



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

EDUARDO DE QUEIRÓS SOUZA

**PROPOSTA DE UM MODELO DE IMPLEMENTAÇÃO DA
GESTÃO ESTRATÉGICA EM ORGANIZAÇÕES
PÚBLICAS COM O USO INTEGRADO DO *BALANCED*
SCORECARD E DO GOVERNO MATRICIAL:
UM ESTUDO DE CASO NO MINISTÉRIO DA SAÚDE**

**SALVADOR
2008**

EDUARDO DE QUEIRÓS SOUZA

**PROPOSTA DE UM MODELO DE IMPLEMENTAÇÃO DA
GESTÃO ESTRATÉGICA EM ORGANIZAÇÕES
PÚBLICAS COM O USO INTEGRADO DO *BALANCED
SCORECARD* E DO GOVERNO MATRICIAL:
UM ESTUDO DE CASO NO MINISTÉRIO DA SAÚDE**

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da UFBA, Mestrado Profissional, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Horácio Nelson Hastenreiter

**SALVADOR
2008**

Escola de Administração - UFBA

S729 Souza, Eduardo de Queirós

Proposta de um modelo de implementação da gestão estratégica em organizações públicas com uso integrado do Balanced Scorecard e do Governo Matricial: um estudo de caso no Ministério da Saúde / Eduardo de Queirós Souza. - 2008.

133 f.

Orientador : Prof^o. Dr^o. Horácio Nelson Hastenreiter.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração, 2008.

1. Planejamento estratégico. 2. Eficiência organizacional – Avaliação. 3. Planejamento Público. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Hastenreiter, Horácio Nelson. III. Título.

CDD 658.4012

TERMO DE APROVAÇÃO

EDUARDO DE QUEIRÓS SOUZA

**PROPOSTA DE UM MODELO DE IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO
ESTRATÉGICA EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS COM O USO INTEGRADO DO
BALANCED SCORECARD E DO GOVERNO MATRICIAL:
UM ESTUDO DE CASO NO MINISTÉRIO DA SAÚDE**

Dissertação aprovada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Administração, Universidade Federal da Bahia, pela seguinte banca examinadora:

Prof. Horácio Nelson Hastenreiter Filho
Doutor em Administração
Universidade Federal da Bahia - UFBA
(ORIENTADOR)

Prof. Adriano Leal Bruni
Doutor em Administração
Universidade de São Paulo - USP

Prof. Sérgio Ricardo Goes Oliveira
Doutor em Administração
Escola de Administração de Empresas de São Paulo - FGV

Salvador, 19 de dezembro de 2008.

Esta dissertação é dedicada ao meu pai e a minha mãe, Antônio Eduardo e Maria José pelo exemplo de luta e pela dedicação aos filhos, sobretudo no quesito educação; à minha esposa Michele Souza, companheira que está ao meu lado me aconselhando nos momentos de dificuldade e sorrindo nos momentos de alegria. Graças a vocês eu consegui iniciar e finalizar este trabalho.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente sou grato a Deus pela força, luz e conforto que me dá todos os dias da minha vida. Reconheço e agradeço a meus pais pela educação e apoio; a minha esposa pela paciência e disponibilidade de me ajudar em todos os momentos; e aos meus irmão e familiares pela torcida.

Sou grato também a minha amiga Lígia Vargas pelos inestimáveis serviços de revisão deste texto; ao meu orientador Horácio Hastenreiter pela boa vontade com que acolheu e incentivou este trabalho; e ao NPGA, especialmente a André Souza e Arthur Coelho pelo auxílio; aos meus colegas de mestrado e professores, companheiros de batalha.

Não posso esquecer-me de agradecer a Conceição Riccio e Raylene Barreto, pela oportunidade de ter feito este mestrado; e a Teresinha Cesena por me apresentar ao BSC e ao GM e estimular que o trabalho fosse escrito sobre este tema; aos colaboradores do Ministério da Saúde, em especial a Dra. Márcia Bassit e a equipe da CGMDI pela confiança; aos amigos da Symnetics e do Instituto Publix pela competência e incentivo.

“Boa sorte é o que acontece quando a
oportunidade encontra o planejamento.”

Thomas A Edison

RESUMO

SOUZA, Eduardo Q. **Proposta de um modelo de implementação da gestão estratégica em organizações públicas com o uso integrado do *Balanced Scorecard* e do Governo Matricial: um estudo de caso no Ministério da Saúde.** Salvador, 2008. 133 p. (Dissertação de Mestrado em Administração) Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia.

Esta dissertação propõe-se a apresentar um modelo de implementação da gestão estratégica em organizações públicas com uso integrado do *Balanced Scorecard* (BSC) e do Governo Matricial (GM), após apresentar uma revisão bibliográfica sobre o *Balanced Scorecard* e sobre o Governo Matricial, na qual foram estabelecidos elementos de comparação e análise entre estas duas metodologias e foram identificadas as possibilidades de complementaridade entre elas para auxiliar a implementação da estratégia de organizações públicas. O modelo é composto por seis etapas: Concepção da Estratégia; Tradução da Estratégia (Planejamento Estratégico); Alinhamento da Organização com a Estratégia; Atribuição de Responsabilidades; Alinhamento dos Processos internos com a Estratégia (Planejamento Operacional); Acompanhamento e Avaliação de Resultados. Para a elaboração do modelo proposto foi estudado o caso da implementação conjunta das duas metodologias no Ministério da Saúde. E ao final do trabalho cumpriram-se os objetivos propostos, pois o GM e o BSC foram analisados à luz dos elementos de comparação propostos, foram identificados os pontos de complementaridade entre as metodologias, e por fim foi apresentado um modelo que possibilita auxiliar a implementação da estratégia em organizações públicas.

Palavras-chave: *Balanced Scorecard*; Governo Matricial; Gestão Estratégica; Gestão Estratégica Pública.

ABSTRACT

SOUZA, Eduardo Q. **Proposta de um modelo de implementação da gestão estratégica em organizações públicas com o uso integrado do *Balanced Scorecard* e do Governo Matricial: um estudo de caso no Ministério da Saúde.** Salvador, 2008. 133 p. (Dissertação de Mestrado em Administração) Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia.

This thesis propose to present a model for implementation of strategic management in public organizations with integrated use of Balanced Scorecard (BSC) and the Matrix Government (GM), after presenting a literature review of the Balanced Scorecard and Matrix Government in which were established elements of comparison and analysis between these two methodologies and have been identified the potential for complementarity between them to help implement the strategy of public organizations. The model consists of six steps: Design Strategy; Translation of the Strategy (Strategic Planning) Alignment of Organization with the Strategy, Allocation of Responsibilities; Alignment of internal processes with the Strategy (Operational Planning), Monitoring and Evaluation of Results. For the development of the proposed model was studied the case of joint implementation of both methodologies in the Ministry of Health. In the end of the work the proposed goals were reached, as the GM and BSC were reviewed in the light of the proposed elements of comparison, were identified the points of complementarity between the methodologies, and finally was presented a model that enables the implementation of the strategy assisting public organizations.

Keywords: Balanced Scorecard; Matrix Government, Strategic Management, Public Strategic Management.

SUMÁRIO

1 – INTRODUÇÃO	14
2 – METODOLOGIA DA PESQUISA	18
2.1- O PROBLEMA DA PESQUISA	19
2.2 - O CAMPO EMPÍRICO	20
2.3 - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	21
3 – PLANEJAMENTO PÚBLICO NA AMÉRICA LATINA	25
3.1 – Histórico do Planejamento na América Latina e influências.....	25
3.2 – Críticas ao Planejamento Público na América Latina	29
4 – APRESENTAÇÃO DAS DUAS METODOLOGIAS	34
4.1 – O GOVERNO MATRICIAL.....	34
4.1.1 – Origem e Conceitos	34
4.1.2 – Aplicações do Governo Matricial	40
4.1.3 – A Evolução do Planejamento Governamental	42
4.2 – O <i>BALANCED SCORECARD</i>	45
4.2.1 – Origem e conceitos.....	45
4.2.2 – Progresso do BSC.....	48
4.2.3 – Aplicações do BSC.....	51
5 – ANÁLISE DA INTER-RELAÇÃO DAS METODOLOGIAS GOVERNO MATRICIAL E <i>BALANCED SCORECARD</i>	53
5.1 – Concepção e gestão da estratégia.....	54
5.1.1 – Concepção da estratégia	55
5.1.2 – Locus da estratégia	57
5.1.3 – Capacidade de validação da estratégia	59
5.1.4 – Perspectiva temporal do planejamento.....	60
5.2 – Estrutura de avaliação da performance do modelo.....	63
5.2.1 – Níveis do sistema de medição.....	63
5.2.2 – Divisão dos indicadores em perspectivas de atuação.....	65
5.2.3 – Utilização de indicadores de resultado e tendência	66
5.3 – Alinhamento organizacional com a estratégia	67
5.4 – Modelo de divisão de responsabilidades	72
5.5 – Alinhamento estratégico com processos internos.....	76
5.6 – Deveres da gerência	79
5.7 – Modelo de melhoria contínua.....	80
5.8 – Complementaridade entre o GM e o BSC	84

