhoria desejada ou esperada, agindo de forma a ajustar, corrigir ou efetuar uma melhoria adicional com base no passo de verificação. A Figura 2.7 ilustra o modelo.

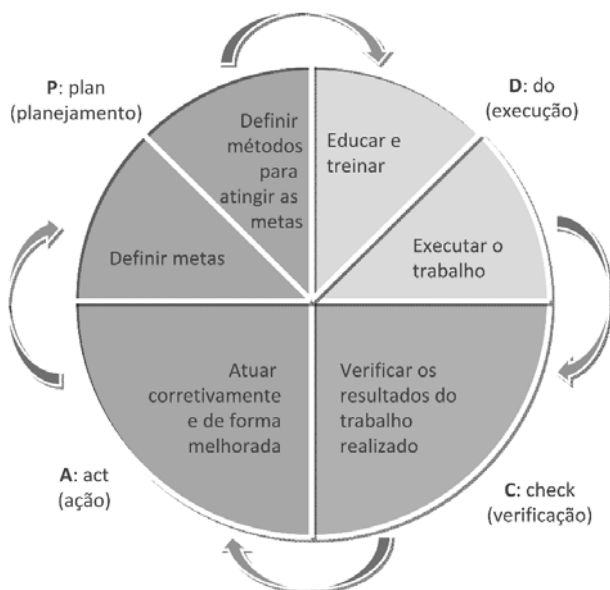


Figura 2.7 - PDCA

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

O uso dos elementos do modelo pode ser assim relatado: i) P (Plan = **Planejar**): definir o que será feito, estabelecer metas e definir os métodos para assegurar o alcance das metas propostas; ii) D (Do = **Executar**): tomar iniciativa, educar, treinar, implementar, executar o planejado conforme as metas e métodos definidos; iii) C (Check = **Verificar**): verificar os resultados que estão sendo obtidos e se estão sendo executados conforme planejado; iv) 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 a **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: i) **organização** (relacionamento com o ambiente externo e a estratégia, a estrutura organizacional e o uso de recursos realizados pela organização); ii) **processo** (destaca os fluxos de processos de trabalho existentes e os produtos gerados aos clientes internos e/ou externos); e iii) **trabalho/executor** (destaca a execução do trabalho que é realizado e coordenado por pessoas); e

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

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

	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)*

O modelo de Rummler e Brache permite um **diagnóstico** com base em fatores-chave em todos os níveis da organização, servindo como um “guia” que orienta o caminho de melhoria a ser seguido. Outra vantagem é a possibilidade de “enxergar” a **interdependência das variáveis**, propiciando uma **visão integrada** dos fatores-chave (descritos nos componentes do modelo), evitando a 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, considerando 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 fazendo-se uso da cadeia de valor, que, por sua vez, ressalta as **atividades que agregam 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: i) **logística interna** (atividades relacionadas ao recebimento, armazenamento e distribuição de insumos); ii) **operações** (atividades relacionadas à transformação dos insumos em produtos finais); iii) **logística externa** (atividades relacionadas à coleta, ao armazenamento e à distribuição física do produto para compradores); iv) **marketing e vendas** (atividades relacionadas à disponibilização de um meio pelo qual compradores possam adquirir o produto e a motivá-los à compra); e v) **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: i) **compras** (função de aquisição de insumos a serem empregados na cadeia de valor da

organização); ii) **desenvolvimento de tecnologia** (atividades voltadas para aperfeiçoar o produto e o processo); iii) **gestão de recursos humanos** (atividades de recrutamento, contratação, treinamento etc.); e iv) **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.

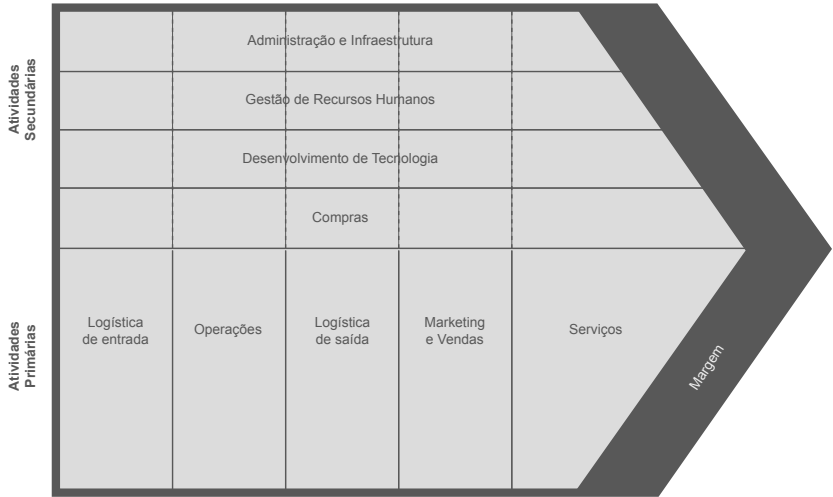


Figura 2.9 - Cadeia de Valor de Porter
Fonte: *Vantagem Competitiva*. Porter (1985)

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, proporcionando 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, sob o 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 destaca que, para um projeto obter bom desempenho, faz-se necessária a compreensão de um conjunto de “**áreas de conhecimento**” relacionadas à gestão de projetos: i) **tempo** (para assegurar o término do projeto no prazo proposto); ii) **custo** (para atender à estimativa de custo aprovada); iii) **escopo** (para garantir a inserção de todos os trabalhos necessários para completar o projeto); iv) **comunicação** (para garantir a geração, coleta, armazenagem e distribuição das informações sobre o projeto); v) **recursos humanos** (para organizar e gerenciar a equipe do projeto); vi) **riscos** (para identificar, analisar, monitorar e controlar os riscos do projeto); vii) **integração** (para identificar, combinar e coordenar as ações essenciais do projeto); viii) **aquisições** (para comprar ou adquirir produtos, serviços ou resultados necessários de fora da equipe responsável por realizar o projeto); e ix) **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 como o Guia PMBOK (2004), por cinco principais etapas: i) **iniciação** (define e autoriza o projeto ou uma fase do projeto); ii) **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); iii) **execução** (integra

PROCESSOS DE ÁREA DE CONHECIMENTO	GRUPOS DE PROCESSOS DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS				
	Grupos de processo 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

pessoas e demais recursos para a realização do plano do projeto estabelecido); iv) **monitoramento e controle** (mede e monitora o progresso de modo a identificar desvios em relação ao plano estabelecido); e v) **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 de experiências referenciais em gestão de projetos, permitindo 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, propiciando 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 (Supply Chain): 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**, abrangendo desde o fornecedor que entrega produtos, serviços e informações aos 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, visando monitorar o desempenho de cada área da organização e, no âmbito externo, objetivando 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.

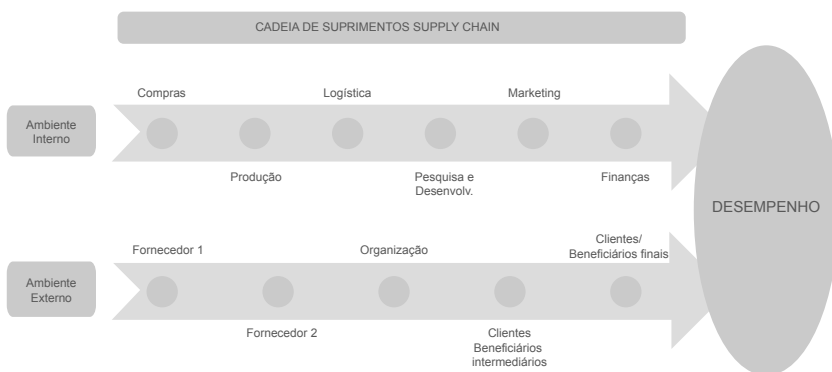


Figura 2.11 - Modelo ilustrativo da Cadeia de Suprimentos

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 se 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, 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 desses problemas. 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.

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:



Figura 2.12

- **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 é 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, são: i) analisados os cenários a partir das opções e variantes, ii) é elaborado o plano de contingências para superar as surpresas e iii) 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: i) que partes do plano são viáveis e ii) as possibilidades de viabilizar as partes não viáveis do plano. Esse é o momento de identificação das estratégias de viabilização 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, incluindo: 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, 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 enfoques: 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: i) que sejam politicamente desejadas (legitimidade); ii) cuja propriedade seja coletiva; iii) 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, no sentido de 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, no sentido de 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 prove 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.

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

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

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, dentre 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). 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.

No ano de 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: i) fortalecimento de empresas e pessoas, apoiando o crescimento econômico e a prosperidade de longo prazo; ii) garantia de justiça e oportunidade para todos; iii) melhoria da qualidade de vida; iv) fortalecimento de comunidades; e v) garantia de segurança, justiça e sustentabilidade ambiental para o mundo. A Figura 3.1 ilustra os trinta PSAs organizados nos cinco temas supracitados.

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

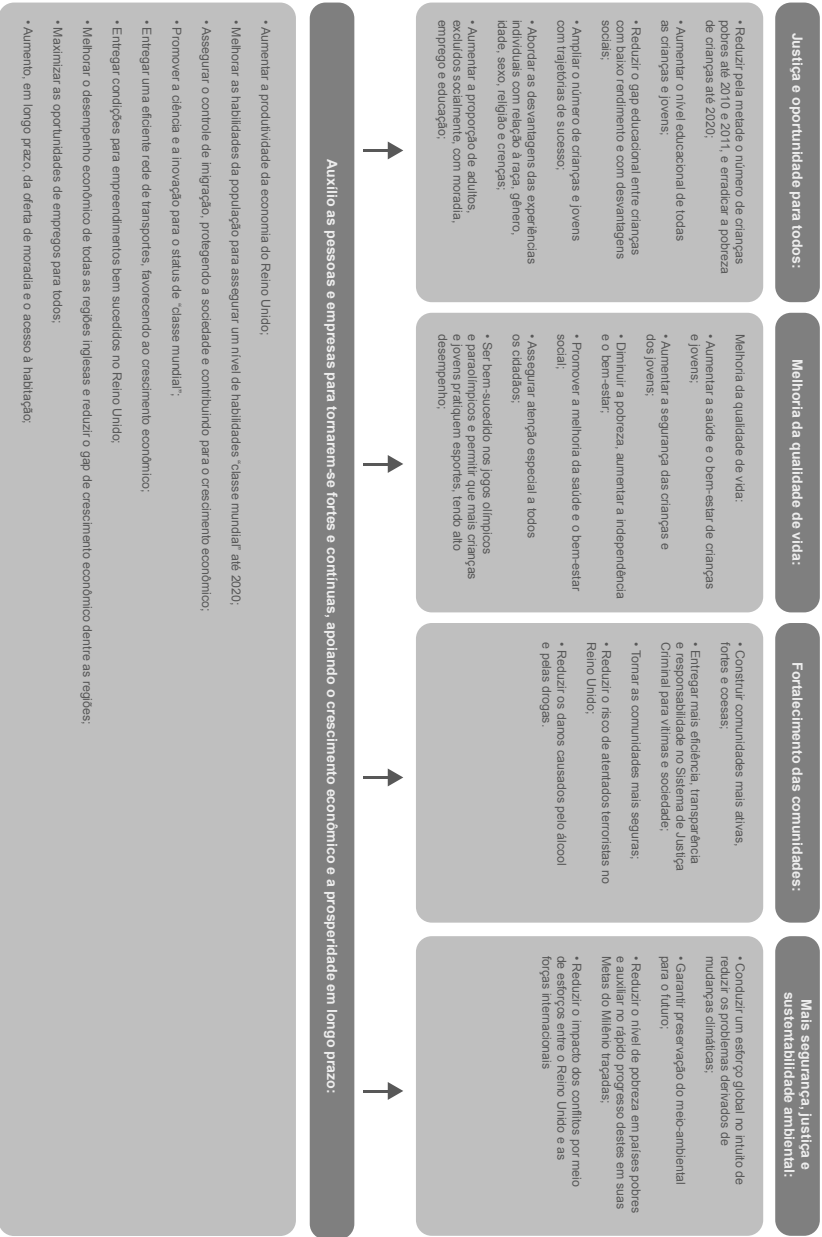


Figura 3.1 - Apresentação dos PSA 2008-2011
Fonte: Cabinet Office Annual Report and Accounts 2008-09

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.

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.

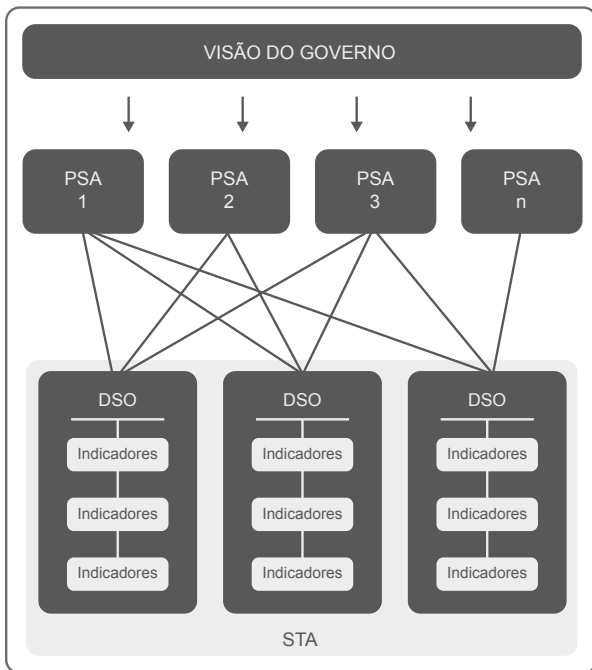


Figura 3.2 - Estrutura de Gestão do desempenho – Reino Unido

Fonte: adaptado de *Department for Communities and Local Government*

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, envolvendo 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 Commission* (APS), cuja finalidade é contribuir para o desenvolvimento de capacidades futuras e da sustentabilidade dos serviços públicos.

Periodicamente a APS elabora relatórios sobre o desempenho dos serviços públicos prestados pelo governo, apresentando 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.); agências estatutárias (Centro Internacional de Pesquisa Agropecuária, Comissão de Direitos Humanos, Conselho Nacional de Saúde e Pesquisa Médica, Instituto Australiano de Saúde e Bem-estar, entre outros); e agências executivas (Bureau de Metodologia, Arquivo Nacional da Austrália etc.).

A implantação do modelo de gestão do desempenho do governo australiano inicia-se pela definição de **temas estratégicos**.

cos para cada uma das pastas de governo. Esses temas, por sua vez, 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.

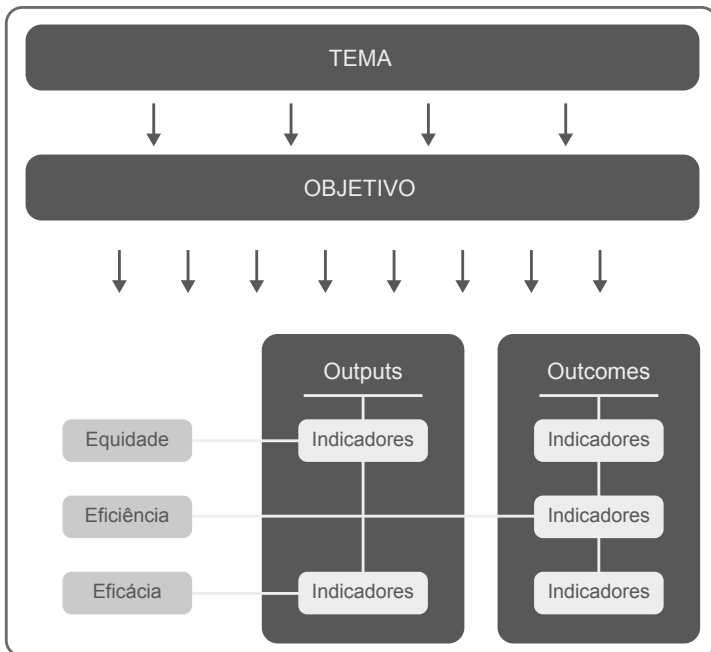


Figura 3.3 - Estrutura de Gestão do desempenho – Austrália
 Fonte: adaptado de *Report on Government Service* (2008)

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 governo como um todo, cada **temática de gestão** é desdobrada em **objetivos**, que, por sua vez, são desdobrados em **produtos (outputs)**,

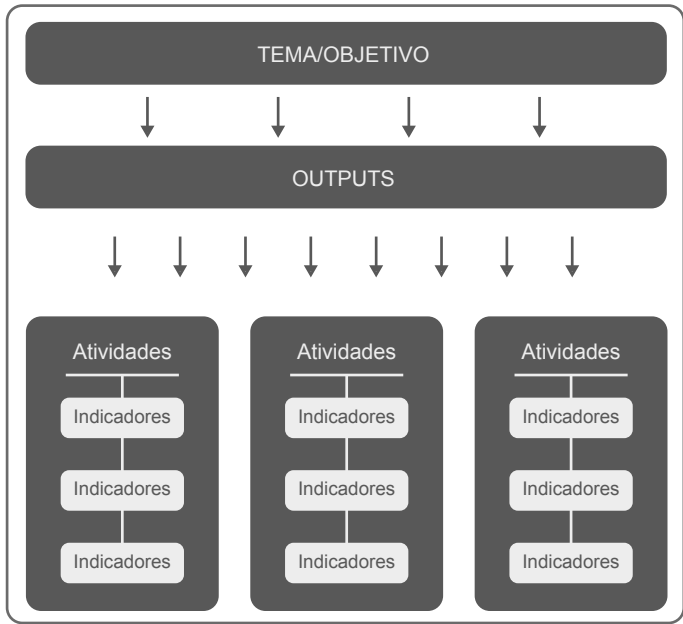


Figura 3.4 - Estrutura de Gestão do desempenho – Austrália (Gestão)
Fonte: adaptado de *Australian Public Service Commissioner Annual Report 2006/07* (2007)

representando 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)**, representando 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 e resultados finalísticos (*outputs*), são de baixa governabilidade e têm alto custo para sua mensuração. Por outro lado, 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 x 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*), favorecendo 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, e esses objetivos, por sua vez, são desdobrados em “**estratégias prioritárias**”, representando as áreas-chave de trabalho de cada departamento, conforme ilustra a Figura 3.5.

Por conseguinte, um conjunto de **indicadores**, que permitem 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.