6 – O CASO: MAIS GESTÃO É MAIS SAÚDE.....	88
6.1 – Bloco 1 – Gestão da implementação da Agenda Estratégica do Ministério da Saúde.....	91
6.1.1 – Fase 1: Tradução da Agenda – Mapa Estratégico e Indicadores do MS.....	91
6.1.2 – Fase 2: Identificação dos Programas/Projetos Estratégicos	96
6.1.3 – Fase 3: Pactuação – Acordo de Gestão por Unidade Organizacional	97
6.1.4 – Fase 4: Consolidação das Metas.....	99
6.1.5 – Fase 5: Processo de Monitoramento da Agenda	101
6.2 – Bloco 2 – Diagnóstico organizacional do Ministério da Saúde.....	103
6.2.1 – Fase 6 – Levantamento de Dados e Informações	104
6.2.2 – Fase 7 – Pré-Diagnóstico das Unidades do MS	105
6.2.3 – Fase 8 – Diagnóstico Organizacional do MS.....	106
6.2.4 – Fase 9 – Modelagem Organizacional do MS	107
6.3 – Bloco 3 - Diagnóstico do alinhamento estratégico dos processos da Secretaria Executiva...	110
6.3.1 – Fase 10 - Mapeamento dos Macro-processos da SE.....	111
6.3.2 – Fase 11 - Diagnóstico Qualitativo do Alinhamento Estratégico	114
6.4 – Conclusão do Caso.....	115
7 – APRESENTAÇÃO DO MODELO DE IMPLEMENTAÇÃO DA ESTRATÉGIA COM O USO INTEGRADO DO BSC E DO GM	117
7.1 – Apresentação do Modelo	118
7.2 – Concepção da Estratégia	120
7.3 – Tradução da Estratégia (Planejamento Estratégico)	120
7.4 – Alinhamento da Organização com a Estratégia	121
7.5 – Atribuição de Responsabilidades	122
7.6 – Alinhamento dos Processos Internos com a Estratégia (Planejamento Operacional).....	122
7.7 – Acompanhamento e Avaliação de Resultados	123
7.8 – Considerações finais sobre o Modelo	124
8 – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	125
8.1 – Resposta ao Problema da Pesquisa.....	126
8.2 – LIMITAÇÕES DA PESQUISA	127
8.3 – Possibilidade de trabalhos futuros.....	129
REFERÊNCIAS.....	130

Lista de Figuras

Figura 1: Governo Matricial: elos 0, 1, 2, 3, 4, 5.	38
Figura 2: Perspectivas do BSC.	46
Figura 3: Reprodução gráfica de Causa-e-efeito.	50
Figura 4: O BSC e a Concepção da estratégia.	56
Figura 5: A concepção do GM	57
Figura 6: Matriz relacional Projeto Estratégico x Unidades	59
Figura 7: Gap Estratégico no Mapa de Estratégico	60
Figura 8: A construção da Agenda Estratégica	61
Figura 9: A construção do Elo 1	64
Figura 10: Matriz de relacionamento entre Projetos/Programas e Unidades Organizacionais	68
Figura 11: Alinhamento vertical entre os departamentos envolvidos nos programas.	69
Figura 12: Alinhamento horizontal entre os programas de responsabilidade dos departamentos	70
Figura 13: Funcionamento da central de resultados	81
Figura 14: O loop duplo de aprendizado estratégico e gestão de operações.	83
Figura 15: Abrangência dos blocos.	89
Figura 16: Perspectivas da Síntese do Mais Saúde.	92
Figura 17: Eixos de Intervenção do Mais Saúde	93
Figura 18: Pilares do Mais Saúde.	94
Figura 19: Objetivos Estratégicos do Mais Saúde.	95
Figura 20: Indicadores de Acompanhamento das Medidas.	96
Figura 21: Avaliação do impacto das medidas do eixo 1: Promoção da Saúde	97
Figura 22: Painel de Contribuições.	99
Figura 23: Figuras ilustrativas do Protótipo do Sistema de Monitoramento.	100
Figura 24: Monitoramento e Avaliação de Desempenho	102
Figura 25: Elementos de uma estrutura organizacional.	107
Figura 26: Linha Intermediária.	108
Figura 27: Elementos de uma estrutura organizacional.	109
Figura 28: Exemplo de Mapa de Relacionamento de uma Unidade de Análise	112
Figura 29: Exemplo de Fluxos dos Processos da SE.	112
Figura 30: Mapa de Relacionamento da SE.	113
Figura 31: Exemplo de tabela com demandas estratégicas para os processos.	114
Figura 32: Exemplo de pontos críticos de determinado processo.	114
Figura 33: Modelo de Implementação da Estratégia em Organizações Públicas	119

Lista de Quadros

QUADRO 1: Comparação entre o modelo burocrático e o modelo pós-empendedor.....	36
QUADRO 2: Características do velho e do novo planejamento	44
QUADRO 3: Elementos de comparação dos modelos de gestão	54
QUADRO 4: Resumo das considerações sobre a concepção e a gestão da estratégia	62
QUADRO 5: Resumo das considerações sobre estrutura de avaliação da performance do modelo ...	67
QUADRO 6: Resumo das considerações sobre o alinhamento organizacional com a estratégia	72
QUADRO 7: Resumo das considerações sobre modelo de divisão de responsabilidades	75
QUADRO 8: Resumo das considerações sobre o alinhamento estratégico com processos internos..	78
QUADRO 9: Resumo das considerações sobre os deveres da gerência.....	80
QUADRO 10: Resumo das considerações sobre o modelo de melhoria contínua.....	83
QUADRO 11: Resumo das considerações sobre o GM e o BSC.....	84
QUADRO 12: Relação de produtos intermediários por bloco e fase	90
QUADRO 13: Relação de produtos intermediários por bloco e fase	103
QUADRO 14: Relação de produtos intermediários por bloco e fase	110

1 – INTRODUÇÃO

Os estudos realizados para consecução deste trabalho investigativo situam-se no contexto histórico do início da gestão do Ministro José Gomes Temporão, a frente do Ministério da Saúde (MS). Após o seu discurso de posse, realizado em 19 de março de 2007, no qual o Ministro apontou um conjunto de 22 propostas, que se tornaram 22 grandes desafios para a sua gestão, foi iniciado um trabalho de formulação da agenda estratégica do Ministério da Saúde, para os próximos dez anos.

Em 05 de dezembro de 2007, o governo federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento da Saúde (PAC Saúde), conhecido também como MAIS SAÚDE. Este programa dispõe de recursos da ordem de R\$ 89,1 bilhões e tem como finalidade firmar a saúde como um promotor de geração de desenvolvimento econômico e social, bem como buscar minimizar os obstáculos existentes no setor (BRASIL, 2007).

O PAC Saúde é um componente da estratégia nacional de desenvolvimento, que começou com o PAC Infra-Estrutura, capitaneado pela Casa Civil, do qual também fazem parte outros programas, como o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE (PAC Educação) e o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, (PAC Segurança).

Com o objetivo de cooperar com a política de desenvolvimento do Governo Federal, o PAC Saúde demandou que fosse desenvolvido um projeto, que criasse as condições necessárias para a implementação bem-sucedida do Mais Saúde.

Neste contexto, um conceituado instituto de desenvolvimento de metodologias de gestão pública existente no Brasil, responsável pela metodologia “Governo Matricial” (GM), foi convidado para auxiliar neste trabalho. O Instituto Publix¹ recebeu a incumbência de apoiar as mudanças necessárias para reestruturar a gestão do Ministério da Saúde.

Entretanto, a demanda feita pelo ministro incluía a necessidade de um profundo conhecimento em planejamento e gestão da estratégia, e para atender a

¹ Associação civil sem fins lucrativos que se dedica à elaboração e execução de projetos de pesquisa, ensino e assistência técnica a organizações envolvidas com a gestão pública.

este requisito, foi convidada a Symnetics², empresa brasileira que detém os direitos de uso de uma metodologia de gestão estratégica, conhecida internacionalmente, que é denominada de *Balanced Scorecard* (BSC).

Para garantir o alinhamento do Ministério da Saúde ao PAC Saúde e o monitoramento sistemático de suas ações e resultados foi lançado no dia 22 de fevereiro de 2008 o projeto denominado de “Mais Gestão é Mais Saúde”. Projeto este, que ficou sob responsabilidade da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, e que foi organizado, idealizado, e estruturado baseado nas duas metodologias: o GM³ e o BSC⁴.

Essa possibilidade de trabalho aguçou o interesse do pesquisador de investigar o processo de implantação do projeto Mais Gestão é Mais Saúde como modelo de gestão estratégica pública com o uso integrado de duas metodologias de gestão. Neste contexto, tomou-se o seguinte questionamento como pergunta de partida desta investigação: Como utilizar o BSC de forma integrada com o GM para melhorar o processo de implementação da estratégia em organizações públicas?

Um fator que torna este trabalho de pesquisa relevante é a necessidade de avançar os estudos em torno da implementação da estratégia, principalmente no setor público, pois grande parte das organizações conseguem apenas concluir a sua formulação, não chegando a colocar a estratégia em prática. A integração do BSC ao GM pode auxiliar o aperfeiçoamento da implementação da estratégia na esfera pública. Diante do exposto, o objetivo geral deste trabalho investigativo é propor um modelo de implementação da estratégia em organizações públicas, utilizando de forma integrada e complementar as metodologias de gestão BSC e GM. Desta forma, é possível trazer contribuições significativas para estudos e aplicações futuras na gestão pública tanto para governos brasileiros, como para governos de outras partes do mundo.

Nos objetivos específicos da pesquisa buscou-se: 1) Analisar as características do BSC e do GM; 2) Descrever uma experiência onde tenham sido utilizadas as metodologias de BSC e GM de forma integrada. Após a definição desses objetivos, foi escolhido como objeto de estudo: A implementação do Mais Saúde no MS, para consecução das metas do PAC Saúde por meio do uso

² Empresa especializada em gestão da estratégia e é representante exclusiva do Balanced Scorecard pela Palladium Group – Balanced Scorecard Colaborative.

³ A partir deste momento será utilizada a sigla GM para referir-se a metodologia do Governo Matricial.

⁴ A partir deste momento será utilizada a sigla BSC para referir-se a metodologia do Balanced Scorecard.

integrado dos modelos de gestão denominados de BSC e GM, no recorte temporal de Janeiro a Junho de 2008.

O trabalho de campo foi iniciado em maio de 2007. Quando se realizou um trabalho de apoio no processo de definição dos objetivos de governo do recém nomeado Ministro da Saúde. Neste trabalho foi possível entrevistar todos os secretários e posteriormente auxiliar a preparação de uma oficina com os mesmos.

A partir de fevereiro de 2008, foi possível acompanhar de maneira direta as atividades cotidianas realizadas por várias áreas do MS, além de ter sido feito um levantamento documental e bibliográfico. Isto contribuiu significativamente com o processo de implementação das metodologias e conseqüentemente com a construção deste trabalho de pesquisa.

Para realização deste estudo foi feito um levantamento de informações em 38 unidades de análise do MS com o objetivo de aumentar as informações sobre o campo empírico; foi estudada a aplicação individual e conjunta das metodologias do GM e BSC; e por fim foi observado o comportamento dos colaboradores do MS ao longo do processo.

Os resultados alcançados com essa investigação traduziram-se neste texto que é apresentado em oito capítulos, onde estão incluídas esta introdução (Capítulo 1) e a metodologia da pesquisa (Capítulo 2), que apresenta o problema da pesquisa, o campo empírico e os procedimentos metodológicos utilizados.

A fundamentação teórica foi dividida em três capítulos, o número três, denominado o Planejamento Público na América Latina, abordou o seu histórico, influências e algumas críticas. O número quatro, chamado de Apresentação das Duas Metodologias, expõe o Governo Matricial, sua origem, conceitos e aplicações; e o *Balanced Scorecard*, apresentando também sua origem, conceitos e aplicações. O número cinco, nomeado de Análise da Inter-Relação das Metodologias Governo Matricial e *Balanced Scorecard*, apresenta um estudo onde foram confrontadas as duas metodologias com base em sete critérios de análise: a concepção e gestão da estratégia; a estrutura de avaliação da performance do modelo; o alinhamento organizacional com a estratégia; o modelo de divisão de responsabilidades; o alinhamento estratégico com processos internos; os deveres da gerência e o modelo de melhoria contínua.

No capítulo seis é apresentado o caso onde é relatado o processo de trabalho feito no projeto “Mais Gestão é Mais Saúde”, onde foram aplicadas as

metodologias do GM e do BSC, em três blocos de atuação sincronizada: a gestão da implementação da Agenda Estratégica do Ministério da Saúde; a realização do diagnóstico organizacional do Ministério da Saúde; e o diagnóstico do alinhamento estratégico dos processos da Secretaria Executiva.

O sétimo capítulo apresenta a proposta do modelo de implementação da estratégia na esfera pública com o uso integrado do BSC e do GM. No capítulo oito são trazidas as considerações finais sobre os resultados obtidos com esta pesquisa, seguido das referências bibliográficas.

Dessa forma, nesta dissertação, apresenta-se um trabalho que possa contribuir com o estudo de outros pesquisadores na temática de implementação de estratégias e servir de subsídio para o fortalecimento das ações de inovação gerencial e planejamento estratégico na esfera pública, seja ela municipal, estadual ou federal.

2 – METODOLOGIA DA PESQUISA

A organização metodológica, bem como os teóricos estudados para a consecução deste trabalho investigativo, em pouco se diferenciou dos utilizados por estudiosos que antecederam a este pesquisador ao investigarem temas semelhantes ou ao utilizarem dos mesmos expedientes investigativos. Porém considera-se de suma importância o registro da metodologia utilizada, bem como dos autores que a embasaram.

A proposta investigativa realizada é classificada quanto aos seus objetivos como um estudo descritivo de caráter qualitativo que foi realizado por meio de um estudo bibliográfico complementado por um estudo de caso. A pesquisa descritiva tem como um de seus objetivos primordiais a descrição das características de um fenômeno e o estabelecimento de relações entre variáveis (GIL, 2002).

A metodologia utilizada baseou-se nos estudos realizados nas obras dos seguintes autores: Yin, (2005), Gil, (2002); Triviños, 1987, e Rudio, (1986). Foi adotado o estudo de caso para a investigação da: Implantação conjunta dos modelos de gestão denominados de *Balanced Scorecard* – BSC e do Governo Matricial – GM, no Ministério da Saúde – MS para consecução das metas do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC Saúde (Mais Saúde), no período de Janeiro a Junho de 2008.

Não se observou unanimidade entre os pesquisadores referente às etapas a serem seguidas num estudo de caso. Porém, Gil (2002), baseado em alguns estudiosos do tema, propõe algumas etapas que foram seguidas durante a realização desta pesquisa: a formulação do problema; definição da unidade-caso e da determinação do número de casos, coleta de dados, avaliação e análise dos dados e preparação do relatório (GIL, 2002)

Foi realizada a investigação profunda de apenas um caso, que foi a aplicação do BSC e do GM dentro do MS. Acatando as considerações de Yin (2005), considera-se que as informações que se pode obter a partir de um caso ampliam as possibilidades de aprendizagem sobre a experiência da instituição. Onde foi necessário cautela para evitar particularizações.

2.1- O PROBLEMA DA PESQUISA

No final do ano de 2007, o governo federal fez o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento da Saúde, denominado de PAC Saúde (Mais Saúde). O intuito do governo era de equilibrar problemas existentes no setor, e, além disso, transformar o setor saúde em uma frente de promoção de crescimento econômico e social.

Para viabilizar o atendimento destes objetivos do governo federal, o Ministério da Saúde lançou um projeto chamado de “Mais Gestão é Mais Saúde” no início de 2008. Este projeto foi idealizado e estruturado baseado em duas metodologias de gestão, uma pública (GM) e outra estratégica (BSC).

Esse contexto despertou o interesse investigativo para identificar, de fato, os pontos de complementaridade entre estes sistemas para compor um modelo de implementação de gestão estratégica pública com o uso integrado das duas metodologias.

Diante desse cenário, tomou-se o seguinte questionamento como pergunta de partida desta investigação: Como utilizar o BSC de forma integrada com o GM para melhorar o processo de implementação da estratégia em organizações públicas?

Sendo assim, foi feito um diagnóstico de 38 unidades de análise do MS levando em consideração sete perspectivas de análise para aprofundar o conhecimento sobre o campo empírico (MS); foi analisado o trabalho realizado individualmente por cada ator responsável pela aplicação de cada uma das metodologias, e também a aplicação conjunta das mesmas; além disso, foi observado o comportamento e a resposta dos indivíduos do MS aos estímulos externos. Neste sentido, buscou-se compreender como se configurou a interação entre as metodologias do BSC e do GM.