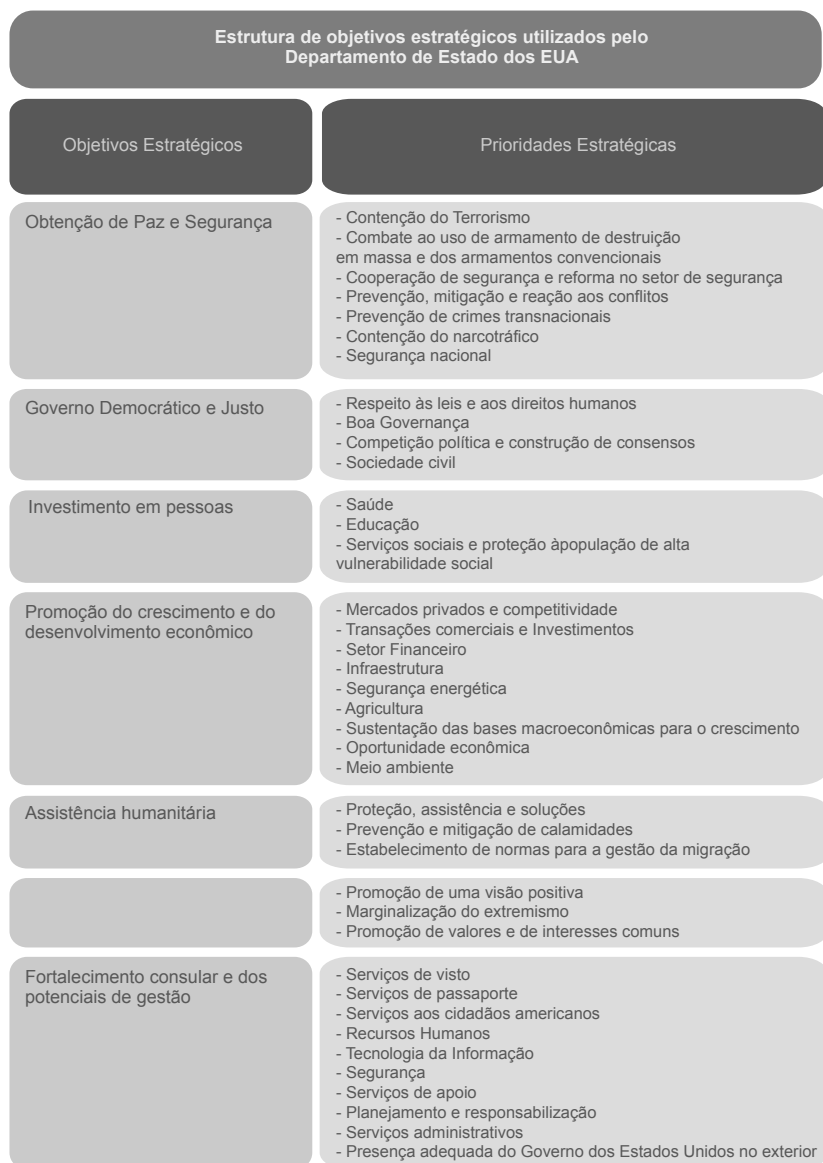


Figura 3.5 - Modelo estratégico do Departamento de Estado do governo norte-americano

Fonte: Department of State Annual Performance Report Fiscal Year 2008

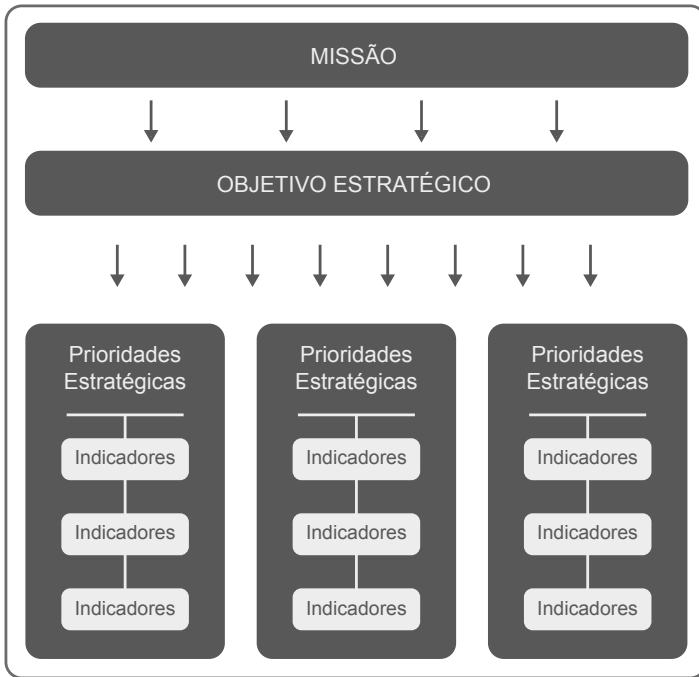


Figura 3.6 - Estrutura de Gestão do desempenho – EUA

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 ao desempenho, tais como: i) os impactos de programa e projeto; ii) a mensuração de desempenho, avaliações e planejamento estratégico; iii) gestão de programa e projetos; e iv) 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, promovendo 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: i) Assuntos Econômicos; ii) Assuntos Sociais; iii) Assuntos Internacionais; e iv) Assuntos Governamentais. As três primeiras áreas citadas são desdobradas em 13 áreas de impactos (*outcomes areas*), abrangendo mais de duzentos departamentos, agências e corporações reais (*crown corporations*), que, por sua vez, 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 das áreas de atuação até os 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 presente e com outros contextos semelhantes (*benchmarking*), que direcionam a alocação dos recursos públicos e a tomada de decisões no momento oportuno. As **análises**

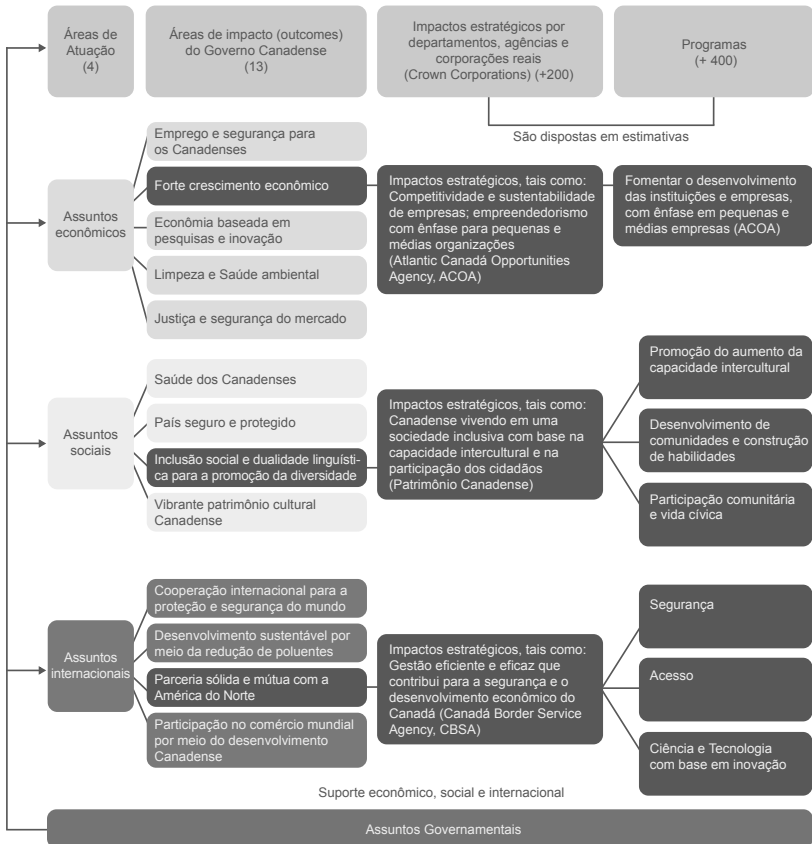


Figura 3.7 - Modelo de desempenho do governo canadense

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

qualitativas, por sua vez, a partir de suas descrições sob 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.

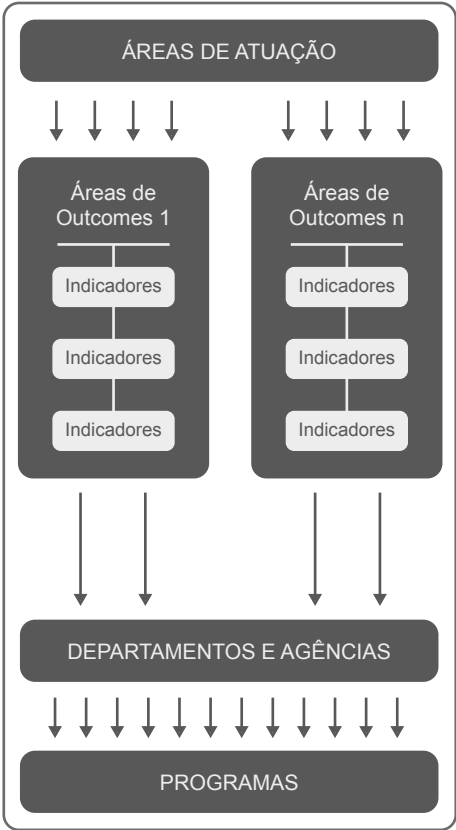


Figura 3.8 - Estrutura da Gestão do desempenho – Canadá
Fonte: adaptado de *Canada's Performance 2007-08 The Government of Canada's Contribution* (2008)

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 na 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, indo 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: i) **alocação otimizada dos recursos orçamentários**; ii) **transparência nas ações públicas**; iii) **clareza e simplificação do processo de tomada de decisões estratégicas pelo governo**.

Isso tem como base essa nova forma de atuação contextualizada acima, a implantação do modelo de gestão do desempenho da França, representado na Figura 3.9, e observados os princípios de orçamento voltado para resultados, da hierarquização das **missões de Estado** (quarenta missões que representam as macroáreas de política de Estado), 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).

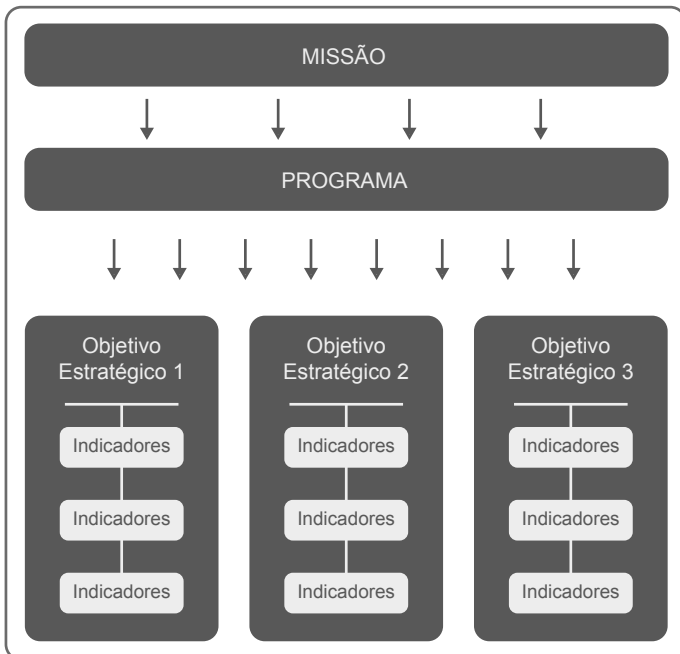


Figura 3.9 - Modelo de Gestão do desempenho – França

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.

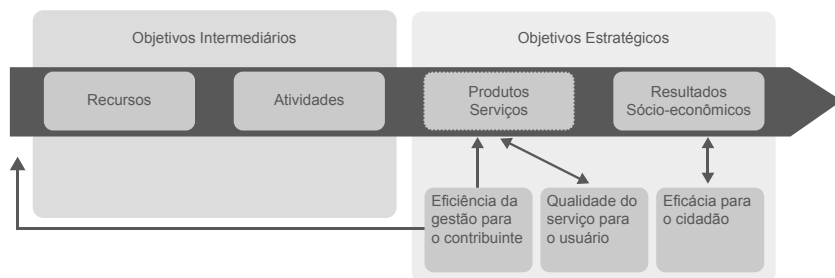


Figura 3.10 - Estrutura de objetivos intermediários e estratégicos como um processo de produção de serviços público

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, direcionando a atenção dos dirigentes públicos, gestores e funcionários para a formação da política financeira do Estado, permitindo 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, objetivando 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, apoiando a 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.

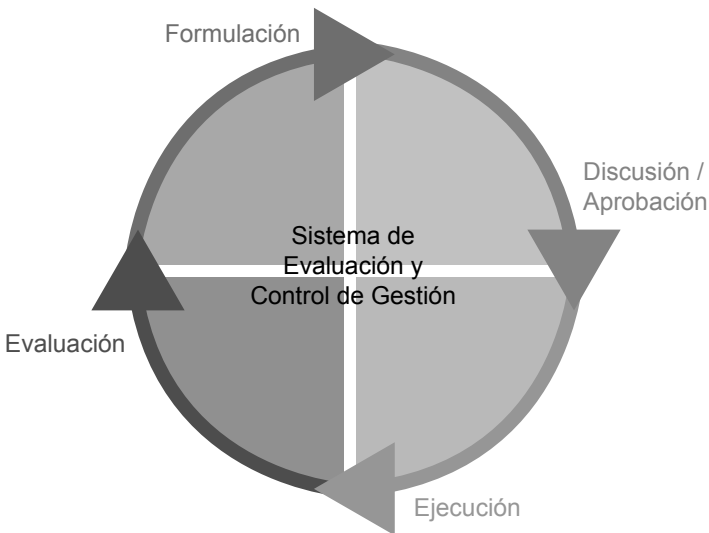


Figura 3.11 - Ciclo do sistema de avaliação e controle de gestão

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 e eficiência institucional).

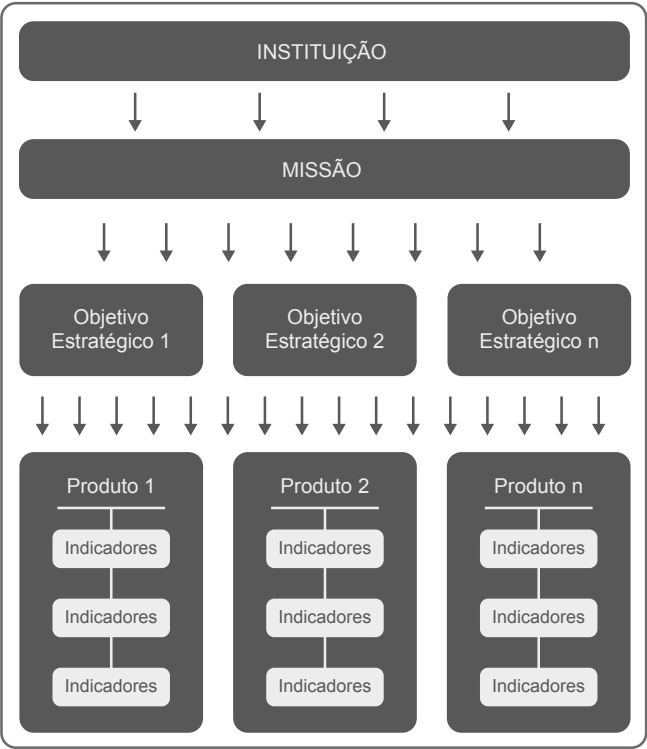


Figura 3.12 - Modelo de Gestão Do Desempenho – Chile
Fonte: adaptado de Dirección de Presupuestos. Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados – La Experiencia Chilena (2003)

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 delineiam os **produtos e subprodutos** fornecidos/entregues pela organização para os cidadãos, beneficiários e a sociedade. A descrição dos produtos auxilia na **formulação do orçamento e de indicadores**, e, assim, são estabelecidas as metas pretendidas. A Figura 3.12 a seguir 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 os desempenhos orçamentários 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, proporcionando 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 citados aqui ressaltam **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; e do Canadá, que 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 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 do 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

Australian Public Service Commissioner (APSC). Annual Report 2006/07. 2007.

Department of States United States. Department of State Annual Performance Report Fiscal Year 2008.

Government of Australian. Report on Government Service. 2008.

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

Government of United Kingdom. Public Service Agreement. 2007.

Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie. La Démarche de Performance : Stratégie, Objectifs, Indicateurs. 2004.

Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos. Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados – La Experiencia Chilena. Gobierno de Chile, 2003.

The Prime Minister Cabinet Office of United Kingdom. Cabinet Office Annual Report e Accounts 2008-09. 2008.

United States General Services Administration. Annual Performance and Accountability Report. 2008.

CAPÍTULO 4

Em busca da governança para
resultados: atributos ideais e a
Gestão Matricial para Resultados®

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 (HALACHMI *et al.*, 1996; NEELY, 2007). Gerir resultados significa **definir** (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), criando demandas para essas informações (situação de institucionalização), sem ideologizações e comportamentos puramente ritualísticos (Bouckert e 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, pressupondo 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**. Deve-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, incluindo dimensões do esforço e do resultado, conforme detalhado no decorrer deste capítulo.

O Quadro 4.1. e a Figura 4.1. apresentam o modelo da Cadeia de Valor e os seis E's 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** possuem elementos de **economicidade, execução e excelência** e as **dimensões de resultados** possuem elementos de **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, tais 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 é eficiente, eficaz e efetivo**. Embora haja precedência da dimensão efetiva-

de (e sucessivamente, eficácia e eficiência, da esquerda para a direita 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®

Dimensão 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, visando à realização dos processos, atividades e projetos na busca da melhor execução, eficiência e eficácia, sendo assim um elemento transversal à cadeia de valor.

Dimensão 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, medindo o esforço de transformação.

Eficácia é compreendida como as especificações do produto (output), isto é, a quantidade e a qualidade de produtos e serviços entregues ao usuário (beneficiário direto dos produtos e serviços da organização), sendo envolvida pelos critérios de excelência e influenciada pela eficiência da organização.

Efetividade caracteriza-se como os impactos gerados por produtos, processos ou projetos. Busca a relação entre o impacto previsto e o realizado, bem como a análise dos resultados alcançados.

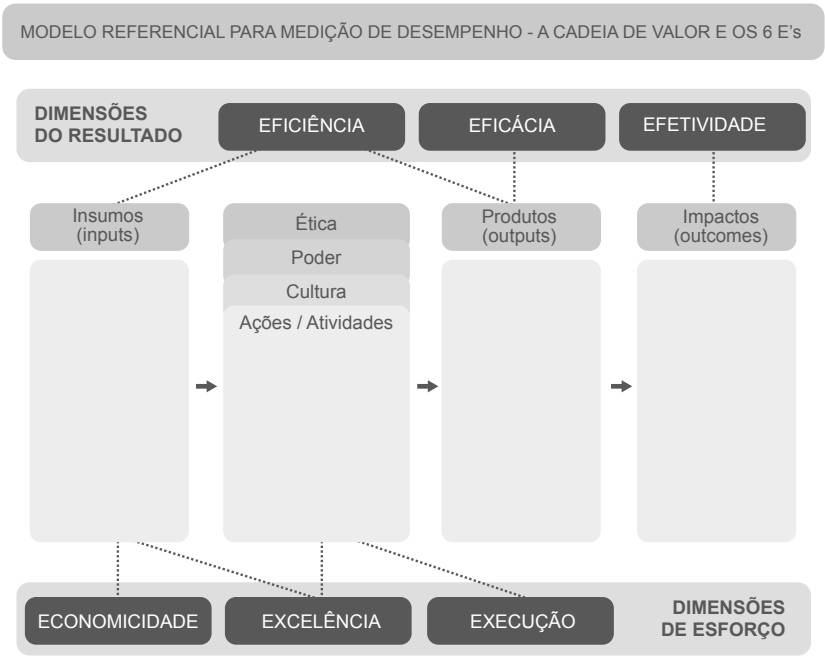


Figura 4.1 - Cadeia de valor e os seis E's do desempenho®

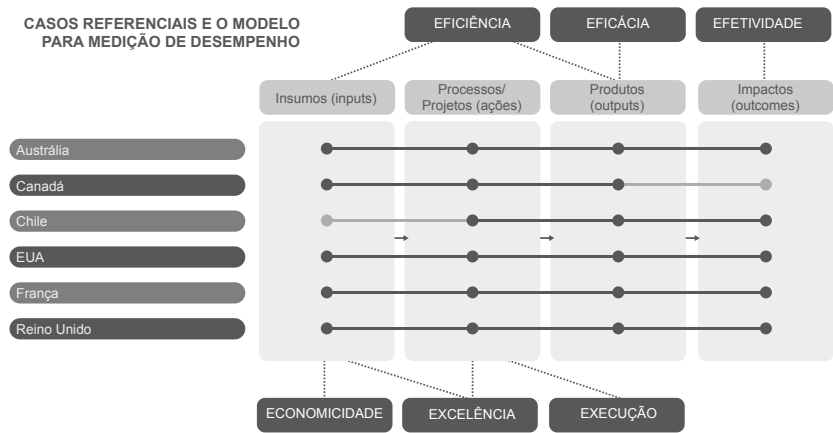


Figura 4.2 - Abordagem de Metodologias e o Modelo para Medição de Desempenho

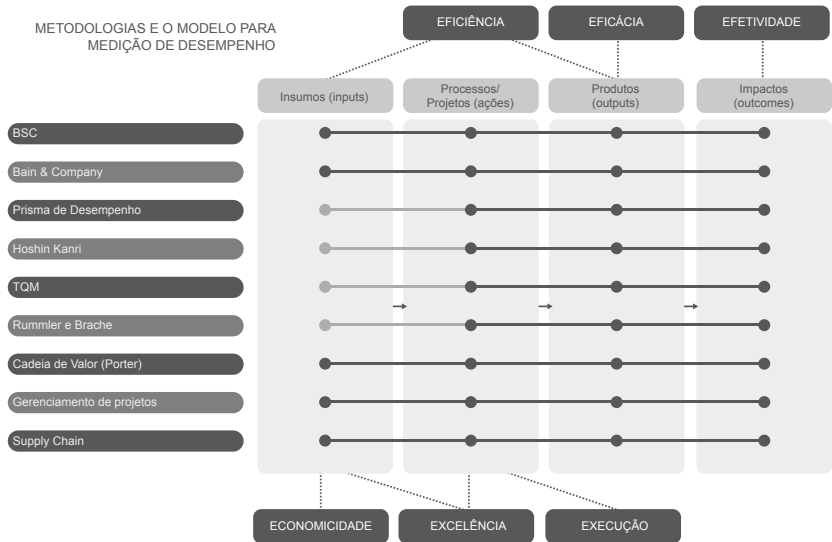


Figura 4.3 – Abordagem das Experiências Paradigmáticas e o Modelo para Medição de Desempenho

Tomando-se o modelo dos seis E's 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 autocentradas 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 (ou seja, vai além de um modelo de gestão para resultados, conforme visto no Quadro 4.2.), que busca destacar os três atributos que a literatura e as boas práticas recomendam: dinâmica, abrangência e multidimensionalidade (HALACHMI et al., 1996; BOYNE et al., 2006; NEELY, 2007).