Assim, realizou-se esta pesquisa com o objetivo geral de propor um modelo de implementação da estratégia em organizações públicas, utilizando de forma integrada e complementar as metodologias de gestão BSC e GM. Os objetivos específicos da pesquisa foram: Analisar as características do BSC e do GM; e Descrever uma experiência onde tenham sido utilizadas as metodologias de BSC e GM de forma integrada. A partir do estabelecimento desses objetivos, elegeu-se

como objeto de estudo: A implementação do Mais Saúde no MS, para consecução das metas do PAC Saúde por meio do uso integrado dos modelos de gestão denominados de BSC e GM, no recorte temporal de Janeiro a Junho de 2008.

2.2 - O CAMPO EMPÍRICO

O campo empírico propício para a realização desta pesquisa foi o Ministério da Saúde. Ministério este, que tem a função de dispor de todas as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde do cidadão brasileiro, reduzindo as enfermidades, controlando as doenças, melhorando a vigilância à sua saúde e melhorando sua qualidade de vida.

O trabalho de campo iniciou-se em maio de 2007, com observação assistemática. Segundo Rudio (2004) o que caracteriza uma observação assistemática “é o fato do conhecimento ser obtido através de uma experiência casual, sem que se tenha determinado de antemão quais os aspectos relevantes a serem observados e que meios utilizar para observá-los”, A investigação realizada teve como ponto de partida uma primeira aproximação no período em que o pesquisador atuou como apoiador externo no processo de clarificação dos objetivos de governo do recém nomeado Ministro, quando foram entrevistados todos os secretários e realizada uma oficina com aquele intuito.

O envolvimento direto do pesquisador com o campo empírico possibilita uma relação de confiança com os sujeitos da pesquisa. Macedo (2004) recomenda a construção de uma confiança recíproca e ainda chama a atenção para o modo como o pesquisador se comportará em meio ao processo investigativo, enquanto estará circulando dentro do campo empírico e entre os sujeitos ou colaboradores da pesquisa, segundo este autor:

É necessário estabelecer claramente, desde o início, que a pesquisa visa compreender a situação como ela se apresenta, e que as pessoas jamais serão incomodadas ou prejudicadas nos seus afazeres e relações exceto se houver uma demanda vinda dos membros do grupo envolvido na pesquisa (MACEDO, 2004, p. 148).

Seguindo essas orientações foi possível estabelecer um vínculo principalmente com a então Secretária Executiva, que possibilitou uma aproximação da realidade gestora do campo empírico.

Da observação assistemática, passou-se à sistemática, além da observação direta das atividades diárias realizadas nas diversas áreas do MS, realizou-se levantamentos documental e bibliográfico. Sendo assim, foi possível perceber as características específicas do órgão: suas responsabilidades; sua dimensão; sua abrangência; seus pontos fortes; suas oportunidades de melhoria. Tudo isso contribuiu sobre maneira com o processo de implementação metodológica que se seguiu e conseqüentemente com a construção deste trabalho de pesquisa.

2.3 - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Seguindo a orientação teórico metodológica adotada, resguardou-se os propósitos do estudo de caso, que segundo Gil (2002, p. 55), procuram “proporcionar uma visão global do problema ou de identificar possíveis fatores que o influenciam ou são por eles influenciados.”

A abordagem com característica qualitativa trabalha os dados em busca do seu significado, baseia a percepção do fenômeno dentro do seu contexto. Segundo Triviños (1987), a descrição qualitativa busca captar a essência do fenômeno e não só as aparências, intencionando explicar sua origem, suas relações, suas mutações e tenta inferir as conseqüências.

De acordo com Bogdan (*apud* TRIVINOS, 1987, p. 118 a 130), a pesquisa realizada pode ser classificada como qualitativa por causa das características, pertinentes às pesquisas dessa natureza, que foram preservadas durante o processo investigativo, tais como: o ambiente natural, como fonte direta dos dados onde o pesquisador atua como instrumento-chave no tratamento desses dados; a preocupação do pesquisador com os processos e não com os resultados. Não houve maiores preocupações com informações estatísticas, pois, conforme Trivinos (1987, p. 118), “Sem dúvida alguma, muitas pesquisas de natureza qualitativa não precisam apoiar-se na informação estatística. Isto não significa que sejam especulativas”.

O estudo de caso é “uma categoria de pesquisa cujo objeto é uma *unidade* que se analisa aprofundadamente” (grifo do autor) (TRIVIÑOS, 1987, p. 133) ou de um ou poucos objetos, de forma que se possa alcançar um cuidadoso, amplo e detalhado conhecimento. Consideramos sua importância, porque diferentemente de estudos pontuais, os estudos de caso, segundo Macedo (2004, p. 150), vão constituir teorias em ato, impregnadas dos aspectos inerentes a temporalidade da emergência complexa das “realidades vivas”.

Levando em consideração que o estudo de caso é uma investigação empírica que pesquisa o fenômeno no seu contexto real, sobretudo quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos (YIN, 2005), foram empregados como instrumentos de coleta de dados: a entrevista não estruturada; a análise documental e bibliográfica; e a observação participante.

Utilizou-se a técnica de triangulação para realizar a análise dos dados coletados, que segundo Triviños (1987, p. 138), “tem por objetivo básico abranger a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do foco em estudo”. Reuniram-se então, os dados coletados a partir de produtos elaborados pelo pesquisador nas entrevistas não estruturadas, os resultados da observação participante, informações documentais, os relatórios da consultoria, e alguns dados relevantes que se referem a processos ou produtos originados pelo MS.

O estudo de caso proposto foi desenvolvido em quatro etapas que em alguns momentos se interpuseram: pesquisa exploratória e entrevista não estruturada; levantamento bibliográfico e estudos teóricos; pesquisa descritiva; e elaboração do documento final.

I – A pesquisa exploratória foi realizada a partir da aproximação com o campo empírico – o MS. Durante essa aproximação, em 2007, foi feita uma pesquisa documental no Regimento Interno do MS, em sete volumes do Pacto pela Saúde e na Constituição Federal. Segundo Macedo (2004, p. 171), “os documentos têm a vantagem de ser fontes relativamente estáveis de pesquisa, o que facilita sobremaneira o trabalho do pesquisador interessado na qualidade das práticas humanas e com a fugacidade destas”. Após esta pesquisa exploratória, foram feitas entrevistas com os Secretários do Ministério, para coleta preliminar de informações, antes do início do trabalho, de fato.

II – Fez-se uma revisão da literatura. Essa revisão, conforme Boaventura (2004, p. 46), “Não é um amontoado do que se leu, e tampouco uma coleção de resumos. Revisão da literatura é discussão do que foi encontrado e relacionado com o problema”. Nela, procurou-se aprofundar o conhecimento sobre o contexto histórico, político e social da pesquisa.

O levantamento bibliográfico foi feito a partir de estudos teóricos, que tomou por base a literatura especializada e de aspectos legais sobre o Planejamento na Esfera Pública; o Planejamento em Saúde; o histórico e a aplicação das metodologias de BSC e GM. Esses estudos possibilitaram a configuração da fundamentação teórica da investigação.

Para a análise bibliográfica foram utilizados principalmente livros e artigos científicos sobre o planejamento público e as duas metodologias, este material distingue-se em três tipos de fontes de informação: 1) as referências bibliográficas sobre planejamento público em geral; 2) as referências bibliográficas ou bibliografias em publicações dos próprios autores sobre suas obras; 3) algumas publicações de outros autores que se referiram às propostas metodológicas de “Marini e Martins”, e “Kaplan e Norton”.

III – A pesquisa descritiva derivou-se do processo de observação participante, que aconteceu durante o período de fevereiro a julho de 2008, quando o pesquisador atuou como um dos facilitadores do processo de implementação das metodologias do GM e do BSC. Ao longo destes cinco meses, as interações do pesquisador com o MS foram diárias. Nesse período, estabeleceu-se uma relação de vínculos com a equipe de técnicos do MS e consultores externos, por meio do processo de implementação das metodologias, fato que permitiu a obtenção de informações relevantes para configuração e suporte da investigação. Observação sistemática que segundo Rudio (2004, p. 44) “[...] se realiza em condições controladas para se responder a propósitos, que foram anteriormente definidos.”

Neste processo, o pesquisador pôde interagir com os indivíduos e observar as suas relações em diferentes situações. Esta interação ocorreu por meio de entrevistas, seminários, oficinas, workshops, ações pontuais de coleta e estruturação de informações. As percepções captadas no decorrer da observação participante foram adicionadas aos resultados da pesquisa.

IV – Finalizou-se a pesquisa com a elaboração do texto dissertativo, expondo de forma sistematizada todo o processo investigativo realizado, bem como os resultados, análise, conclusões e considerações sobre o estudo de caso empreendido.

Adotando diretrizes de Yin (2005, pp. 143-148), foi utilizada a construção da explanação. Esta técnica é parte de uma dos meios de análise geral, onde “o objetivo é analisar os dados do estudo de caso construindo uma explanação sobre o caso”.

Dessa maneira, este trabalho apresenta o resultado da análise feita sobre os dados coletados, dentro e fora do campo empírico, e o resgate das leituras feitas, buscando assim, a apresentação de um trabalho, que objetiva auxiliar o estudo de outros pesquisadores desta temática, bem como servir de insumo para fortalecer as ações de inovação gerencial na esfera pública.

3 – PLANEJAMENTO PÚBLICO NA AMÉRICA LATINA

O objetivo deste capítulo é contextualizar o Planejamento Público na América Latina, abordando de forma sucinta o seu histórico e suas influências, apresentando o ponto de vista crítico de alguns autores.

3.1 – Histórico do Planejamento na América Latina e influências

A teoria do planejamento público originou-se no século XVIII, no momento em que nasce o conceito tributário da filosofia iluminista, o qual propõe que o conhecimento científico pode ser usado na sociedade com objetivo de aprimorá-la. Carazzato (2000) afirma, contudo, que a prática de planejar utilizando embasamento científico começou apenas na década de 1920.

Pode-se definir o moderno planejamento como o ato de determinar objetivos e metas, estabelecer prioridades, definir como os mesmos serão alcançados e que recursos serão utilizados, visando o crescimento econômico e social. A disseminação das práticas de planejamento no século XX iniciou-se com a Revolução Russa e a imperatividade de reconstrução do país. Após o triunfo de Stalin, foi lançado o Primeiro Plano Quinquenal, em 1928, marcando assim a história do planejamento científico. Segundo Baumgarten (2002), o plano deu ênfase à produção de bens de capital, de energia e a indústria pesada.

Seguindo a cartilha liberal, os países capitalistas acreditavam que o mercado deveria funcionar sem interferência, de modo que ele se auto-regularia diante das variações de oferta e demanda. A filosofia do *laissez faire* dominou os países ricos Europeus e os Estados Unidos do final do século XIX, até o começo do século XX. Por este motivo, até a Segunda Guerra Mundial, o planejamento não era bem visto pelos países capitalistas.

Apesar disso, em 1929, foi a vez do mundo capitalista iniciar sua incursão na disciplina do planejamento, dada a necessidade de encontrar uma saída para a crise

econômica. Devido à “Grande Depressão⁵”, o governo norte-americano foi obrigado a intervir em sua economia, contrariando seus preceitos de livre regulação econômica. Desta forma, garantiu-se o mínimo de justiça social e assegurou-se que o cidadão conseguisse trabalhar, fazendo o interesse público prevalecer sobre o interesse privado. Ambos os fatos, tanto o primeiro plano global Soviético, quanto a depressão americana, colaboraram para a popularização da importância de planejar (CARAZZATO, 2000).

Segundo Friedmann (1988), o imperialismo norte-americano é o responsável pelo começo da utilização de conceitos de planejamento na América Latina. Esta história se inicia com Rexford Tugwell, no princípio do *New Deal*⁶, ele foi um dos assessores mais próximos de Frank Delano Roosevelt, e era professor da Universidade de Columbia. Rexford pregava que o planejamento deveria contemplar projetos amplos que abrangessem todas as necessidades públicas e que deveriam direcionar as ações futuras. De alguma forma, é possível afirmar que Tugwell não estava errado, já que sua teoria auxiliou a resolver a crise do capitalismo mundial, iniciado em 1929 (FRIEDMANN, 1988, 1959).

A necessidade de conceber planejamentos globais e de longo prazo conquistou admiradores na América Latina como um todo, iniciando-se pelo México (CARAZZATO, 2000). Em 1939 foi lançado no Brasil o primeiro plano quinquenal denominado Plano Especial de Obras Públicas e de Aparelhamento da Defesa Nacional e em 1943, o Plano de Obras e Equipamentos – POE.

É relevante destacar que em 1948, foi criada pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, em Santiago, no Chile, a Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL. Esta Comissão congregou grandes nomes do pensamento desenvolvimentista latino-americano e teve grande importância para o planejamento nas Américas, além de ter influência em muitos países.

No começo dos anos 50, sob a orientação de Raul Prebisch e Jorge Ahumada a CEPAL concebeu uma proposta de Planejamento Global. Esta proposição recomendava que cada país deveria focar seus investimentos produtivos em sua estrutura econômica global, isso deveria ser feito baseado em estudos

5 Conhecida também como de Crise de 1929, foi uma recessão econômica de grande proporções, que teve início em 1929, nos Estados Unidos e afetou todo o mundo, e que durou toda a década de 1930, terminando apenas após a Segunda Guerra Mundial.

6 O *New Deal* foi a denominação da série de programas implementados nos Estados Unidos entre 1933 e 1937, no governo do Presidente Franklin Delano Roosevelt, com o intuito de restabelecer a economia norte-americana, e auxiliar os prejudicados pela Grande Depressão.

prospectivos em relação à futura demanda e oferta econômica nacional (TEIXEIRA, 1997 *apud* CARAZZATO, 2000).

Segundo Friedmann (1988), neste mesmo período, três fatos corroboraram para a propagação do conceito de planejamento ao longo dos anos 60. Em primeiro lugar, o Plano Marshall, que investiu 12 bilhões de dólares, entre 1947 e 1952, na reconstrução do Japão e da Europa, desta forma os governantes europeus foram impelidos a utilizar práticas de planejamento. Assim a planificação passou a ser entendida como uma ferramenta capaz de equilibrar certos momentos dentro dos ciclos capitalistas, deixando assim de ser percebida como uma interferência no funcionamento do mercado.

Em segundo lugar, a França criou o *Commissariat du Plan*, no princípio dos anos 50, que foi o pioneiro em “planejamento indicativo”⁷. O terceiro fato foi a criação, pela CEPAL, dos seus próprios métodos de programação de investimentos, entre os anos de 1953 e 1955, o que possibilitou à instituição capacitar dezenas de pessoas, em toda a América Latina, no processo de planejamento do desenvolvimento.

No ano de 1953, um dos economistas cepalinos, o brasileiro Celso Furtado coordenou um grupo de trabalho formado por técnicos da própria CEPAL e do Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDE (BNDES, 2002). Esta equipe teve como desafio contribuir com o debate sobre o desenvolvimento da economia brasileira. O resultado foi um estudo denominado de “Esboço de um programa de desenvolvimento para a economia brasileira no período de 1955 a 1960”. Este trabalho serviu de base para a elaboração do “Plano de Metas” de Juscelino Kubitschek – JK, em 1956. O objetivo de JK era fazer o Brasil “crescer cinquenta anos em cinco” e a equipe do BNDE o auxiliou neste trabalho, que é até hoje considerado como uma das mais importantes experiências de planejamento na América Latina.

Em 1961, houve uma Conferência promovida pela Organização dos Estados Americanos – OEA, que reuniu representantes dos 21 países associados, em *Punta Del Este* – Uruguai, dentre eles o Brasil. Para Mattos (1988), este evento foi decisivo para legitimação formal do termo “Planejamento”, assim como para o ofício de planejar. Ao final da reunião todos os países, com exceção de Cuba, assinaram um

⁷ Plano indicativo é uma apresentação da estratégia que o Estado se compromete a seguir para instituição de determinada política setorial e a demonstração dos efeitos esperados, exequibilidade e robustez dessa estratégia.

documento denominado de Carta de *Punta Del Este*, onde ficou registrado o reconhecimento da importância de formular e executar projetos nacionais de longo prazo, principalmente nas áreas de Educação e Saúde. Dentre outras recomendações, esta Carta advertiu que os países membros da OEA preparassem planos nacionais em todo o continente; criassem unidades de planificação e avaliação, nos Ministérios de Saúde; e, melhorassem o processo de produção de estatísticas em saúde (PAIVA, 2004).

No início da década de 1960, foi concebida a *Alianza para el Progreso*, um programa estadunidense para auxiliar social e economicamente a América Latina. Este programa criado na administração Kennedy, foi fundamentado na experiência positiva do Plano Marshall, e destacava a importância do desenvolvimento de um planejamento nacional como condicionante ao recebimento do seu auxílio econômico. Este planejamento deveria integrar os setores sociais e econômicos, de modo que possibilitasse melhorar a qualificação da mão de obra, gerasse mais agilidade administrativa, modernizasse a sociedade agrícola e permitisse maior tranquilidade social. O atendimento a estas recomendações era requisito fundamental, para a obtenção dos financiamentos concedido pela Aliança, através do recém criado Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (URIBE, 1992).