Sinteticamente, o modelo preconiza um cruzamento (como numa matriz de linhas e colunas) de **elementos da estratégia** (sejam objetivos, programas, projetos etc.) com **elementos da estrutura** (unidades organizações ou organizações em si) para **identificação e pactuação** da contribuição dos elementos da estrutura visando 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 implemen-**

tadora (elemento direcionador do esforço relacionado à 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), bem como 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, levando-se em conta 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) 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 (seja 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 no que se refere a valores, competências e dimensionamento de força de trabalho.

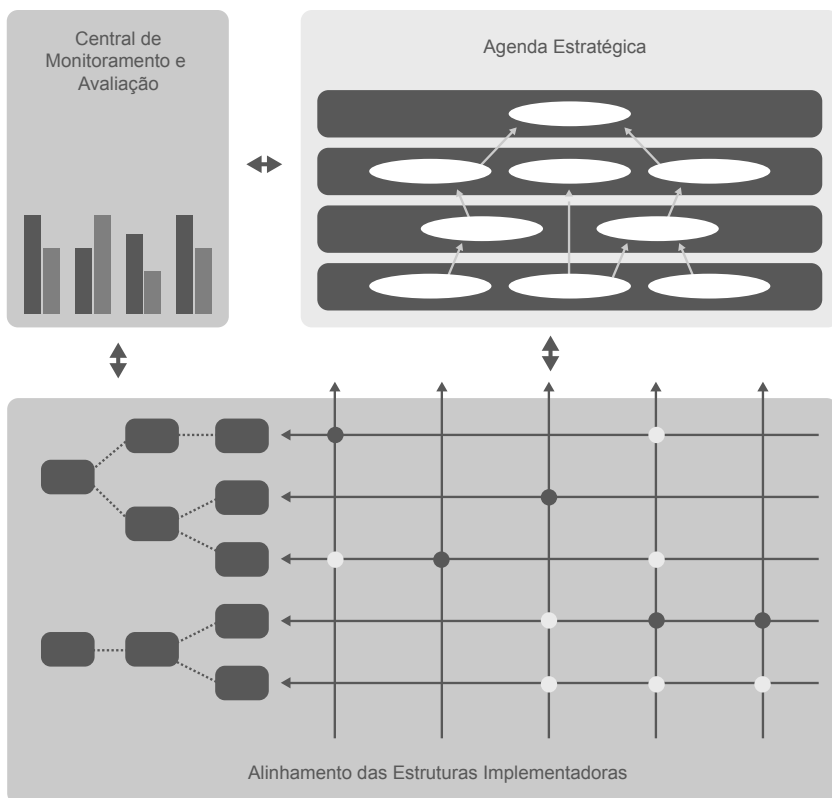


Figura 4.3 - Os três blocos essenciais da Gestão Matricial de Resultados®

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 por parte 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, a seguir, 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. Iniciando 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, sendo elas:

- 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 estas 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

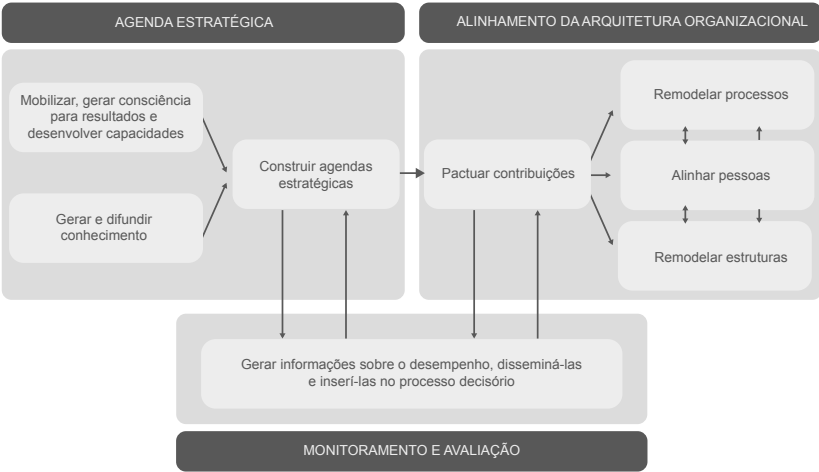


Figura 4.4 - Metodologia de implementação da Gestão Matricial de Resultados®

ser levados em conta, tais como: contexto de atuação, histórico de implantação 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 o que são, os passos necessários para a implantação de cada uma das etapas e experiências bem-sucedidas de sua aplicação, permitindo 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.

MARINI, Caio; MARTINS, Humberto. Um governo matricial: estruturas em rede para a geração de resultados de desenvolvimento. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9. Madrid. 2004.

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

Vilhena, Renata, Martins, Humberto Falcão, Marini, Caio e Guimarães, T. B. 2006. *O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

Walton, Mary. *The Deming Management Method*. New York: Perigree Books, 1988.

CAPÍTULO 5

Construindo agendas estratégicas

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 **como alcançá-los** (usualmente sob a forma de um plano estratégico de ação 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 ensinar 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

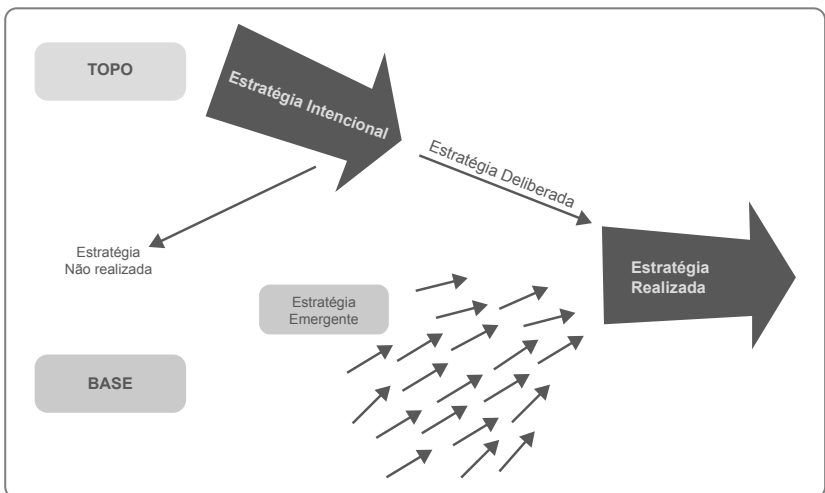


Figura 5.1

Fonte: Mintzberg et al (2000)

estratégias não planejadas, que, muitas vezes, só são percebidas ao 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 apresentando vantagens e limitações, conforme o caso, o tipo de organização e seu contexto. Sem prejuízo de outras, o Instituto Publix 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, por sua vez, 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, sejam 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, incluindo 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 na 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 predisposições. 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 estrutural 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

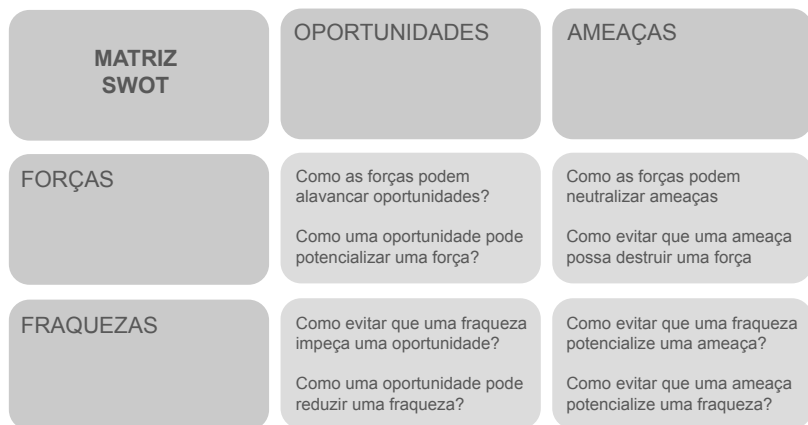


Figura 5.2. Matriz SWOT

alternativos e a exploração de forma sistemática das consequências da incerteza. É uma visão internamente consistente daquilo que o futuro poderia vir a ser.

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 a três atributos: poder, legitimidade e urgência. O atributo poder é explicado pela existência dos recursos coercitivos (força física e armas), 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 à sua legitimidade, ou seja, à 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 am-

plo 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.

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 irão 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.

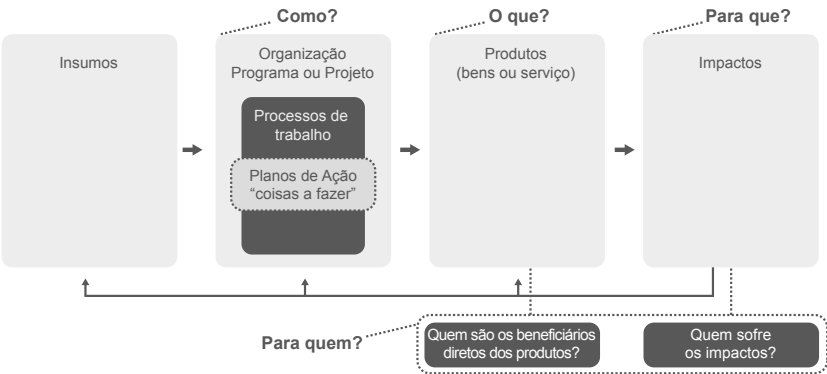


Figura 5.3 - Cadeia de Valor como recurso para formulação da missão

Quadro 5.1 - Exemplos de Missão

ICMBio: Proteger o patrimônio natural e promover o desenvolvimento sócioambiental.

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.

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

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 no sentido de criarem 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 numa 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

Quadro 5.2 - Exemplos de Visão

Governo 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”

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.

O Quadro 5.2 apresenta exemplos de visão de diferentes instituições, como o Governo 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, visando à realização da missão da instituição, na direção da visão. 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 algumas das perguntas a seguir:

- Como os colaboradores devem se portar individualmente, se relacionar entre si e se relacionar com os clientes?
- Como a organização deve tratar os clientes? Como deve fazer negócios? Como deve se relacionar 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, constituindo o

verdadeiro conjunto de regras que rege a conduta organizacional.

O que se diz e se prega deve ser coerente com os comportamentos observados, servindo para facilitar e promover a convergência na direção dos resultados estabelecidos pela estratégia.

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

Quadro 5.3 - Valores

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

- a. Foco em resultados, satisfação dos clientes, integridade profissional, responsabilidade social e ambiental e inovação.
- b. Transparência, confiança, trabalho em equipe, compromisso, espírito empreendedor e foco no cliente.
- c. 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**, facilitando essa gestão. O **mapa estratégico é o instrumento** de explicitação da estratégia, representando graficamente as relações de causa e efeito dos objetivos e dos indicadores das perspectivas do BSC. Segundo seus criadores, Kaplan e Norton (1997, p. 259), 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, podendo 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, incluindo 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; e
- 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, conforme ilustra a Figura 5.4.

Conforme pode ser percebido pela estrutura do mapa estratégico, para Kaplan e Norton 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 através 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 (2000, p.169), tornando 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, dependendo das circunstâncias do setor e da 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.

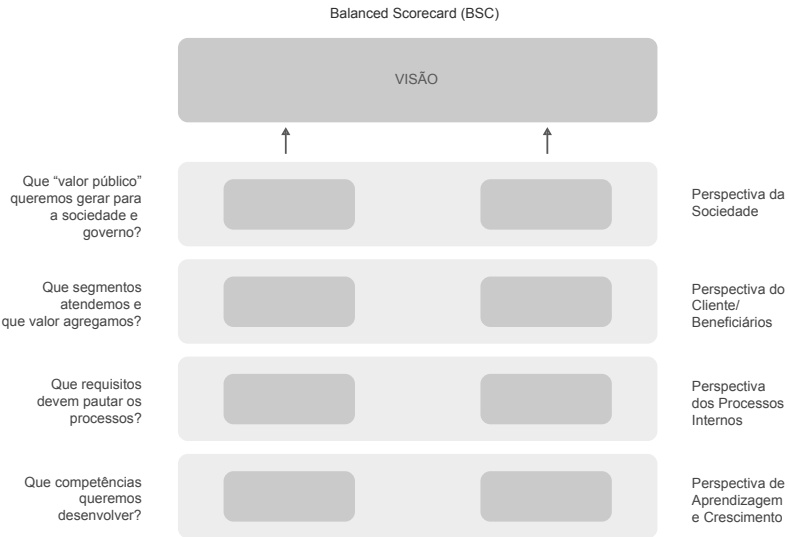


Figura 5.4 - Mapa Estratégico adaptado a organizações do Setor Público pode

As perspectivas do BSC podem ser identificadas a partir das respostas às seguintes perguntas: para que a organização (cumprindo 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 excelente 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. Isso 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 (alem dos capitais humano, informacional e organizacional) e de impactos (além

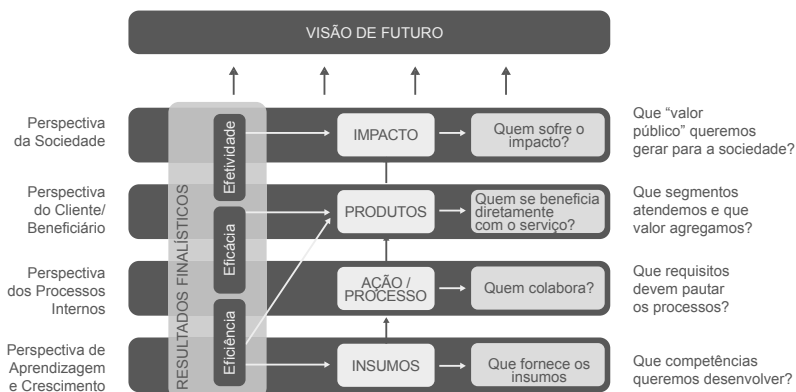


Figura 5.5 - Mapa estratégico segundo a cadeia de valor

dos impactos puramente financeiros sobre o stakeholder acionista, conforme o modelo original). A Figura 5.5 a seguir 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 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 (incluindo parceiros) em que os processos acontecem;
 - Aprendizado: permite a identificação de insumos estratégicos por natureza, tipo de fornecedor, tratamento etc.

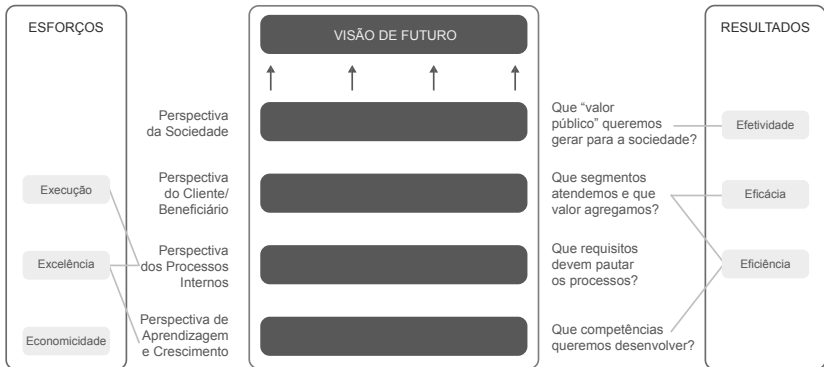


Figura 5.6 - Mapa estratégico e dimensões do desempenho

- 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 a impactos desejáveis para grupos de stakeholders;
 - Na perspectiva do cliente, haja objetivos de eficácia, relacionados à 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 a aprendizagem e crescimento.

Os objetivos agrupados nas perspectivas do mapa estratégico são componentes essenciais dos mesmos, e, de acordo com Sponsor (2001), devem: facilitar a posterior medição da gestão; permitir sinergias e reduzir conflitos e incertezas; servir de normas para ava-

- **Economicidade** está alinhada ao conceito de obtenção de recursos com o menor ônus possível, dentro dos requisitos e da quantidade exigidas pelo input, gerindo 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 a 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.

liação 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; e se consolidar como elementos estratégicos no planejamento organizacional e de controle.

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 a seguir apresentam exemplos dos mapas estratégicos e da descrição de objetivos nas várias perspectivas.