Neste mesmo momento, também foi criado um conselho denominado “*The Nine Wise Men*” (Comissão dos Nove), com o objetivo de analisar os planejamentos nacionais pró-desenvolvimento. Faziam parte deste conselho Harvey S. Perloff e Raúl Saez, que era chileno formado em engenharia e tinha muitos anos de experiência chefiando a *Corporación de Fomento de la Producción de Chile* – CORFO (Corporação para o Desenvolvimento do Chile). Segundo Friedmann, (1988), os dois publicaram um artigo demonstrando uma expectativa de que a Aliança viesse a se tornar o começo de um planejamento multinacional nas américas, assim como o Plano Marshall permitiu a criação da Organização para a Cooperação Econômica Européia.

Apesar do insucesso da Aliança, a idéia do planejamento arraigada no principio dos anos 60, teve vida longa. Segundo Carazzato (2000), no ano de 1964, Jorge Ahumada que era o principal assessor econômico do candidato à presidência do Chile, Eduardo Frei, recebeu ordens para elaborar uma legislação objetivando a criação da *Oficina de Planificación* – ODEPLAN. Ahumada, que era o diretor do Centro de Estudos para o Desenvolvimento de Estudos para o Desenvolvimento da

Venezuela – CENDES, teve contato com a CEPAL e acompanhou de perto o trabalho realizado pela *Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República de Venezuela* – CORDIPLAN. Com o falecimento inesperado de Ahumada a ODEPLAN nunca chegou a ter o mesmo nível de importância conseguido pela CORDIPLAN, contudo, a cultura do planejamento ficou enraizada no Chile (FRIEDMANN, 1988).

Em 1962, Celso Furtado foi nomeado o primeiro Ministro do Planejamento do Brasil. Neste ano, ele foi incumbido de elaborar o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social Brasileiro, que objetivou subsidiar a ação econômica do governo João Goulart, durante o seu período presidencialista, do início de 1963 até 1965 (ALMEIDA, 2006). O Estado brasileiro continuou seu avanço na experiência de planejamento. Em 1964, na gestão do ministro do planejamento Roberto Campos, foi criado um Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada, que se propunha a desenvolver o sistema de acompanhamento das medidas governamentais, que logo depois foi convertido no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. Segundo Almeida (2006), até o fim da ditadura militar foi feita a consolidação do modelo de gestão pública, que passou a delegar às instituições de planejamento uma significativa responsabilidade pela condução das atividades econômicas, tendo sempre como finalidade o aprofundamento do processo de industrialização.

3.2 – Críticas ao Planejamento Público na América Latina

A partir de 1965, ao se falar ou pensar em planejamento nas Américas, o método mais conhecido e utilizado era o Planejamento Normativo. Esta metodologia foi fruto de uma encomenda feita pela Organização Pan-americana de Saúde – OPS ao Centro de Estudos *Del Desarrollo* – CENDES, visando atender as recomendações da Conferência de *Punta Del Este*, no que tangia a elaboração dos Planos Nacionais. Sobre este momento do planejamento na América Latina Mattos (1998) avalia:

Neste contexto, surgiu, desenvolveu-se e afirmou-se uma forma de conceber o planejamento que, desde então, tem tido uma decisiva influência na maior parte do que se tem dito e se tem feito neste âmbito. Talvez seja importante sublinhar que nos meios latino-americanos, diretamente vinculados ao tema do planejamento, essa concepção foi aceita praticamente sem discussão e que isso se desenvolveu numa atitude de curioso isolamento intelectual; com efeito, ainda que, em outras partes do mundo, tivesse lugar uma estimulante discussão sobre o papel e modalidades alternativas de planejamento que, de fato, incluía um questionamento a fundo da concepção aqui adotada, essa discussão foi inexplicavelmente ignorada por parte dos técnicos em planejamento da América Latina, da época (MATTOS, 1988, p. 102 e 103).

O Planejamento Normativo ficou conhecido como CENDES/OPS, este propunha a realização de um diagnóstico técnico da eficiência no uso de recursos e da situação econômica dos países. Segundo Carazzato (2000), a partir dali eram formulados os planos, que por sua vez eram traduzidos em normas, as quais tinham de ser aplicadas a partir das decisões tomadas nos níveis superiores de governo.

Mattos (1988) alerta que, neste período, estabeleceu-se “uma verdadeira ortodoxia latino-americana de planejamento”. Segundo este autor, ao longo de um período relativamente dilatado, esta maneira de planejar foi o único meio aceito para determinar as ações relativas ao trabalho a ser executado. Aos poucos, esta concepção demonstrou-se inoperante na prática. Este fato levou os planejadores a iniciarem uma etapa de avaliação sobre a chamada “crise do planejamento, na qual tendia-se a eludir a análise dos fatores que mais profundamente incidiam naqueles inócuos resultados” (MATTOS, 1988).

Carazzato (2000) ainda confirma que era muito forte a idéia da necessidade da criação de “instituições”, que seriam as responsáveis pelo planejamento em cada país, a exemplo da ODEPLAN, CORDIPLAN e outras secretarias de planejamento. Divulgava-se a idéia de que montando a estrutura de planejamento e fazendo o plano, todos os problemas seriam resolvidos, o que não é necessariamente uma verdade. De fato, praticamente todos os planos que se fizeram na América Latina nessa época fracassaram. Para ela:

O grande erro foi avaliar que “nós, os técnicos, sempre sabemos o que é melhor para o resto da gente... não temos dúvidas...”, e incorporar o modelo existente de tomada de decisões centralizadas sem consulta, sem ao menos construir previamente o acordo básico para o mecanismo de planejamento funcionar. Pois nossas sociedades têm uma característica fundamental: não temos entre nós acordo prévio acerca de praticamente nenhum dos problemas que têm que enfrentar (TESTA, 1991 *apud* CARAZZATO, 2000, p. 34).

Como Carazzato, outros autores a exemplo de Mattos tecem comentários e críticas a respeito do processo de análise dos principais motivos que levaram ao fracasso desta experiência de planejamento. Mattos (1988) considera que três fatores interligados poderiam caracterizar o modelo de planejamento que esteve em vigor na América Latina ao longo dos anos 60:

- a) Voluntarismo Utópico: De forma geral, os planos desenvolvidos na grande parte dos países latino-americanos tinham mais a ideologia emanada dos técnicos de planejamento, que tinham a função de assessorar a construção do mesmo, do que de fato os interesses e aspirações dos governantes, que detinham o controle dos processos de decisões. Estes eram projetos que tinham conteúdo e orientação do método normativo, do tipo estruturalista, que era exatamente o modelo de planejamento desenvolvimentista elaborado pela CEPAL.

- b) Reduccionismo Econômico: A tentativa de realizar a observação, a descrição e a explicação dos processos sociais utilizando apenas uma dimensão pautada pela teoria econômica causou o empobrecimento dos diagnósticos das distintas realidades nacionais. Este modelo desconsidera a necessidade de analisar as outras dimensões (processual, política, de conhecimentos, de informação, de pessoas etc.). Este enfoque unidimensional não permite analisar potenciais conflitos e as relações de poder existentes nos países. Este fato demonstra um significativo ponto fraco existente no processo, o que torna deficiente o trabalho realizado pelos técnicos de planejamento.

- c) Formalismo: Este tópico refere-se aos procedimentos adotados para a elaboração do planejamento, e à organização institucional recomendada a ser instituída, ou fortalecida, para apoiar a condução do processo. A crítica reside na seqüência de "passos" necessários para a elaboração do plano econômico global. As quais são consideradas por Mattos (1988), como inadequadas à dinâmica dos processos sociais. Para este autor, o excesso de rigidez contribui para a rápida obsolescência do plano, de modo que muitas vezes

antes da sua publicação, os mesmos já estavam defasados. Assim, este instrumento demonstrou não ser adequado para lidar com situações de incertezas e turbulências. Quanto a determinação de se implantar organismos centrais de planejamento, este autor afirma este fato contribuiu para divorciar as atividades de formulação das atividades de execução.

Estes três traços principais da ortodoxia latino-americana de planejamento foram fatores que contribuíram para a derrocada da experiência ocorrida na década de 60. Corroborando com esta afirmativa Mattos (1988) alerta:

Dessa maneira, o planejamento surgiu nos países latino-americanos em forma mitificada, rodeada de uma auréola de messianismo que, de maneira geral, redundou em que começasse a ser observado como algo utópico. Com isso, iniciou-se um processo de desvalorização da própria idéia de planejar, especialmente no âmbito político (MATTOS, 1988, p. 108).