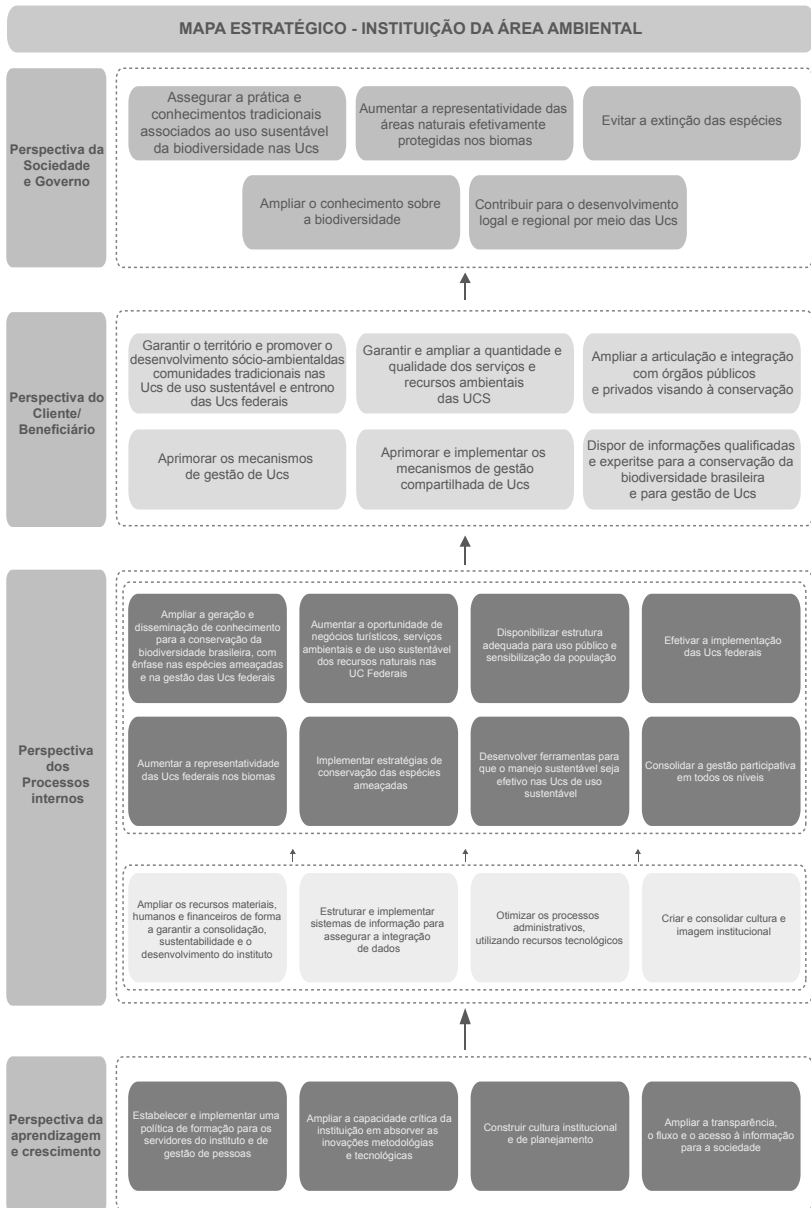


Figura 5.7 - Mapa estratégico de Instituição da área Ambiental

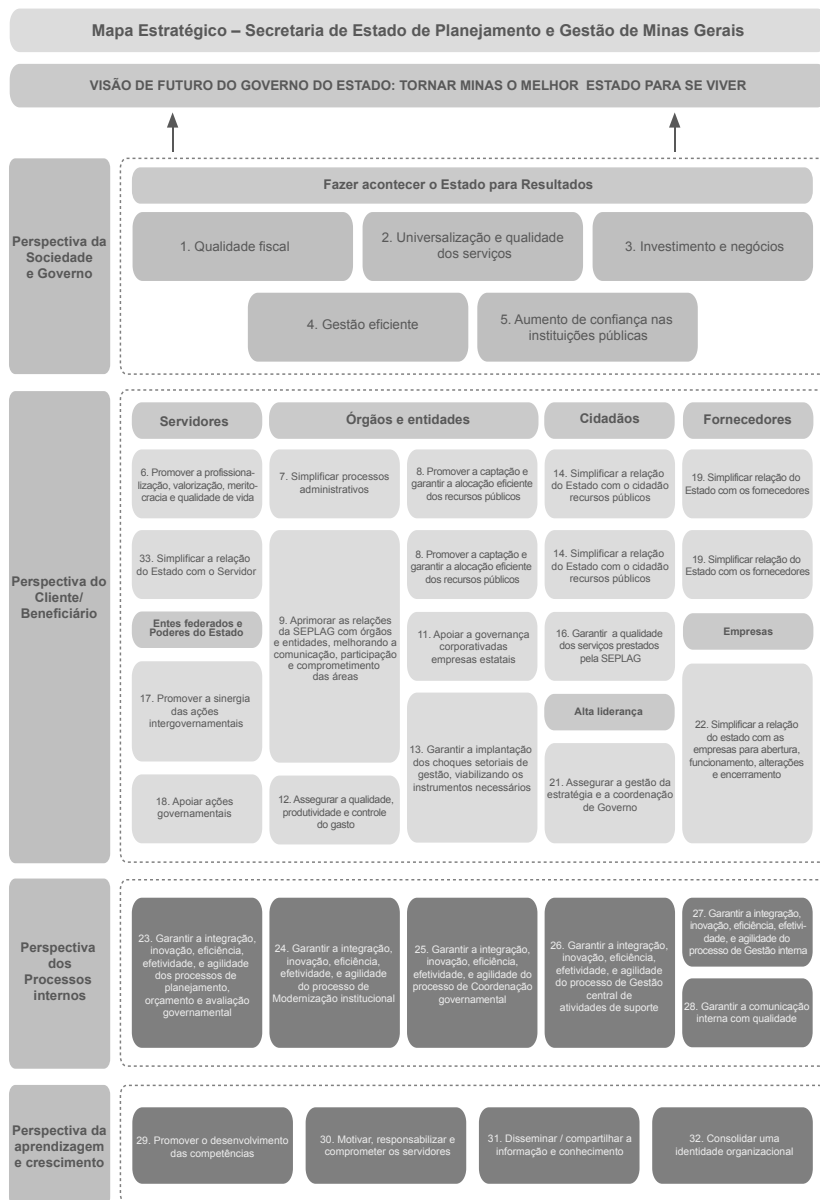


Figura 5.8 - Mapa estratégico da SEPLAG/MG

5.3.2. Modelando indicadores e metas

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, seguindo três aspectos relevantes: controle, comunicação e melhoria.

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

Os componentes básicos de um indicador são:

- Medida – grandeza qualitativa e quantitativa que permite classificar as características, os atributos, resultados e consequências dos produtos, processos ou sistemas;
- Fórmula – padrão matemático que expressa a forma de realização do cálculo;
- Índice (número) – valor de um indicador em um certo momento;
- Benchmark – índice arbitrário e aceitável para uma avaliação comparativa de padrão de cumprimento;

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

- **Seletividade** ou importância: fornece informações sobre as principais variáveis estratégicas do produto, processo ou sistema;
- **Simplicidade**, clareza e inteligibilidade: os indicadores devem ser simples e compreensíveis, capazes de levar a mensagem e o significado aos interessados. Os nomes e expressões devem ser facilmente compreendidos e conhecidos por todos os usuários;

- **Representatividade:** capacidade de demonstrar, a partir de uma visão ampla, a mais importante e crítica etapa de um processo. Os dados escolhidos não devem ser desnecessários. Além disso, os dados importantes devem ser precisos, capazes de responder aos objetivos e coletados na fonte de dados correta;
- **Investigativos:** é fácil analisar os dados, sejam eles para registro ou para reter informações;
- **Comparabilidade:** os indicadores devem ser facilmente comparáveis com as referências internas ou externas;
- **Estabilidade:** procedimentos gerados de forma sistemática e constante;
- **Custo-efetividade:** projetado para ser economicamente eficaz. Os benefícios em relação aos custos devem satisfazer aos níveis de aspiração.

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

- Indicadores Lag (Resultados): normalmente medem os resultados já realizados, focando no desempenho final das atividades/processos. Esse tipo de indicador tem como limitação a tendência de ser ingerenciável e pouco passível (de que?).
- Indicadores Lead (Tendência): normalmente medem a tendência de acontecimento, focando no monitoramento do progresso das atividades/processos. Esse tipo de indicador tem como limitação o alto grau de incerteza dos resultados finais devido a sua relação de causalidade, nem sempre válida.

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 dentro da organização. Tendo como base uma identificação inicial de indicadores, uma extensa lista deverá ser submetida a critérios de **seletividade** (em função da relevância e do grau de significância dos indicadores

em questão) e **viabilidade** (em função da disponibilidade de dados e custos razoáveis de geração dos indicadores).

Após avaliadas a seletividade e a viabilidade, faz-se necessário verificar o **peso** de cada indicador, ou seja, o grau de relevância daquela métrica para o resultado final do indicador. Vale destacar, que pesos são úteis quando há um rol de indicadores para determinado objetivo, havendo necessidade de se realizarem ponderações de importância.

Posteriormente ao estabelecimento dos indicadores, torna-se necessário definir as **metas**, que representam a **quantificação dos indicadores**, devendo ser: realistas; desafiadoras; diretas; negociáveis; fundamentadas em séries históricas, tendência e benchmark.

O ideal é que um Quadro de Indicadores e Metas, no formato apresentado na Figura 5.9, possa representar o conjunto minimamente expressivo e significativo de indicadores e metas relativos a cada objetivo do mapa estratégico.

QUADRO DE INDICADORES E METAS						
Objetivo	Indicadores (Nome e Fórmula)	Peso	Metas			
			Tempo 1	Tempo 2	Tempo 3	Tempo n
	1.					
	2.					
	n.					

Figura 5.9 - Exemplo sintético de quadro de indicadores e metas genérico.

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

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

Un = unidades; I = índice

Quadro 5.4 - Indicadores e metas da RNP

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 que possuem fornecedores, entradas, saídas e clientes. Num 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 visando 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 que 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-sentinela do trabalhador até 2011, ao custo médio de R\$ 30 mil anuais;
- Fomentar, por meio da REQ BIO – 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 de 300 para 600 farmácias até 2011 o número de farmácias da rede própria do Programa Farmácia Popular do Brasil;
- Implantar, até 2011, 55 Unidades de Resposta Rápida estaduais e em capitais e uma 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, passando 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, passando de 80.000 casos, em 2007, para 70.000 casos em 2011;
- Atender a 60% das necessidades do Programa Nacional de

Imunizações, envolvendo 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.

A figura 5.10 apresenta um exemplo de Plano de Ação e responsáveis.

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 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, formando 270 mil atores sociais e capacitar 100 mil conselheiros em informática e informação em saúde, até 2011.	SGEP FIOCRUZ

Figura 5.10 - Plano de ação e responsáveis

TERRACAP

Proposta Inicial de Plano de Ação para Comunicação

Público	Meio de comunicação	Ação	Instrumentos de projeto para a ação	Responsável	SupORTE	Prazo	Observações
Público Externo	Cartaz	Elaborar e divulgar cartaz com o Mapa Estratégico da TERRACAP (Visão, Missão e Objetivos)	Mapa Estratégico	CP/AM	ASCOM		
	Cartilha digital	Elaborar e divulgar documento eletrônico explicativo conteúdo o modelo de gestão da estratégia	Modelo de gestão para resultados, Balanço Scorecard (BSC)	CP/AM	ASCOM		
	Moise parê	Preparar arte final com o Mapa Estratégico e adquirir o material para todos os empregados da empresa	Mapa Estratégico	CP/AM	ASCOM		
	Quadrões de "Onde a Visão" digitais (LCD)	Desenvolver Quadrões de "Onde a Visão" digitais em pontos estratégicos da empresa	Resultados de avaliação dos resultados	Diretores e gerências	CP/AM		
	Eventos periódicos de divulgação de resultados	Realizar coletivas abertas em auditório para divulgação do Modelo de Gestão da Estratégia, uso do BSC e resultados alcançados	Resultados da gestão da estratégia e alinhamento das metas do PPR	CP/AM	Diretores e gerências		Palavras periódicas de 1 hora, transmitidas em áudio para todos os empregados
Público Interno	Seminário para divulgação do Projeto	Realizar palestra de divulgação do modelo de gestão da estratégia, o Mapa Estratégico e próximos passos	Palavra sobre alinhamento Mapa Estratégico Modelo de Gestão da Estratégia	Diretores e gerências	Palavra externa, extensões, COOM, Public		Palavras sobre iniciativas (i) por um, do Início Public e (ii) por um representante da CP/AM
	E-mail (Projeto Onde Informa)	Redigir mensagens periódicas endereçadas a todos os empregados, com foco na divulgação do projeto e seus resultados	Informes sobre o acompanhamento do projeto e resultados alcançados	CP/AM	ASCOM		
	Intranet	Desenvolver página com acesso restrito aos empregados da Terracap	Informações, notícias, quadros de acompanhamento da implantação e do monitoramento dos resultados do Projeto	CP/AM	COOM		
	Congressos e eventos de gestão pública	Apresentar os resultados gerados pelo projeto de gestão da estratégia - III CONSEU, XV CLAD, Resoluções da Escola de Governo do IADE, dentre outros	Documentação do projeto e de seus resultados	CP/AM	Public		
	Reportes Executivos	Preparar relatórios executivos destinados a autoridades relacionadas com o projeto	Avisos contínuos, relatando sempre que houver a entrega de produtos	CP/AM	ASCOM		Informe periódico para publicação no Portal do GDF para comunicação aos demais órgãos e entidades e à sociedade (transparência na gestão)
Público Externo	Destacados	Preparar informes sobre as iniciativas mais relevantes realizadas e resultados alcançados no âmbito da empresa	Iniciativas relevantes realizadas e resultados alcançados	CP/AM	ASCOM		

Figura 5.1 | - 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, contemplando 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 5.12 - Iniciativas estratégicas e ações correspondentes Iphan



REFERÊNCIAS

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.

CAPÍTULO 6

Alinhando estruturas
implementadoras e pactuando
resultados

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, especificando-se resultados, ações e requisitos de coordenação das unidades e processos envolvidos;
- **pactuação interna** da contribuição das unidades e/ou processos para alcance dos resultados propostos, incluindo, além dos resultados e ações que lhes cabem, a definição dos recursos necessários, dos mecanismos de monitoramento e dos incentivos;
- **diagnóstico das unidades e 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 por meio: da vinculação entre recursos e resultados (integrando os instrumentos de planejamento e gestão orçamentária a partir da remodelagem de programas do Plano Plurianual); da constante avaliação do resultado da aplicação dos recursos; e do 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 ilustrado na Figura 6.1. O que aparece é uma **rede de nós implementadores**, seja um conjunto unitário de relativa baixa complexidade (circulados em verde) – 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 (em vermelho), 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, podendo 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, fechando-se um circuito matricial (Figura 6.1) mediante duas formas essen-

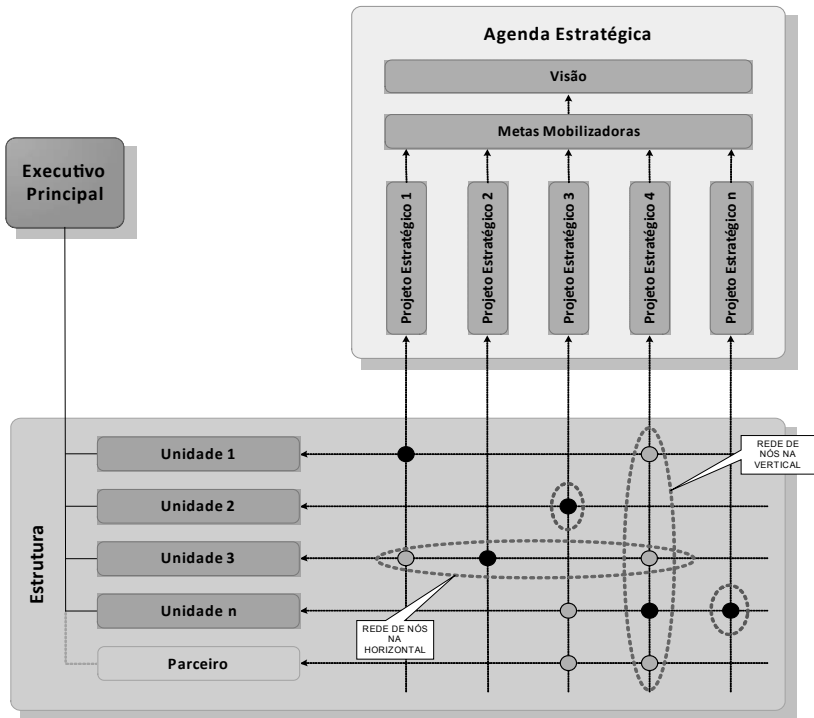


Figura 6.1 - Construção da matriz de contribuição (alinhamentos vertical e horizontal)

cialmente complementares de alinhamento para geração de resultados: a) alinhamento vertical: alinha os pontos de implementação (de distintas organizações) no âmbito de cada programa, definindo-se arranjos específicos de coordenação; e 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 multisectoriais, 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 por cada parte, escolhendo-se 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” (ECHEBARRIA, 2001, p. 3). A segunda é a necessidade de **não padronizar** os arranjos de coordenação das redes de implementação de objetivos, sendo que, assim como as estruturas organizacionais, se sujeitam a critérios contingenciais – níveis mais complexos de interdependência externa e/ou interna, demandando arranjos de coordenação mais ou menos complexos (ECHEBARRIA, 2001; BRINKERHOFF, 1996). A Figura 6.2 ilustra os

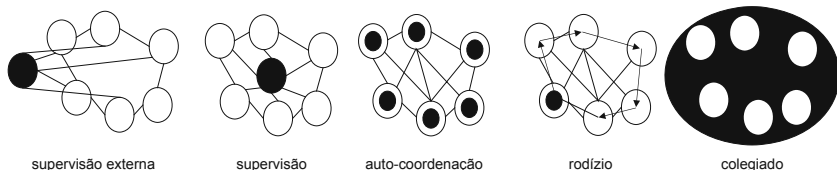


Figura 6.2 - Arranjos de coordenação de redes para implementação de programas
 Fonte: Marini & Martins (2004). *Um Governo Matricial®: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento*. IX Congreso del CLAD. Madrid, novembro (2004).

distintos arranjos de coordenação de redes de nós implementados de programas, sendo eles: supervisão externa, supervisão, auto-coordenação, rodízio e colegiado.

A escolha do responsável pelo objetivo deve se pautar 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.

Por outro lado, 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.

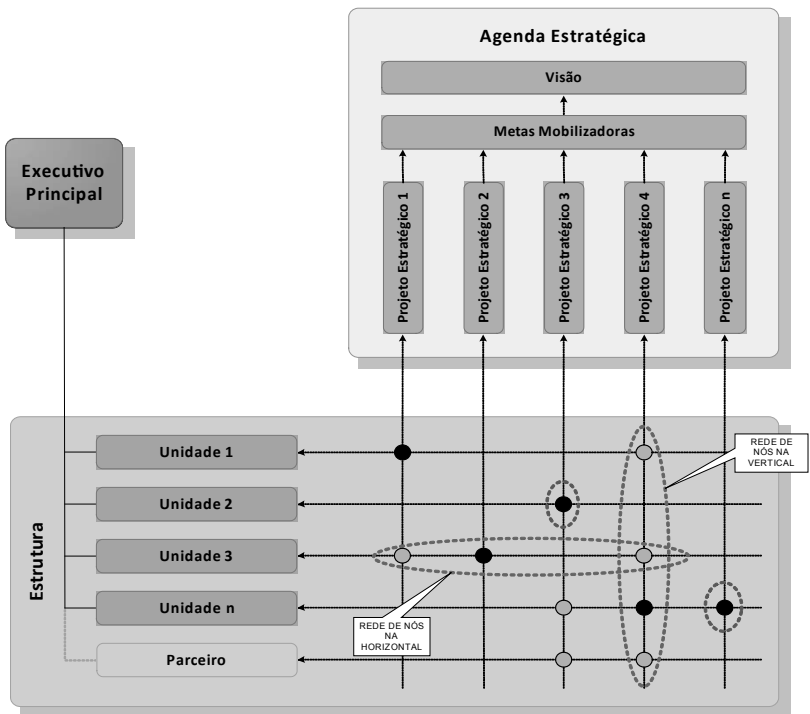


Figura 6.3 - Alinhamento vertical

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. Vistas na perspectiva horizontal, haverá conjuntos de nós simples, formados por unidades/organizações **uniprogramáticas** (envolvidas com a implementação de apenas um programa), e conjuntos de nós complexos, formados por unidades/organizações **multiprogramáticas** (envolvidas com a implementação de dois ou mais objetivos, uni- ou multissetoriais). O alinhamento horizontal é essencialmente uma tarefa de **conciliação e convergência de agendas**, buscando 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 (metas P) e as metas organizacionais (metas O).