Assim como Mattos, outros autores como Carlos Matus e Mário Testa, teceram críticas à prática cepalina de incitar o desenvolvimento de estruturas paralelas incumbidas de realizar o planejamento. Em suas obras estes autores apresentam suas reflexões e propuseram a não desvinculação entre planejamento e gestão. Para eles a responsabilidade de planejar e gerir é do governante, do ator social, pois quem planeja governa.

Segundo Testa (1991, *apud* CARAZZATO, 2000), na década de 70 surgiram três diferentes tendências para a evolução do planejamento: a primeira que negou o planejamento; a segunda que tentou aprofundar a teoria e visou torná-lo mais sistemático, e finalmente a terceira que pretendeu realizar uma reformulação estratégica.

Para esta autora, quem primeiro iniciou o debate sobre estratégia na América Latina foi Carlos Matus. Segundo Carazzato (2000), Carlos Matus ordenou suas idéias sobre este tema no decurso de muitos anos. Ele iniciou este trabalho quando atuou na CEPAL, durante o governo socialista de Salvador Allende, deu seqüência ao mesmo enquanto ficou preso durante o governo de Pinochet e o concluiu em seu exílio na Venezuela, e o tornou público através de suas várias obras. Sobre este novo ponto de vista de Matus, é importante destacar:

Fundamentalmente a idéia consiste em reconhecer que nossas sociedades não são homogêneas, no sentido que não estão dispostas a aceitar uma norma que venha diretamente a partir de decisões centralizadas [...] esta nova abordagem, se diferencia do planejamento normativo, primeiramente pelo reconhecimento da contraditoriedade e dos conflitos que permanentemente atravessam nossas sociedades; e em segundo lugar porque o planejamento não deve ser pensado a partir de um método, mas sim através de um processo social (TESTA, 1991 *apud* CARAZZATO, 2000, p. 34).

Em meados dos anos 80, Carlos Matus elaborou uma proposta teórico-metodológica que utilizou a base do planejamento normativo tradicional, e o ao mesmo tempo propôs melhorias, principalmente ao conceber o conceito e a prática situacional⁸ para o planejamento. Ele defendia que o planejamento não deve ser algo feito exclusivamente pela força social dominante e apresentou este modelo como um instrumento que possibilitaria fazer uma mudança social.

É fato que todas estas experiências de planejamento resultaram em um conjunto de contribuições positivas para cada um dos países latino-americanos que decidiram tentar utilizá-los. Possibilitou um melhor conhecimento sobre as diferentes realidades nacionais, auxiliou na modernização da estrutura burocrática do Estado, influenciou a modernização dos sistemas nacionais de informação, etc. No entanto, também é fato que sua incidência nos processos decisórios, apresentou apenas resultados muito modestos, na maioria dos casos.

Desta forma, é evidente a necessidade da busca ininterrupta por novos meios de perceber as necessidades de melhoria da atuação das organizações públicas e conseqüentemente evoluir as metodologias de planejamento estratégico e implementação estratégica pública.

⁸ Planejamento Estratégico Situacional é uma metodologia para ser utilizada por dirigentes públicos que passam a atuar em uma realidade social muito complexa, a que Matus refere-se como jogo social.

4 – APRESENTAÇÃO DAS DUAS METODOLOGIAS

O objetivo deste capítulo é apresentar de maneira imparcial as duas metodologias a serem analisadas cientificamente ao longo deste trabalho. A primeira metodologia apresentada é denominada de Governo Matricial – GM, assim seguem em tópicos: a sua origem, seus conceitos, aplicações e sua participação na evolução do planejamento governamental. Na seqüência, será apresentada a metodologia do *Balanced Scorecard* – BSC, sua origem, seus conceitos, progresso e aplicações.

4.1 – O GOVERNO MATRICIAL

4.1.1 – Origem e Conceitos

O Governo Matricial é uma metodologia de gestão baseada na estruturação de redes, tendo como foco a administração governamental. Esta metodologia propõe a sobreposição do ultrapassado modelo de funcionamento governamental, que é em sua maior parte mecanicista⁹, por um modelo estrutural fundamentado na construção de redes, com aspectos orgânicos e centrados na consecução de resultados (MARINI e MARTINS, 2004).

Este modelo de gestão foi apresentado pela primeira vez no IX Congresso Internacional sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, congresso realizado pelo Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento – CLAD, em Madrid, em Novembro de 2004. Apesar de pouco tempo de apresentado ao público, esta metodologia já foi utilizada como base metodológica em mais de 20 projetos em diversos órgãos públicos e entidades sem fins lucrativos. Ao longo destes quatro anos, foi possível levantar o uso da mesma em três ministérios, nove secretarias estaduais e mais de dez institutos, centros de estudo e fundações ao redor do Brasil.

⁹ Mecanicismo é uma característica da Administração Científica onde as organizações eram vistas como um arranjo rígido, construídas a partir de um projeto e montadas como peças mecânicas. O lado humano, as emoções e os relacionamentos eram ignorados.

Para Marini e Martins (2004), o Governo Matricial tem o intuito de sanar dois tipos de problemas fundamentais, que prejudicam toda e qualquer condição que o estado tem para alcançar resultados de desenvolvimento. O primeiro é a baixa capacidade de implementação e o segundo é a fragmentação.

Apesar da grande maioria dos dirigentes enfatizar a importância de desenvolver estratégias, a formulação de um plano estratégico não garante que o mesmo será implementado. Um exemplo extraído do MPOG (2003) reforça esta afirmação, entre 1999 e 2001, o relatório do Plano Plurianual Federal do Brasil apresentou uma diferença entre os resultados planejados e alcançados em setenta por cento dos programas¹⁰. Kiechel (1984) reforça esta afirmação quando declara que apenas 10% de todas as estratégias que são formuladas chegam a ser implementadas. Portanto, o que se almeja é que o governo matricial seja uma base que possibilite a implementação dos objetivos governamentais.

De acordo com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2002), o problema da fragmentação política e programática é traduzido em, falhas de coerência (*deficit of coherence*), barreiras para a coordenação (*obstacles to co-ordination*) e inconsistências (*ensure consistency*), que tornam a fragmentação um problema crítico, que precisa ser resolvido. A fragmentação faz políticas e programas não confluírem para objetivos comuns, gera dificuldade de articular e convergir ações, sem abordar os casos onde faz ações se anularem reciprocamente. Por isso, uma ação integradora é necessária, para que se constitua uma direção estratégica que se responsabilize por fazer um movimento associativo entre a estratégia, as estruturas, os processos e as pessoas (MARTINS, 2003).

Martins P. (1998) recomenda a “matricialização da estrutura de organização dos governos”. Este autor acredita que esta é a maneira de resolver a assincronia histórica de ações no setor público; a ineficiência ou ineficácia do clássico padrão hierárquico-burocrático. Martins P. ainda predica acabar com o paradigma de estruturação piramidal que orienta desde os primórdios as organizações governamentais.

Diversos trabalhos atuais prosseguem contrapondo modelos ideais ao modelo burocrático. Kanter (1997, *apud* TERRA, 1999) relata que a autora confronta

¹⁰ Programa é o instrumento de organização da atuação governamental, articulado em ações, projetos e atividades para o alcance de um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores, de um problema ou atendimento de demanda da sociedade ou aproveitamento de uma oportunidade de investimento.

a visão burocrática com um modelo prospectivo de um ideal organizacional denominado “pós-empendedor”. O Quadro 1, a seguir, apresenta os principais pontos comparados.

QUADRO 1: Comparação entre o modelo burocrático e o modelo pós-empendedor

	Modelo Burocrático	Modelo “Pós-empendedor”
Autoridade	<ul style="list-style-type: none"> • É centralizada nos cargos. • Como a autoridade emana do cargo, o status ou nível hierárquico é fundamental. 	<ul style="list-style-type: none"> • É centralizado nas pessoas. • A autoridade surge da experiência ou dos relacionamentos.
Foco do trabalho	<ul style="list-style-type: none"> • Orienta-se para a repetição, buscando a eficiência ao fazer a mesma coisa repetidas vezes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Orienta-se para a criação, buscando a inovação como também a eficiência.
Remuneração	<ul style="list-style-type: none"> • Remunera pelo status. • Baseada no cargo, na disposição da hierarquia. • Maiores recompensas direcionadas as mais altas posições. 	<ul style="list-style-type: none"> • Remunera pela contribuição. • Baseada no valor agregado pela pessoa ou pela equipe, independentemente da sua posição formal.
Área de atuação	<ul style="list-style-type: none"> • Atribuem-se mandatos e demarcam-se territórios de modo a circunscrever o campo de ação. 	<ul style="list-style-type: none"> • Territórios são apenas o ponto de partida para a criação de novos modos de ação. • As oportunidades provêm da capacidade de construir relacionamentos nos vários territórios.