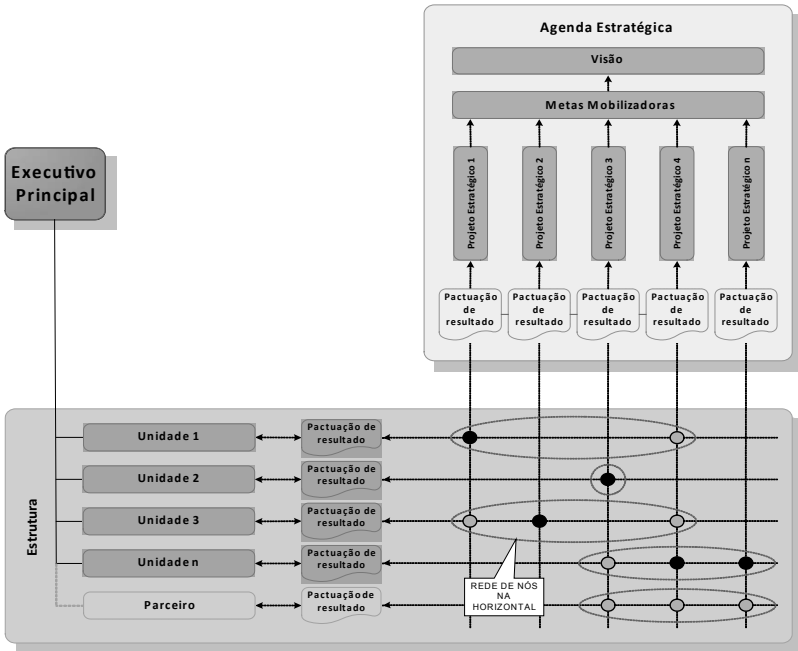


Figura 6.4 - Alinhamento horizontal

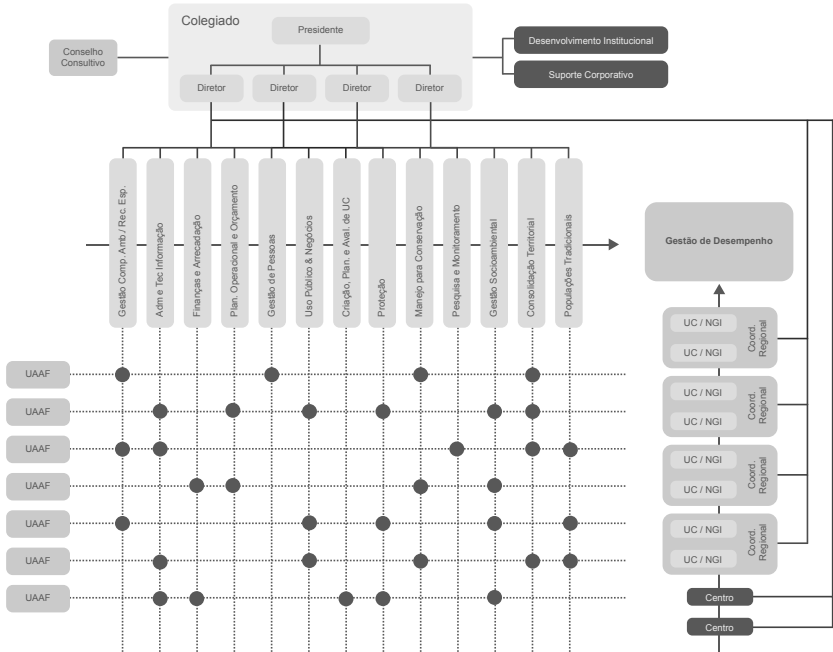


Figura 6.5 - Matriz de Contribuição de Instituição da área ambiental

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.), expandindo 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 por parte dos responsáveis pela sua implementação. A Figura 4 ilustra o alinhamento vertical.

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 extra governo (organizações não governamentais, parcerias público-privadas etc.). Os resultados pactuados devem ser 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; e d) **Incentivos**, positivos e negativos, materiais e simbólicos. Essa arquitetura do modelo está ilustrada na Figura 6.6.

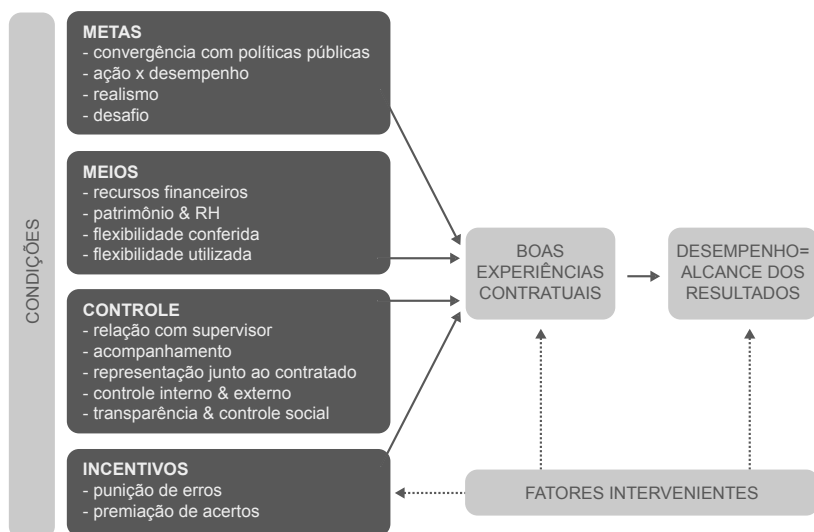


Figura 6.6 - Arquitetura do modelo de avaliação de experiências contratuais.

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”, e algumas podem ser utilizadas para se avaliar casos concretos, dependendo de 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 este 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, até 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) assegura 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 a 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 irrisória 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.

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 (Verificar se reduziremos o termo ou a fonte)

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 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 contendo:
 - 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 da Secretaria/Entidade de suas 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 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, dentre outras medidas, a recomendação pelo compromissante no sentido de realocar recursos para outras ações prioritárias do Programa Mais Saúde e 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 ilustrado na Figura 6.7.

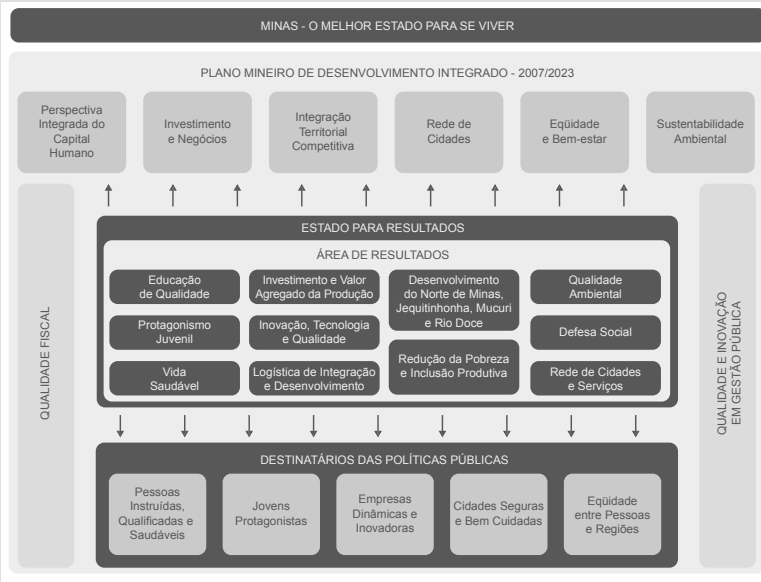


Figura 6.7 - Mapa Estratégico do Estado para Resultados

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), incluindo 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 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, implicando a necessidade de se pactuar metas de desenvolvimento institucional e se obter algum auxílio externo nesse sentido; e unidades/organizações que possuem baixas condições de contribuição, requerendo intervenção ou esforço intensivo de transformação. O conjunto de diagnósti-

cos poderá ser um valioso insumo para a formulação de políticas abrangentes de gestão pública, de forma que poderá modelar instrumentos, foco 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 dimensões como 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 inter-relações com as demais. Um exemplo é como um desempenho ruim na perspectiva pessoas, como a falta de qualificação, pode influenciar no desempenho dos processos de trabalho. As dimensões analisadas estão representadas na Figura 6.8 e a descrição de cada dimensão está apresentada na Figura 6.9.



Figura 6.8 - Um diagnóstico multidimensional (BRASIL 2009)

Dimensão	Descrição
1. Posicionamento estratégico	Avaliou 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	Identificou os critérios de departamentalização e divisão do trabalho adotados, as informalidades existentes e sua adequação em relação à estratégia e processos da organização.
3. Modelo Institucional	Analisou 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	Mapeou os principais macroprocessos, seus fornecedores e beneficiários e avaliou se o produto gerado atendia aos requisitos de seus usuários em qualidade e eficiência.
5. Pessoas	Consolidou o quadro de pessoal incluindo servidores efetivos e sem vínculo, consultores, terceirizados e Técnicos Especializados (CTU), analisando a distribuição por área e perfil.
6. Sistemas de Informação	Levantou todos os sistemas utilizados, sua função, se atendem às necessidades de seus usuários, a qualidade e confiabilidade das informações fornecidas.
7. Custos e Investimentos	Comparou o orçamento disponível com o necessário para a realização das ações propostas e a capacidade de execução físico-financeira da área.

Figura 6.9 - Descrição das dimensões do diagnóstico multidimensional (BRASIL 2009)

Para apoiar o processo de diagnóstico poderão ser utilizadas diversas ferramentas. Para análise dos processos pode-se utilizar o **mapa de relacionamento**, já para a estrutura um organograma pode auxiliar 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 6.10.

Para a apresentação do diagnóstico pode-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 6.11 que indica para o problema analisado suas principais causas agrupadas por afinidade.

Outro instrumento é o **painel do diagnóstico multidimensional** que sintetiza os tópicos que descreveram a 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 6.12.

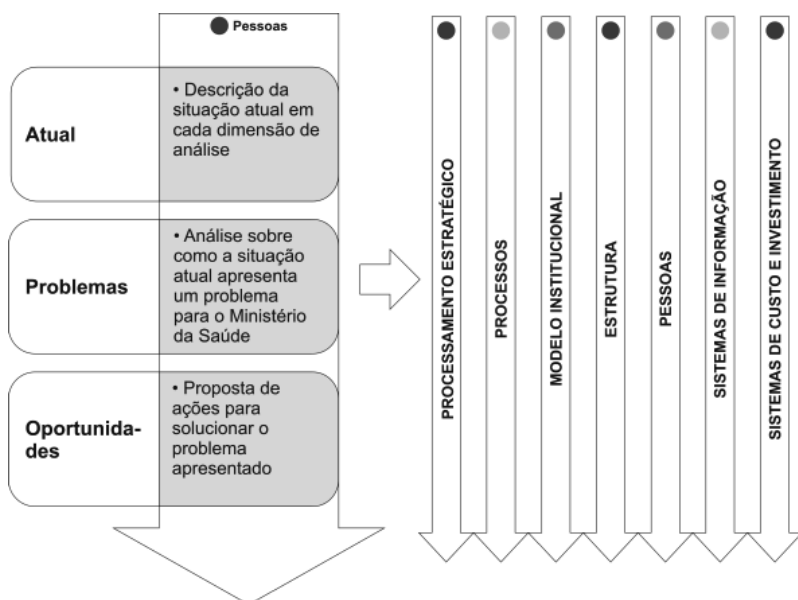


Figura 6.12 - Painel do diagnóstico multidimensional (BRASIL 2009)

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, tendo em conta 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 ao invés de ensiná-la.

Nesse contexto, dentre 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**, destacando-se a remoção de obstáculos à realização das iniciativas que apóiam a execução da estratégia.

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

confidencialidade dessas informações é premissa desse processo. A partir desse conjunto de informações e considerando-se o contexto e os 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.

Marini & Martins (2004). Um Governo Matricial®: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento. IX Congresso del CLAD. Madrid, novembro (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, 2002, Lisboa.

CAPÍTULO 7

Alinhando e otimizando processos
de trabalho

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, projeto, entre outros, 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**, gerando valor para o beneficiário. Analogamente, espera-se que os processos de suporte administrativo (incumbidos da gestão de recursos, tais como os recursos financeiros, humanos, tecnológicos etc.) e corporativos (tais 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 empregando 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 – tais como redefinições na agenda estratégica ou quebra 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 invaria-

velmente, 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: i) resulta em maior valor ao beneficiário; ii) promove a integração e orientação para resultados entre as várias unidades organizacionais e iii) 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, juntamente outras iniciativas estratégicas, pelo alcance de resultados de governo.

De acordo com Marini e Martins, 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 integrador das unidades da estrutura implementadora. Em suma,

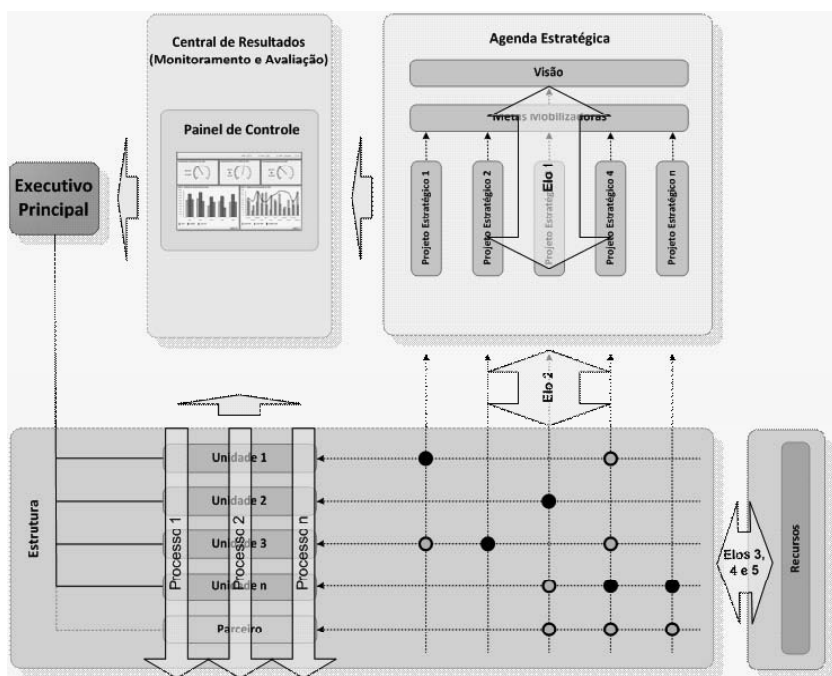


Figura 7.1 - Gestão de processos no Governo Matricial

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 realização da visão não é alcançada apenas mediante a execução de iniciativas – temporários 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, assegurando 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.

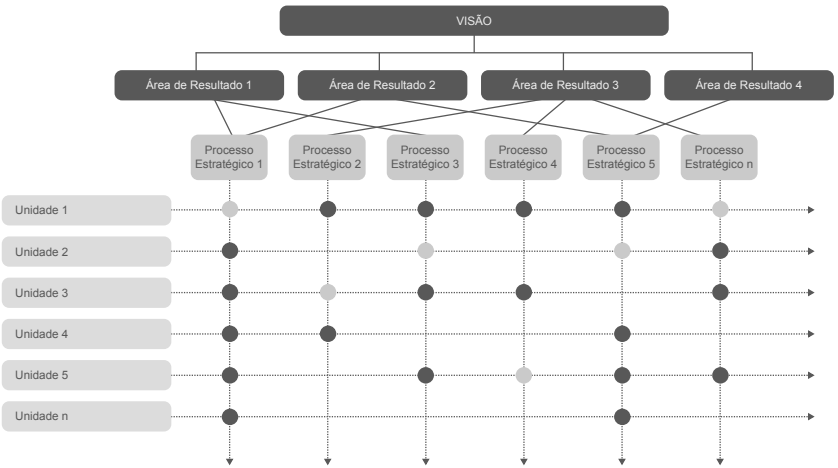


Figura 7.2 - Relações entre áreas de resultado, carteira de processos e estrutura implementadora

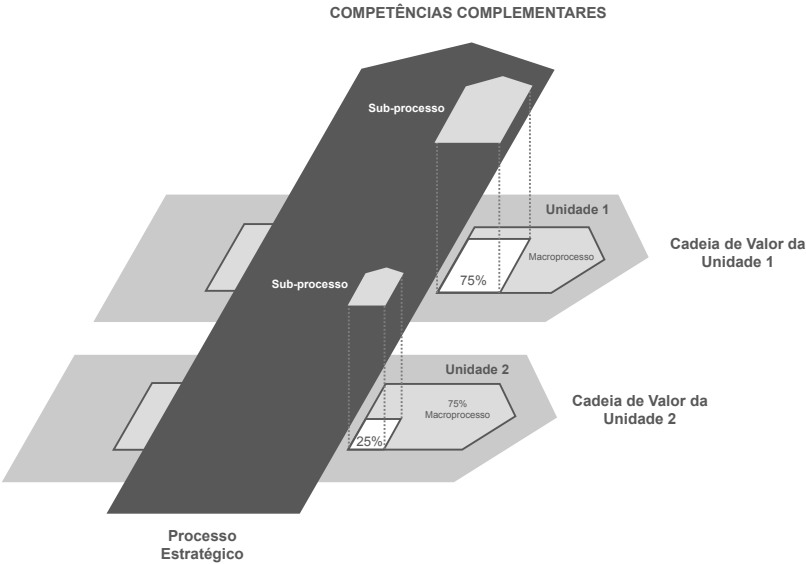


Figura 7.3 - Contribuições em rede das unidades para o alcance de resultados

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 no sentido de 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, contribuindo 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, propiciando à organização uma visão completa e essencialmente integrada dos ambientes interno e externo e identificando e mobilizando 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 de 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 seguir uma metodologia de gestão de processos com as respectivas etapas.

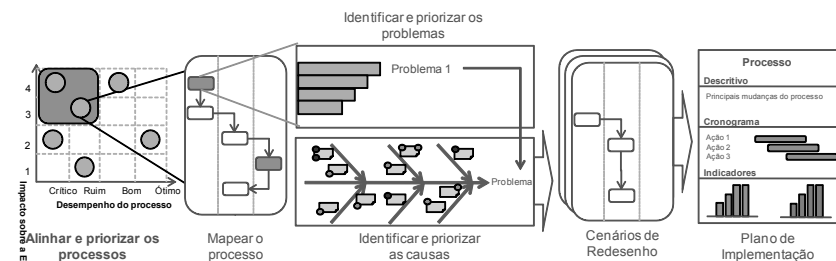


Figura 7.4 - Etapas da metodologia de gestão de processos

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 ele

deseja entregar e quais são os processos necessários para gerar os produtos ou serviços estabelecidos e identificam macro processos.

O levantamento é feito partindo-se de fora para dentro do processo, ou seja, parte-se dos impactos a serem gerados como benefícios do processo. Conhecendo-se 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, o modelo metodológico que representa a cadeia de valor.

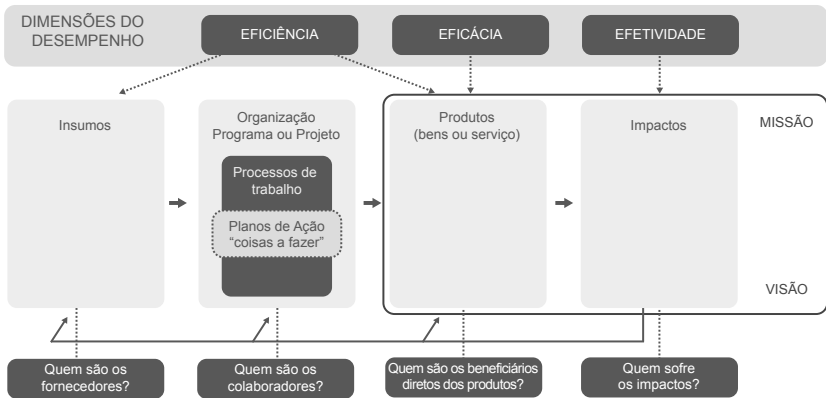


Figura 7.5 - A cadeia de valor

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.

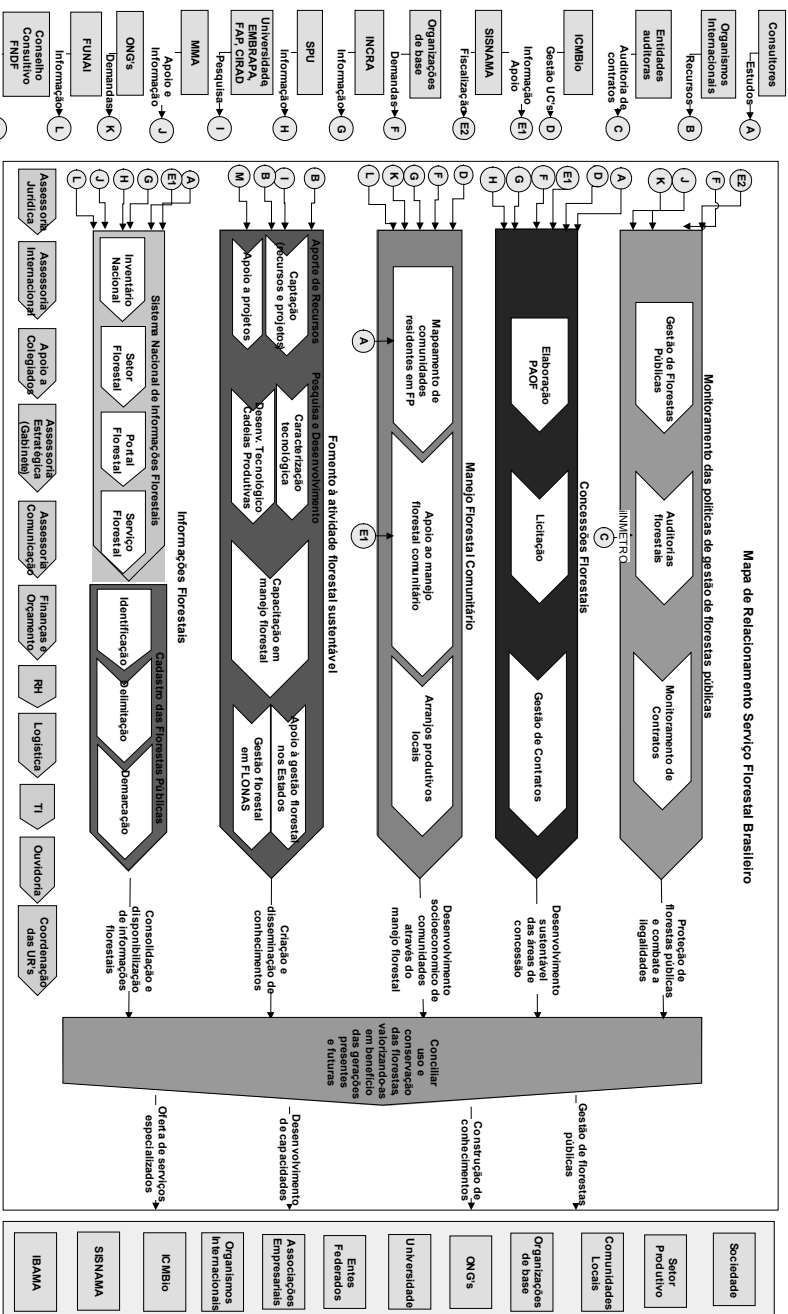


Figura 7.6 - Mapa de relacionamento

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.

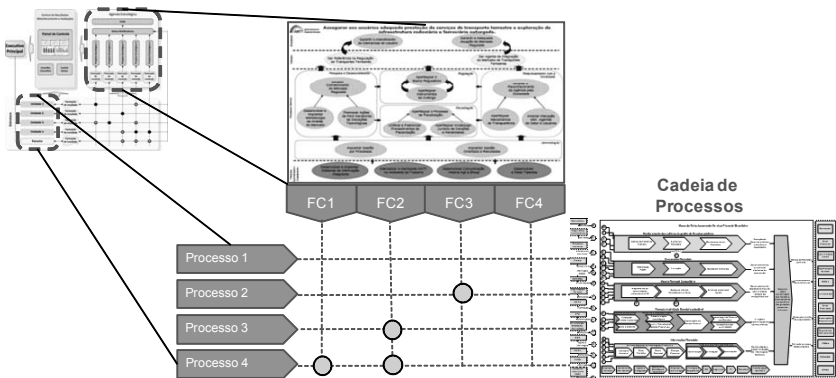


Figura 7.7 - Matriz de relacionamento dos processos com a estratégia

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 tem nenhuma contribuição com a estratégia e avaliar a possibilidade de sua eliminação;
- **Análise vertical:** avalia os fatores críticos e quais processos apóiam 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, sendo atribuído o valor 1 para os processos com menor correlação e valor 3 para aqueles com maior intensidade de correlação com o fator chave. Como resultado será possível avaliar quais processos deveriam ser priorizados para análise e redesenho com objetivo de aumentar a capacidade da 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 nas priorização do grupo de processos que será objeto de análise e redesenho conforme descrição:

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

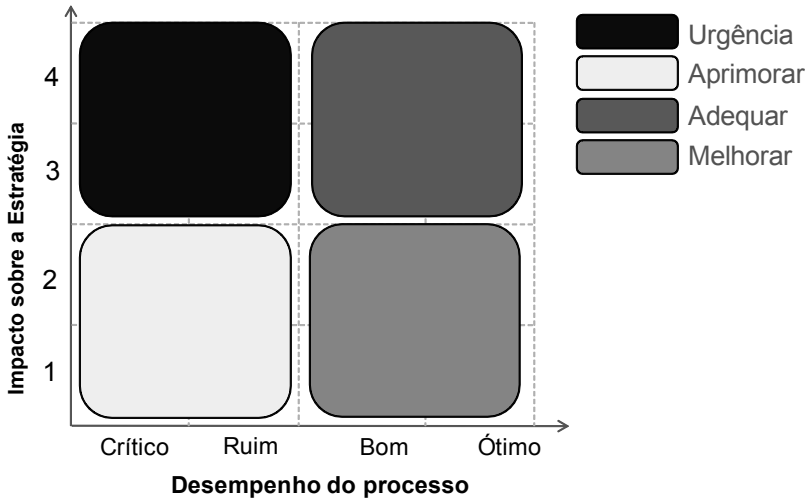


Figura 7.8 - Matriz de Alinhamento e priorização dos processos

- Aprimorar: processos secundários que também apresentam desempenho crítico ou ruim, mas tem impacto de moderado a fraco sobre a estratégia;
- Adequar: processos que já apresentam um bom desempenho e tem alto impacto sobre a estratégia, precisando 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.

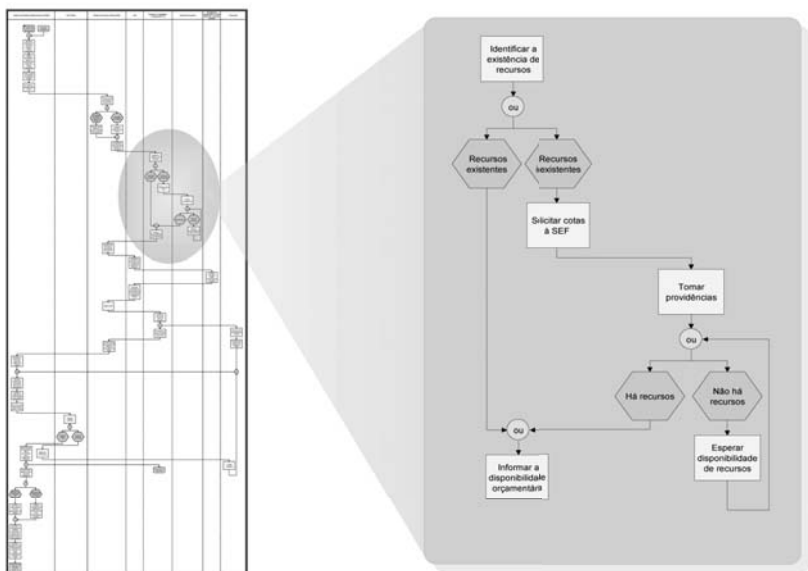


Figura 7.9 - Mapa de processo

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 pro-

blemas 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 à 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 àqueles problemas que tenham maior impacto no processo e possuam o menor tempo para intervenção, conforme apresentado na Figura 7.10 a seguir:

Após a identificação e priorização dos problemas será possível fazer um diagnóstico matricial dos processos. Esse diagnóstico permite uma análise horizontal do processo e quais problemas limitam seu desempenho, bem como vertical sobre 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 seguir:

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 secundárias e as demais como menos relevantes para o problema, como está representado na figura 7.12 Assim, as causas com maior

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- materiais 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 (GP/MA) realiza a programação dos bens de consumo regular. Os materiais específicos também são requisitados pela área, mas o planejamento é feito pela Coordenadoria de Áreas Médicas.
	Mã especificação de compras (demora na especificação dos materiais, erros na especificação direcionada a fornecedor específico).	Aumento do número de questionamentos às Coordenadorias Especialistas. Necessidade de reestruturar 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. Ocasional atraso de 2 a 3 meses no processo de aquisição.	Não	

Figura 7.10 - Formulário de oportunidades de melhoria

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** através 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 simula-

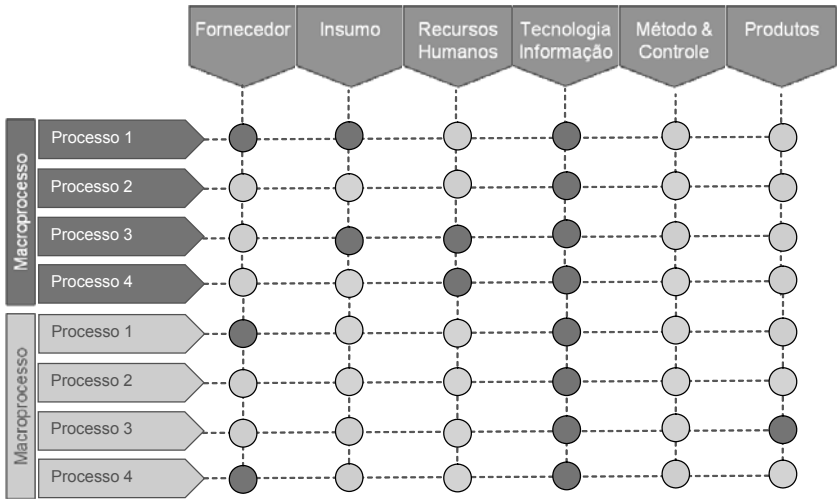


Figura 7.11 - Diagnóstico matricial dos processos

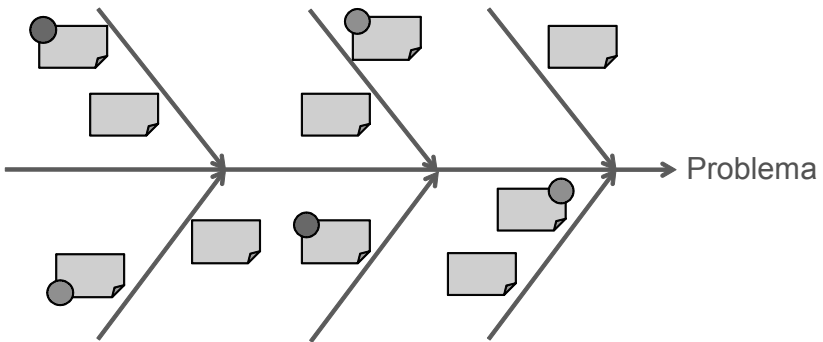


Figura 7.12.

ções 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 são:

- 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 seqüência 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 contemplada no momento do redesenho dos processos, de forma a promover o comprometimento dos atores envolvidos no processo.

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.

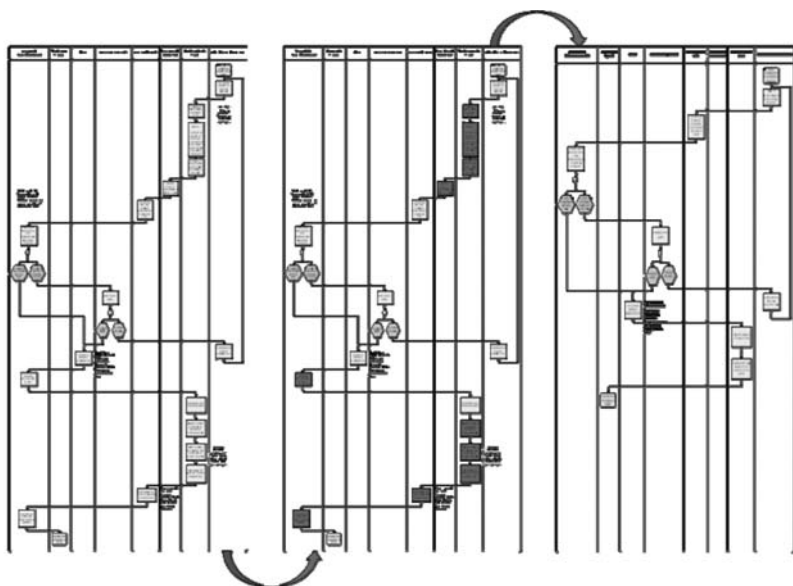


Figura 7.13 - Desenvolvimento de propostas de melhoria

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

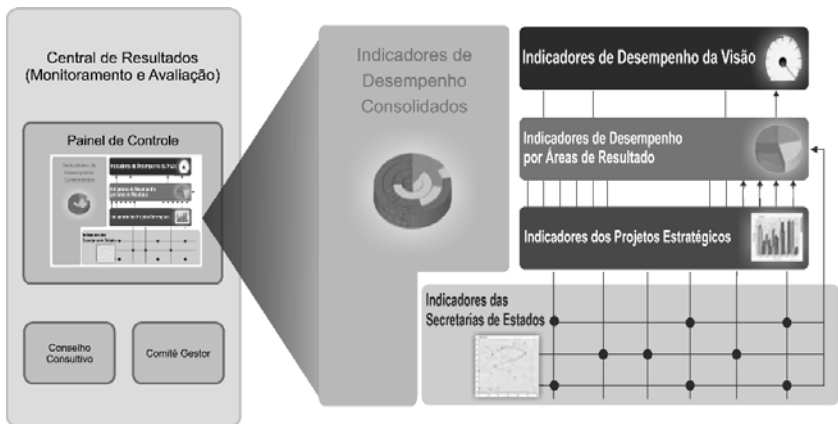


Figura 7.14. Ambiente de Sala de Situação para monitoramento de resultados

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 e 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 e assim seja identificada a 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.

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

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, congregando 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: i) identificação e mapeamento dos processos estratégicos; ii) identificação da rede de atores internos e externos à organização; iii) identificação das lacunas de desempenho (oportunidades de melhoria); iv) simplificação e racionalização dos processos; v) capacitação do corpo dos dirigentes em gestão de processos (apropriação de conhecimento da metodologia); vi) estruturação de sistemática de monitoramento e avaliação dos resultados dos processos; e vii) modelagem do processo de melhoria contínua.

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



CAPÍTULO 8

(Re)modelando as estruturas organizacionais*

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

(RE)MODELANDO AS ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS

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 contratando-se o 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, mas a tendência de crescimento da estrutura extraorganizacional, formando-se 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) (HOOGERVORST, 2003; KANTER, 2001; 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 dois mó-

culos: 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.

Tem-se, 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.

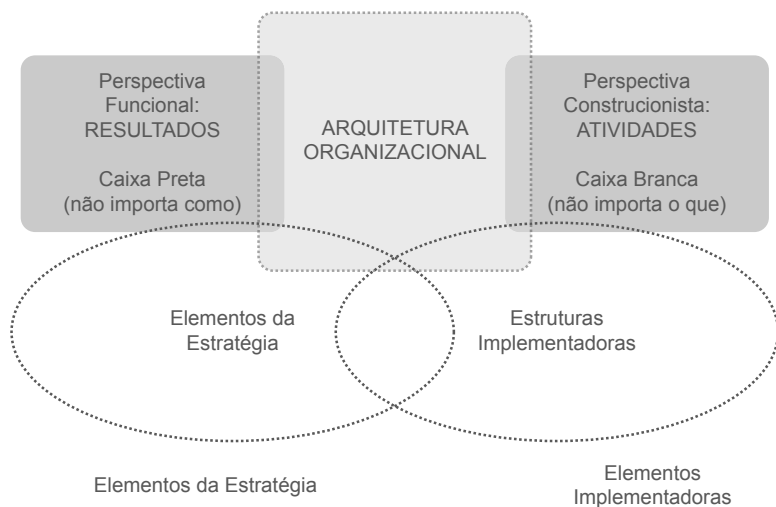


Figura 8.1 - Arquitetura matricial (com adaptações a partir de Hoogervorst, 2003)

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, por sua vez, 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, por sua vez, 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, inclusive, para a criação do futuro em bases autopoiéticas (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, podendo, 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 pre definíveis, mas há competências emergentes e conhecimentos gerados exclusivamente dentro da organização;
- a cultura organizacional tende a destacar valores tais 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 BUCROCRACIA MECANICISTA			A ORGANIZAÇÃO FLEXÍVEL		
	A	B		C	D	
Previsibilidade e controle dos resultados	O futuro é uma linha reta e há um único futuro previsível	Há vários futuros alternativos que podem ser mapeados e titulados		O futuro é um espaço de eventos que pode implicar em numerosas possibilidades não claramente delimitadas dentro de uma taxa	O futuro é uma resultante imprevisível de possibilidades ambíguas.	
Estabilidade das demandas e disponibilidade de recursos	Relativamente estável: recursos garantidos e demandas conhecidas	Ritmo de mudança moderado: demandas em expansão (serviços mais sofisticados ou diversificados) e esforços para obtenção de fontes alternativas de recursos.		Condições de obtenção de recursos e demandas dinâmicas, mas previsíveis.	Altamente imprevisível: condições instáveis de obtenção de recursos e possibilidades limitadas de novas demandas.	
Grau de pluralidade institucional	A organização está focada no interesse de um ator interessado predominante (governo/instituidor) e não há pressões de outros atores.	Pressões localizadas de atores com demandas que requerem atenção esporádica.		Pressões localizadas de um conjunto previsível de atores com demandas que requerem atenção específicas constantes	Pluralidade de pressões da sociedade civil, governo ou outros atores internos e externos sobre a organização que demandam respostas rápidas e urgentes de forma imprevisível.	
Grau de diversificação dos serviços prestados	Prestação eficiente de um serviço padronizado.	Prestação eficiente inicialmente de um serviço padronizado, mas sujeito a modificações e aperfeiçoamentos.		Desenvolvimento e prestação de serviços padronizados (outros atores podem cumprir parte do papel da organização)	Exigência de incorporação de rápidas mudanças para explorar novas situações de competitividade.	
Cargos e funções	Cargos claramente definidos conforme padrão hierárquico. Cada pessoa só faz o que está previsto no seu cargo ou função.	Divisão rudimentar das responsabilidades de acordo com uma estrutura funcional, mas com algum grau de modificação para atender às contingências, usando o princípio de funções instável.		Posições flexíveis na organização: as áreas estão voltadas à atividade principal da organização.	Cargos flexíveis, que não especificam mais do que atividades individuais circunstanciais.	
Liderança	Autoridade claramente definida e atribuída de acordo com a posição hierárquica formal. Importância à antiguidade	Autoridade não claramente definida, mas seguindo a hierarquia, salvo nos casos de reuniões e comitês especialmente convocados		Limites de autoridade e responsabilidade não definidos. Liderança é um atributo de pessoas, não de posições, que resolve problemas que surgem	Padrões de liderança em constante mudança: papéis definidos a partir de mudanças circunstanciais. Liderança é uma função da qual se espera que as pessoas tenham capacidades de detectar e resolver problemas	
Comunicação	Formal, padronizada segundo regras, e vertical (cima-para-baixo)	Formal, segundo regras e convenções, mas suplementado por comitês e reuniões. Há posições na base livres para consultar a cúpula		Reuniões frequentes em contexto de consulta permanente em todos os níveis e áreas. Integração de processos para geração de informações gerenciais	Completamente livre e informal, altamente integrada, multidirecional, integrada a processos informalizados em todos os níveis e áreas.	
Comprometimento	Comprometimento à responsabilidade dos cargos. Lealdade e obediência são valores centrais	Comprometimento com o próprio cargo, mas reconhecendo a necessidade de flexibilidade em face às contingências da situação		Comprometimento em face das demandas das próprias posições funcionais associadas às demandas de colaboração mais ampla e interpretação flexível da função	Completo comprometimento face às atividades centrais da organização dentro de seu conjunto e habilidade para lidar com considerável tensão e incerteza	

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: a) **cúpula**, em que se inclui a estrutura de governança corporativa (as instâncias máximas deliberativas que controlam a organização); b) **núcleo operacional**, o espaço em que os processos de trabalho finalísticos operam para produzir os resultados definidos pela estratégia; c) **suporte administrativo**, no qual se situam os processos de gestão de insumos (recursos humanos, financeiros, logísticos, materiais etc.) que serão aplicados nos

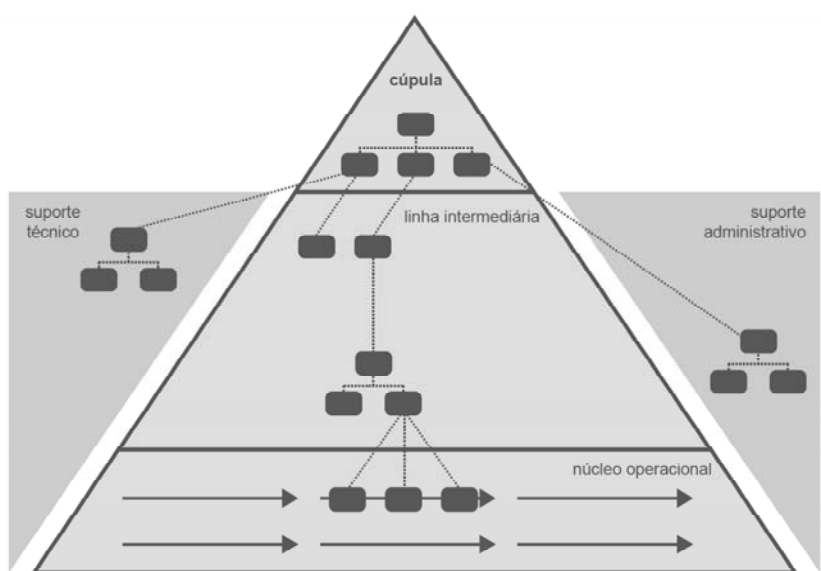


Figura 8.2 - O modelo genérico de arquitetura organizacional proposto por Mintzberg

processos finalísticos; d) **suporte técnico-corporativo**, que inclui os processos de definição de requisitos técnicos, desenvolvimento de produtos, planejamento corporativo e desenvolvimento institucional; e e) **linha intermediária**, a estrutura de coordenação que deve proporcionar integração horizontal (entre os processos finalísticos e entre esses e os de suporte) e 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 se dar 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, tendo em conta que o núcleo operacional representa a “produção” e que a cúpula representa o modelo de governança corporativa, um grande desafio é manter a funcionalidade e a minimização da linha intermediária (lócus altamente sujeito à incidência de custos de transação).

As questões essenciais da modelagem organizacional são, nessa perspectiva: o “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, por sua vez, 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 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 (na qual, por exemplo, a instância deliberativa não se imiscui em questões operacionais, conferindo ampla autonomia executiva aos dirigentes, e, por outro lado, executivos não manobram as deliberações), há profundas implicações na função executiva, de alta direção, da cúpula. 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). No que concerne 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). No que concerne 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.), deixando 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: a) rígida separação deliberação-execução (que acaba reproduzindo a separação entre mãos e cérebros), motivada basicamente pela desconfiança; b) concentração de poder deliberativo numa determinada categoria de stakeholder (usualmente o acionista ou o órgão ao qual a organização se vincula); c) baixa representatividade

institucional em instâncias consultivas, que tendem a ter um papel mais técnico; e d) 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: a) 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; b) exercício do poder deliberativo levando-se em conta interesses de distintas categorias de stakeholder (acionista que, mesmo sendo o principal, não negligencia outras partes tais como beneficiários, colaboradores, fornecedores, parceiros etc.); c) alta representatividade institucional em instâncias tanto deliberativas quanto consultivas, que tendem a ter um papel ativo de participação e interlocução; e d) compartilhamento do poder executivo pelos dirigentes da organização, formando 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, constituindo a **plataforma implementadora da estratégia**. O ordenamento do núcleo operacional se dá a partir da identificação dos processos (ou macroprocessos, a partir dos quais os insumos são transformados em produtos ou serviços que são entregues aos beneficiários), que, ao informar o como ou os grandes conjuntos de ações necessárias à realização da estratégia, informa as principais áreas de resultado da organização. A estrutura do núcleo operacional deve proporcionar, sobretudo, a **integração horizontal**, a **coordenação** e o **controle** entre e dentro dos processos de trabalho (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 aos seguintes fatores (definidores de critérios de departamentalização): a) diferenciação de produtos/serviços/áreas de resultado; b) segmentos de beneficiários; c) regiões de atuação; e 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, 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 critérios de departamentalização às principais áreas de resultado desdobradas da estratégia.



Figura 8.3 - Matriz de definição de critérios de departamentalização

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 função de regiões, segmentos ou questões relevantes). A departamentalização/diferenciação por **conhecimento** ou **habilidades** é conveniente nos casos em que o processo produtivo é intenso 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, podendo 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, para apenas 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, possivelmente combinando dois ou mais critérios de departamentalização de forma cruzada (formando uma estrutura matricial) ou replicada (contendo unidades conforme 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 uma diferenciação, descentralização ou atomização do desenho organizacional, maiores e mais complexas, maior é a necessidade de mecanismos integradores, tais 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, formando uma rede de clientes internos. No limite, a integração da organização-rede, com suas partes/unidades altamente autônomas, se dá mais por ajustamento

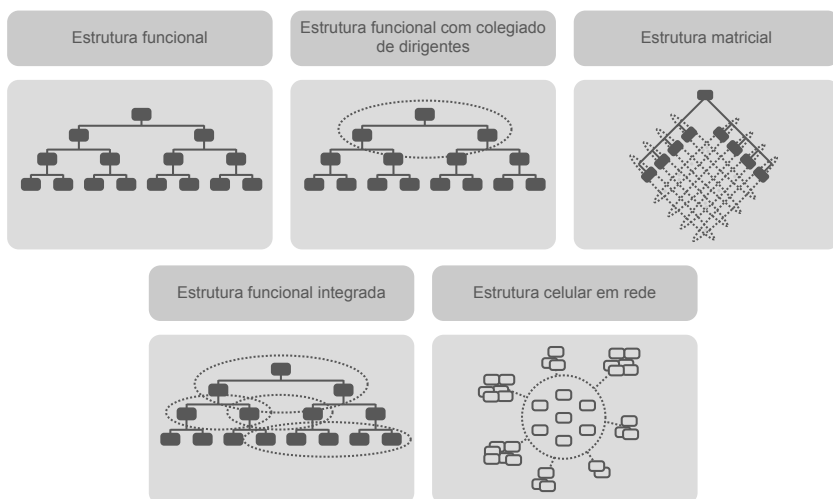


Figura 8.4 - Tipos de estrutura organizacional

mútuo, ²ou 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).

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), incluindo-se a estrutura matricial, e 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

² 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..

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, incluindo-se o planejamento, do desenvolvimento de novos produtos, das relações institucionais, do marketing, da gestão financeira etc.); e 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, influenciando 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 na base e fazer a base chegar na 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 serem avaliados objetivamente, em que os custos da integração superam seus benefícios.

Segundo, os critérios de departamentalização da linha inter-

mediária devem seguir, de alguma forma, aqueles da cúpula e do núcleo operacional. É certo que há situações nas quais esses critérios podem discrepar, tornando 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 à distância.

O Quadro 8.2 trás 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.

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 altera apenas as estruturas e que requerem que uma série de aspectos seja observada (dentre os quais se destacam a realocação de pessoas, a capacitação, inclusive e principalmente gerencial, e os incentivos para adesão à nova estrutura).

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 PwC, um projeto de alinhamento organizacional envolvendo processos, estrutura e pessoas.

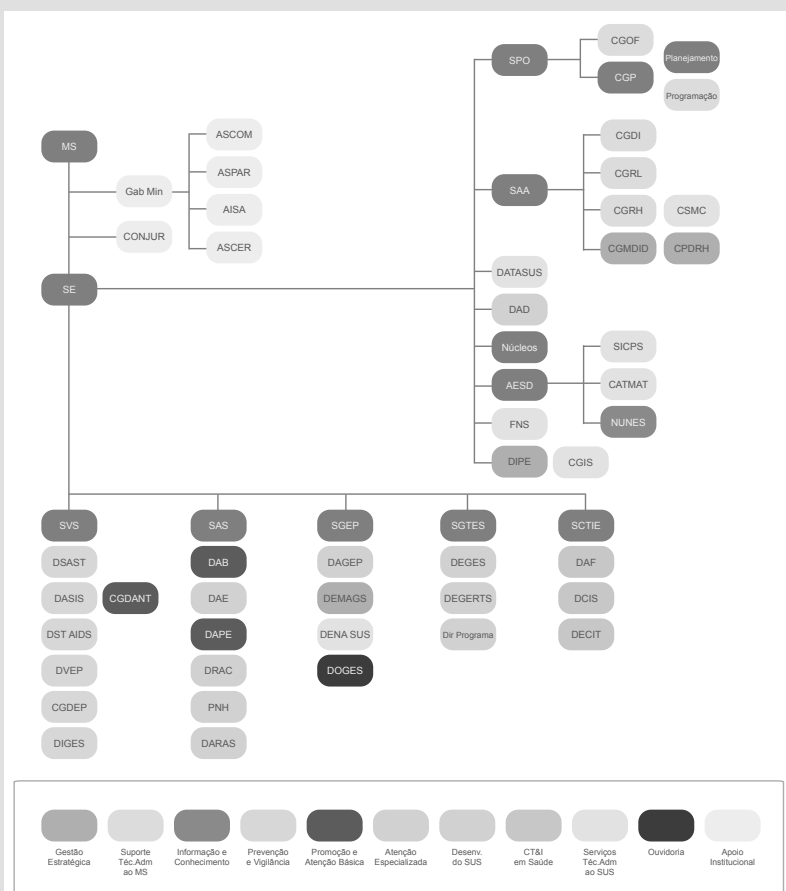


Figura 8.5 – Processos fragmentados pela estrutura no Ministério da Saúde

Nesse processo de mudança organizacional, identificou-se que a estrutura não estava alinhada a essa estratégia, dificultando sua implementação em função 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 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.

Quadro 1 – 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.

Quadro 8.2 - 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 no Quadro 8.2 a seguir:

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.



CAPÍTULO 9

Promovendo o alinhamento das
pessoas e reinventando o sistema
de gestão de pessoas

PROMOVENDO O ALINHAMENTO DAS PESSOAS E REINVENTANDO O SISTEMA DE GESTÃO DE PESSOAS

Segundo o conceito clássico de organização, esta pode ser entendida como um conjunto de pessoas que atua 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 isso, são necessários o compartilhamento de percepções (valores) que justifiquem o alcance desses objetivos e um conjunto de pessoas com os conhecimentos, habilidades e atitudes necessários para alcançar esse fim.

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

Este capítulo trata da 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 administra-

ção pública mas 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), em termos de seu perfil de competências, e reinventar os sistemas de gestão de pessoas (em especial, carreiras, remuneração, capacitação) para atender aos requerimentos dos novos tempos. Esses novos tempos, além das mudanças já mencionadas, 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 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 mu-

Iheres no mercado de trabalho, necessidade de compatibilizar a vida profissional com a pessoal vêm 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 (1868/1933), 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. Foi, segundo Peter Drucker, a profeta da gestão. 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, colocar a gestão de pessoas no topo, como parte integran-

te da estratégia organizacional. Mas, para isso, é necessário superar algumas barreiras:

- GEP pressupõe a existência de uma cultura de pensamento estratégico nas organizações. 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. 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, exigindo esforços de articulação com outros governos, com o setor privado, o terceiro setor e outros. 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)

Visando estabelecer 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.³

O desafio fundamental, nessa nova concepção de GEP, é o estabelecimento de um convívio equilibrado entre mérito e flexibi-

³ 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.

lidade. O primeiro garante idoneidade para a realização das tarefas, assegura a defesa do fim público diante do interesse particular e 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 transparecer 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 a 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. No sentido de estabelecer 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, estabelece como macro-objetivo, o alinhamento, que, em seguida são desdobrados 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, em termos de curto, médio e longo prazos.

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.



Figura 9.1 - O Mapa Estratégico da nova gestão de pessoas

Na era do conhecimento, em que o capital humano é reconhecido como o principal ativo das organizações, o processo de 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, envolvendo 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, tais 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 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 em cada processo para sua execução.

- **Evolução da Força de Trabalho.** Em função do 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.** Em função do 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, em conjunto 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 têm influência na força de trabalho: 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 e o perfil das pessoas necessários 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 contempla o alinhamento de competências e de valores organizacionais, tendo sempre em vista os resultados a que a organização se propõe alcançar, ou seja, seguindo sempre 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, no sentido de que a administração pública é um bem público que deve estar a serviço dos seus legítimos beneficiários (sejam cidadãos ou organizações), buscando agregar-lhes o máximo valor possível.

A carta Iberoamericana da Função Pública (2003), um marco de referência para a gestão de pessoas no serviço público, 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, sendo importantes parâmetros para o processo decisório, haja vista 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, 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 para a 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.

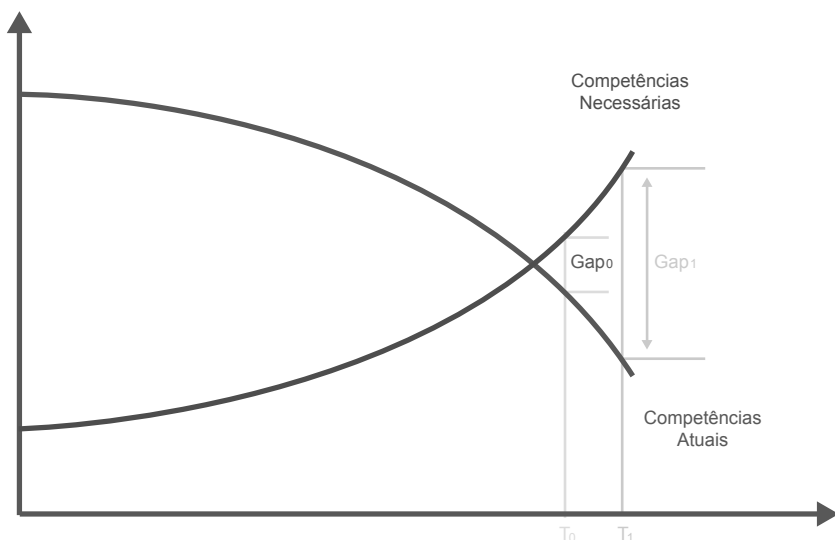


Figura 9.2 - Identificação de lacunas de competência
 Fonte: Ienaga (1998), com adaptações de Hugo Brandão.

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”, impactando não apenas o seu desempenho, mas a 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 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 desenvol-

ver 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 em termos 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). Na verdade, 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, cada um representando grupos de interesse específicos, 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 por parte da academia como por empresas de consultoria, segue aumentando. Alguns desses instrumentos são de uso consagrado, 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”, por meio de seus dirigentes) consuma o alinhamento vertical. Os resultados objeto da pactuação devem ser minimamente a contri-

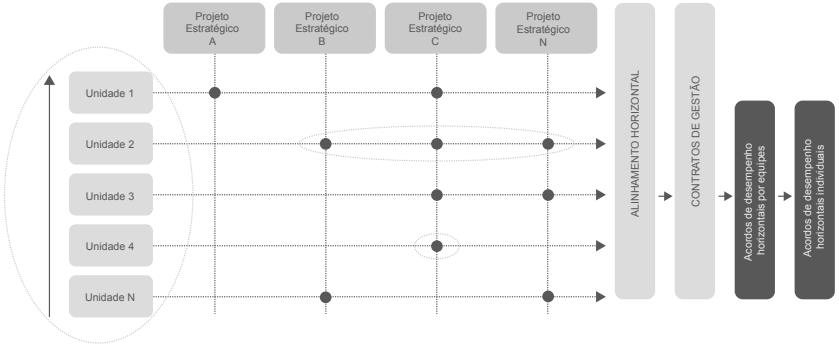


Figura 9.3 - Acordos de desempenho decorrentes do alinhamento horizontal

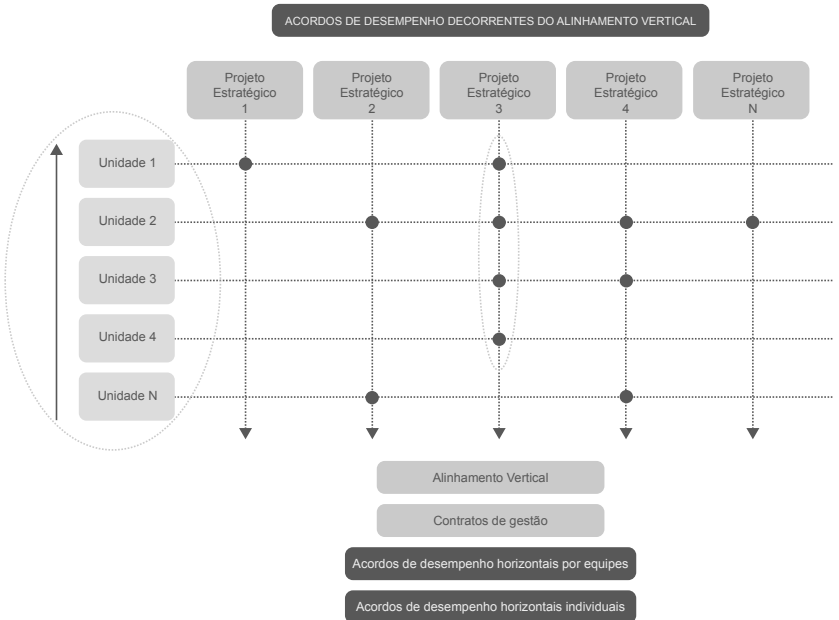


Figura 9.4 - Acordos de desempenho decorrentes do alinhamento vertical

buição 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, e 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 mes-

ma forma que uma competência emergente pode ter um valor menor hoje e aumentar no futuro em função 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 se tornou o principal recurso das organizações e tem sido o elemento central dos sistemas de gestão, não apenas de pessoas, mas 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

ABRUCIO, Fernando. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília, ENAP. 1996.

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 (2003). 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. & MARTINS, Humberto Falcão. Um governo matricial: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento. IX Congreso del CLAD. Madrid. 2004.

MARINI, Caio. Gestão Pública: o debate contemporâneo. Fundação Luis Eduardo Magalhães. Salvador. 2003.

MARINI, Caio. Liderança em tempos de governança. Artigo a ser 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.

RAMIÓ, Carles. Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las Administraciones Públicas Latinas: modelo de Estado y cultura institucional. Revista del CLAD Reforma y Democracia N°21.2001.

CAPÍTULO 10

Monitorando, avaliando,
ajustando...

MONITORANDO, AVALIANDO, AJUSTANDO...

Juntamente com a agenda estratégica e 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.), buscando explicá-lo (identificando fatores inibidores e promotores de resultados), e fazer uso de tais informações **incorporando-as ao processo decisório** do objeto monitorado ou avaliado, buscando-se **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 permitir 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, processos etc., 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. Cabe, nesse sentido, um esforço de integração de escritórios de projetos e (ou) de processos ao conjunto da sistemática de monitoramento e avaliação.

Os objetos do resultado são os elementos programáticos da agenda estratégica, seja sob a forma de objetivos, projetos ou 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 & 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.), representando a operacionalização do seu conceito peculiar de desempenho, que pode ser comparado no tempo e com casos congêneres buscando-se aprendizado e melhoria contínua.

A geração das pontuações de cada objeto deve se basear na construção de uma escala que permita auferir o esforço no alcance de cada meta prevista para cada indicador relacionado ao objeto. Comparando-se, 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, estabelecendo-se faixas de aceitação

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

(que devem ser calibradas de acordo com a sensibilidade do indicador) e de corte. Dependendo do caso (natureza dos indicadores), é possível que haja 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 assumindo-se que esse já tenha passado por testes de seletividade no momento da formulação) e para grupos de indicadores, seja por perspectiva (do BSC), grupos de stakeholders impactados, macroprocessos, áreas de resultados ou, em última análise, de esforço e de 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	Pactado	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 RNP

10.2. Compreendendo os processos e 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, formando-se 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: a) avaliação do esforço em períodos curtos (um a três meses); b) avaliação de esforços e resultados em períodos médios; e c) 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, podendo ser relativamente curtos (quatro a seis meses) ou longos (um a dois anos). Essa modalidade é focada em esforços e resultados, destacando-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 se deu 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 deverão apresentar resultados.

Outra modalidade de Monitoramento e Avaliação é a avaliação de resultados ao final de um ciclo avaliatório (embora também dependendo da 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 (real ou indicativo) ou superações, e da avaliação se o eventual descumprimento se deu 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 ava-

liadora 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 a seguir ilustra o modelo de Monitoramento e Avaliação da prefeitura de Curitiba.

			Avaliações			
			Mensal	Quadrimestral	Anual	Quadrienal
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
		Execução (marcos)	Acompanhamento gerencial	Avaliação da execução	Avaliação da execução	
Avaliador / Evento			Reunião mensal de Acompanhamento em cada Unidade Setorial (EP) Unidade de Gestão (casos selecionados)	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 Quadrienal 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 Quadrienal de avaliação dos contratos de gestão (nota ponderada e recomendações) Relatórios de avaliações externas)

Quadro 10.1 - Modelo de Monitoramento e Avaliação 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, não apenas porque monitora, informa e (re)programa, mas porque, 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 esses convergem ou divergem dos resultados de governo.

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 da informação, mas na qualificação do julgamento e na redução do tempo de reação. (Thiry - cheques 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, estando muito próxima ao executivo principal. A Figura 10.1 ilustra o posicionamento da central de resultados, com destaque para as setas pontilhadas grossas que representam os principais fluxos de informação.

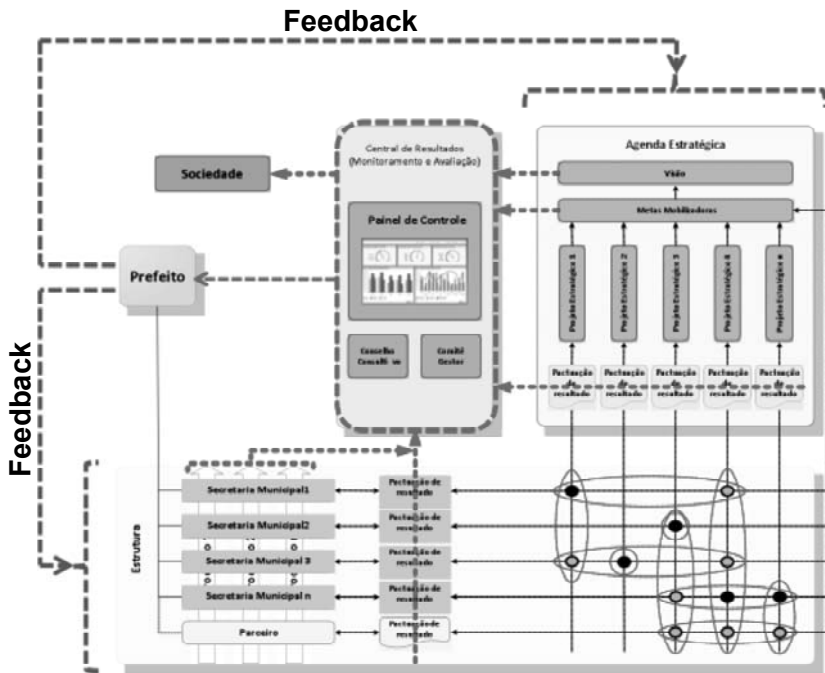


Figura 10.1 - Posicionamento da Central de Resultados

Embora deva, na maioria das vezes, se constituir em unidade organizacional específica, é fundamental ter claro que a central de resultados é parte de uma estrutura em rede de Monitoramento e Avaliação 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. Em todo caso, 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) res-

ponsáveis 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, dando-lhe 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 serem 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 disposição 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.

As figuras a 10.2 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

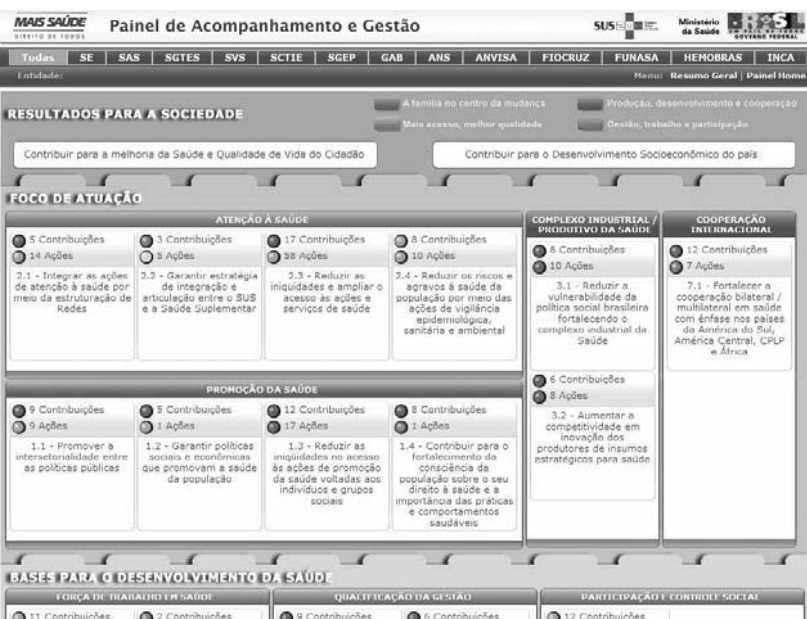
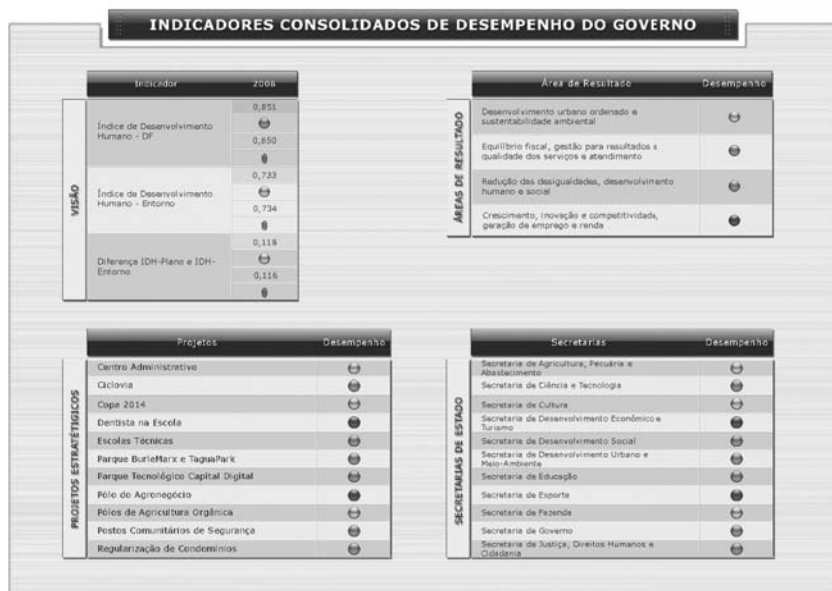


Figura 10.2 - Painel de controle do Ministério da Saúde

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, formas muito simples de elaboração de painéis de controle têm se mostrado muito efetivas utilizando-se áreas em webpages, banners e softwares padronizados.

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, pautando-se pelos princípios da simplicidade, apresentação amigável aos usuários e plataforma web para acesso externo e interno, servindo de base de relacionamento da rede de Monitoramento e Avaliação, e de armazenamento de dados.

As figura 10.3 representam exemplos de telas de visualização do painel de controle por meio do programa Matricialnet®.



ÁREA DE RESULTADOS PESSOA / ÁREA TEMÁTICA: SAÚDE

Indicador	Unidade de Medida		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Acumulado	Tendência
Taxa de atendimento na faixa etária de 15 a 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 no 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

PROJETOS ESTRATÉGICOS

Projeto	Responsável	Objetivos	Implantação Institucional	Status das Ações	Situação Geral do Projeto
Centro Administrativo	Responsável	Construir o Centro Administrativo do GDP para abrigar de 15 a 17 mil servidores			
Ciclovia	Responsável	Construir 600 Km de infra-estrutura cicloviária			
Copa de 2014	Responsável	Habilitar o DF a ser uma das sedes da Copa de 2014			
Eradicação de Analfabetismo	Responsável	Alfabetizar a população na faixa etária de 15 a 59 anos declarada analfabeta no PNAC			
Escolas Técnicas	Responsável	Conceder 7000 bolsas em cursos profissionalizantes para os alunos da rede oficial			
Parque Burtelmarx e TaguaPark	Responsável	Implantar os Parques Burtelmarx e TaguaPark			
Parque Tecnológico Capital Digital	Responsável	Implantar um Parque Tecnológico com foco em TI e Comunicação			
Pólo de Agropecuária	Responsável	Implantar um pólo de desenvolvimento em Taguatinga voltado para o agropecuário			
Pólos de Agricultura Orgânica	Responsável	Fortalecer a agricultura orgânica em 6 pólos e ampliar a agricultura urbana			
Postos Comunitários de Segurança	Responsável	Implantar 300 postos policiais, atendendo 600 mil residências			
Regularização de Condomínios	Responsável	Adequar 317 condomínios a legislação, possibilitando a regularização dos lotes			
Revitalização da Orla do Lago	Responsável	Implantar e revitalizar os pólos prioritários da Orla do Lago			
Sector Noroeste	Responsável	Implantar setor habitacional para 40 mil pessoas			
Tendas Culturais	Responsável	Implantar 16 Tendas Culturais, espaços públicos de cultura em regiões carentes			
UnB nas Cidades	Responsável	Implementar 2 campi, ampliar 1 campus e construir 7 pólos de uni			

Conforme esperado

Demanda preocupação

Abaixo do esperado

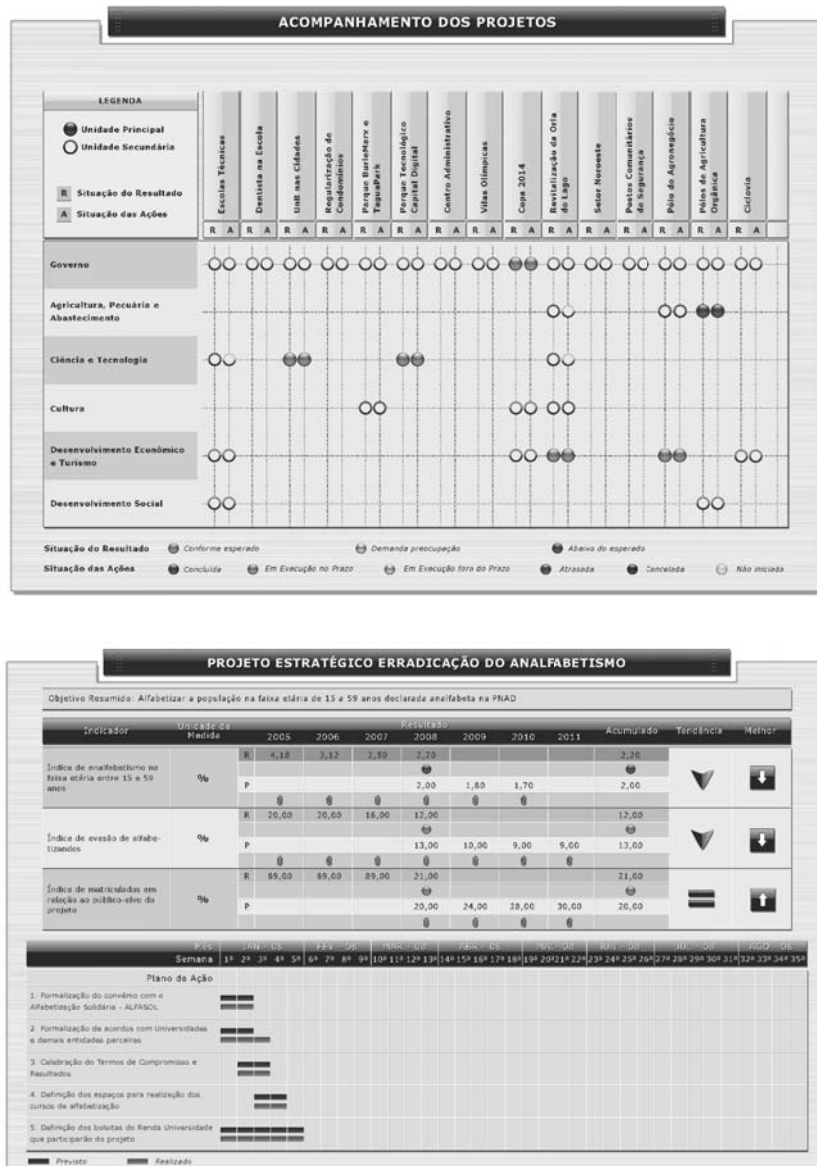


Figura 10.3 - Telas de MatricialNet®

10.4. 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, e nos tempos certos. Avaliações custam, metodologias são limitadas (mesmo com sua crescente aplicação em pesquisa acadêmica para Monitoramento e Avaliação), o tempo flui de forma instável (podendo 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, proporcionando 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 acontecem no timing apropriado; e modelos subótimos, que não logram tanto, mas, por outro lado, não são inválidos, uma vez que a implantação de tais modelos 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;
- **Simplicidade** 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; e
- **Contestabilidade:** confrontação de informações, verificações cruzadas e auditoria de **dados**



REFERÊNCIAS

Thiry - cheques e costa (sem data). Salas de Guerra. EBAPE-FGV, míneo

CAPÍTULO 11

Promovendo a sustentabilidade dos
modelos de gestão para resultados*

* Contém excertos de “Os bruxos da gestão pública: reflexões sobre consultoria organizacional no setor público”. XII Congresso del CLAD. Santo Domingo, novembro (2007)

PROMOVENDO A SUSTENTABILIDADE DOS MODELOS DE GESTÃO PARA RESULTADOS

O propósito deste volume foi elaborar uma argumentação prática a respeito da governança para resultados, no sentido de ressaltar sua necessidade e possibilidade de implementação. Isto 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 no sentido de 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, consolidando-se 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 (engendrando a contínua formulação, implementação, avaliação de resultados), abrangentes (integrando esforços e resultados) e multidimensionais (levando em consideração e alinhando múltiplos fatores que atuam predominantemente na produção de resultados, tais como estratégias, estruturas, processos, pessoas, recursos etc.);
- a gestão matricial de resultados atende a estes requisitos e se diferencia em pelo menos 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 à unidades

organizacionais), mas por uma visão total e contratual das interrelações entre elementos da estratégia e da estrutura (permitindo tratamentos customizados a partir de cada elemento da estratégia e a contribuição de suas respectivas unidades implementadoras; e a partir de cada unidade implementadora e os respectivos elementos da estratégia para os quais deve contribuir); e 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 este 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. Este é o tema deste capítulo final, que buscará trazer algumas reflexões acerca destas questões.

11.1. Governança para resultados é um processo: cuidado com os modismos!

Isto 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, alocação de recursos etc. 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 no que se refere à possibilidade

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 ou se aproveitando de janelas de oportunidades⁴. Esta 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 (usualmente financeiros, mas também recursos humanos, gerenciais e, muitas vezes fatal e pessimistamente, à dificuldades decorrentes de marcos normativos relacionados à aquisições e alocação de recursos em geral), à ilusão de que uma agenda excessivamente focada permitirá o equacionamento de questões estruturantes e transversais, e à negligência de riscos e oportunidades que se reconfiguram 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, sempre 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.

⁴ 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”: “pessoas trabalham em problemas quando uma combinação particular de problema, soluções e participantes em uma escolha torna isso possível.” (Kingdon, 1984:86)

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 a gestão para resultados.

Por trás do fetiche e do reducionismo subsiste, por sua vez, distintas visões sobre a organização objeto de intervenção – seja uma organização governamental, em particular, ou à 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 outros organismos) segundo padrões complexos e cujo comportamento obedece a uma lógica complexa pautada pela imprevisibilidade, pluralidade e ambigüidade. 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 per-

sonalidades 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 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 a processos e estruturas), como soluções completas, como se uma parte pudesse ser tratada independentemente de sua interrelação 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 ao 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 panacéias. Muitos modelos de gestão para resultados reduzem-se a metodologias-padrão, ilustradas na figura da caixa mágica de ferramentas auto-aplicáveis 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 – que inclui até a prestação “gratuita” de serviços para implementar a gestão para resultados. 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.

O desenvolvimento de capacidades está baseado no aproveitamento das capacidades existentes, 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 buscando-se 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, atribuindo-se papel predominante ao conhecimento e às instituições locais, instrumentando-as 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.

O desenvolvimento de capacidades é um processo endógeno que ocorre em toda sociedade nos planos individual, organizacional e social. Este processo pode ser apoiado ou distorcido por intervenção externa. O desenvolvimento de capacidades é voluntário, demandando motivação; leva tempo e muitas vezes não se casa com pressões por resultados de curto prazo; é um processo específico

que resiste a roteiros pre-estabelecidos; baseia-se na expansão e fortalecimento de capacidades existentes; e é dinâmico e aberto à adaptação.

A apropriação é o domínio de idéias, estratégias, processos, recursos e resultados, tanto por 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, envolvendo mudança de cultura e de atitudes, o que não é tarefa trivial. Ao contrário, vai requer liderança e comprometimento num contexto caracterizado por resistências e ambigüidades. 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 em, pelo menos três direções:

- Revisão do arcabouço jurídico legal, muitas vezes restritivo e quase sempre orientado à conformidade normativa. Parte do pressuposto que a boa gestão se limita ao cumprimento do princípio da legalidade. Obviamente não se propõe o descumprimento da legislação vigente, ao contrário, propõe-se uma nova institucionalidade que enfatize os resultados.

- Inovação gerencial, que implica na 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, em “A Quinta Disciplina”, enfatiza que o sucesso de uma organização está diretamente relacionado à 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 a ação.”

Assim, é fundamental explicitar com bastante objetividade os resultados pretendidos com a mudança e as conseqüências positivas e negativas, visando a ampliar o espaço de adesão. Normalmente associa-se risco à 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 com-

prometimento dos servidores com os resultados que criam valor público na percepção dos cidadãos.



REFERÊNCIAS

Senge, P., A quinta disciplina- arte, teoria e prática da organização de aprendizagem, Editora Best Seller São Paulo 1990.

Ray, M e Rinzler, A., O novo paradigma nos negócios- estratégias emergentes para a liderança e mudança organizacional, Cultrix- Amana São Paulo 1993.



Um guia de
Governança para Resultados
na Administração Pública

ISBN 978-85-63133-01-4



9 788563 133014