Fonte: Adaptado de Terra (1999, p 119)

De fato a literatura está farta de modelos que clareiam a direção quanto ao caminho das inovações relacionadas a organização do trabalho. Todas sinalizam para um trabalho desenvolvido de maneira conjunta, bem como aponta a imperatividade da cooperação dos indivíduos (ZARIFIAN, 1996 *apud* TERRA, 1999). Na seqüência, o autor apresenta alguns dos modelos em voga:

- a) grupos de trabalho autônomos;
- b) colaboração entre pessoas de diferentes especialidades;
- c) racionalização dos processos transversais;
- d) paradigma da coordenação horizontal;
- e) organizações por projetos;
- f) organizações em rede;
- g) valorização da capacidade de dialogar;

Alinhado a estas argumentações, Marini e Martins (2004) relatam que o conceito Governo Matricial foi cunhado devido ao fato deste modelo de gestão estar pautado no desenvolvimento de um projeto de governança social lastreado em redes, em um ponto de vista intra e extra-governamental. Este modelo de gestão

governamental é direcionado para conseguir resultados positivos, baseados na seleção e no acompanhamento intensivo de pontos de cruzamento entre programas definidos e as organizações responsáveis por sua implementação.

Esta estrutura em redes é uma opção diferente e moderna para as atuais estruturas funcionais verticalizadas e hierarquizadas. Ela é recomendada em situações onde se busque maleabilidade, inovação e transformação. Contudo, é importante ressaltar que a estrutura em rede não pode ser utilizada em toda e qualquer situação. Para Morgan (1997), as estruturas em rede não são alternativas viáveis em todos os casos e situações, pois não são substitutas às organizações piramidais, contudo podem funcionar bem em contextos híbridos, onde as estruturas estritamente funcionais não funcionem a contento das demandas complexas do ambiente externo e interno.

De acordo com Marini e Martins (2004), podem-se elencar algumas características para esse modelo de gestão:

- a) Norteado para resultados: procura direcionar os recursos governamentais disponíveis para alcançar os resultados esperados dos mais importantes programas de Governo;
- b) Pragmático: pois busca aperfeiçoar a arquitetura governamental e vincular a mesma ao atingimento dos resultados positivos em programas prioritários, sem esquecer a dimensão de base, dos processos de transformação da gestão;
- c) Seletivo: direciona os esforços aos programas mais importantes, que proporcionam maior retorno e contribuem com as metas de desenvolvimento, sem esquecer os programas com menor prioridade, que também demandam atenção dos governos;
- d) Contratual: estimula o empenho de unidades e respectivos gestores com a consecução dos objetivos esperados, por meio da adesão a um termo de compromisso.

Esses autores ainda advogam que a metodologia de Governo Matricial foi desenvolvida para combater obstáculos estruturais, que normalmente segmentam processos importantes em diversos setores. Esta segmentação é a principal dificuldade para resolver problemas transversais, o que inibe o alcance de resultados sistêmicos.

A implantação do Governo Matricial sugere que quatro passos básicos sejam seguidos. Os três primeiros passos são apresentados na Figura 1.

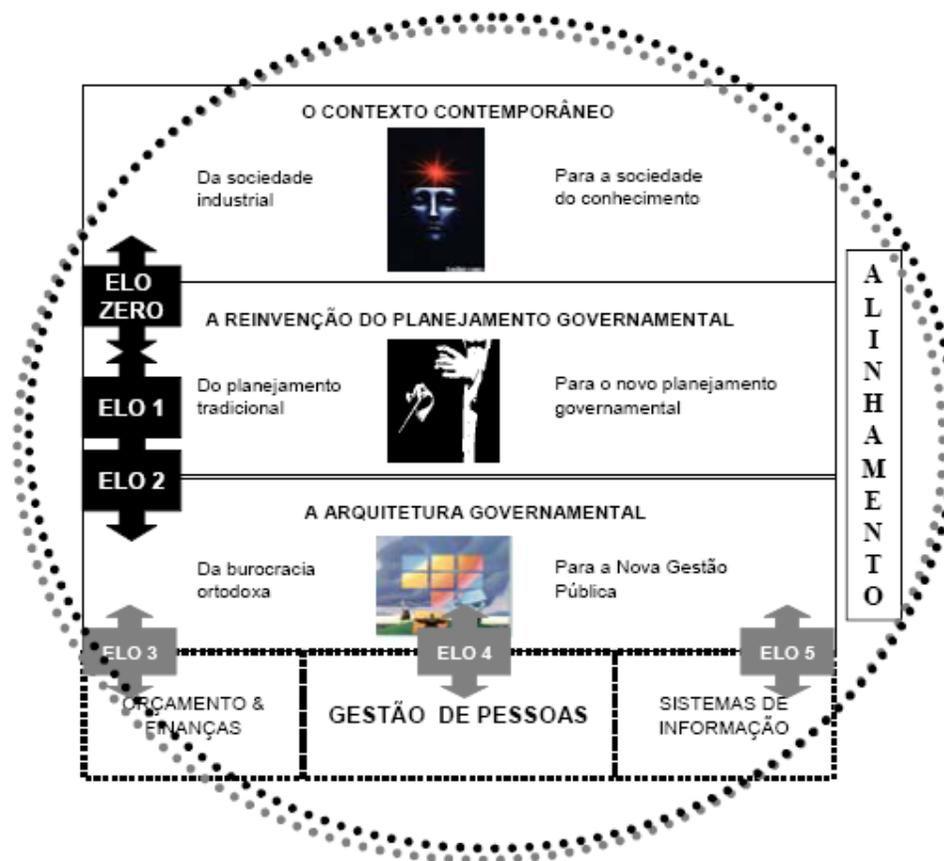


Figura 1: Governo Matricial: elos 0, 1, 2, 3, 4, 5.
Fonte: Marini (2005 p. 4).

O primeiro passo visa estabelecer o elo Zero (0), é o momento onde se inicia a modernização do Planejamento Governamental introduzindo os novos conceitos propostos pela sociedade do conhecimento, nesta ocasião é feita a união entre o contexto contemporâneo e o novo modelo de planejamento, proporcionando desta forma alinhamento e legitimidade ao processo.

O segundo passo, onde se estabelece o elo Um (1), é o momento de relacionar os resultados de programas (modelo vigente) com os resultados de desenvolvimento (modelo futuro), proporcionando a devida integração do planejamento tradicional com a agenda estratégica.

O terceiro passo, onde é estabelecido o elo Dois (2), se dá quando é feito o alinhamento da arquitetura governamental com a agenda estratégica de governo, relacionando programas e organizações implementadoras, promovendo o efetivo

direcionamento de recursos entre orçamento, pessoas, informações e a agenda estratégica (elos 3, 4 e 5).

Por fim e não menos importante o quarto passo, quando se faz necessário promover o controle matricial de resultados, via implantação da central de resultados do Governo, que é uma central de controle e avaliação de resultados, com objetivo de monitorar constantemente os programas e os projetos.

4.1.2 – Aplicações do Governo Matricial

No ano de 2002, o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais – BDMG - desenvolveu uma pesquisa com foco na economia do próprio estado, que recebeu o nome de Minas Século XXI (BDMG 2002, JUNIOR 2004, VILHENA 2006). Neste trabalho foi incluído um capítulo que abordou a conjuntura da administração pública no Estado, nele é enfatizada a importância de realizar um “verdadeiro choque de gestão” para combater a grave condição econômico-financeira estadual, bem como reconstruir a máquina pública.

Em 2003, a então Secretária de Estado de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais, Renata Vilhena apostou em uma inovadora concepção de reestruturação da gestão pública. Ela pautou-se em um conjunto de iniciativas direcionadas para o ajuste estrutural das contas públicas, a partir de ações que objetivaram desenvolver uma nova proposta de crescimento. Desta maneira, Minas Gerais tornou-se um dos primeiros *cases* da utilização da metodologia do Governo Matricial.

A estratégia no Governo de Minas Gerais, pautou-se pela implementação de reformas caracterizadas como de “segunda geração”¹¹. Deste modo, as ações que proporcionaram as mudanças necessárias aconteceram em duas frentes, a primeira dirigida para o saneamento das finanças públicas e a segunda frente visando o desenvolvimento econômico e social do Estado.

Segundo Vilhena *et al.* (2006), o enxugamento dos gastos públicos passou por medidas emergenciais de ajuste da realidade administrativa estatal mineira, objetivando sanar a crise.

Para promover o equilíbrio fiscal e recuperar a capacidade de investimento optou-se por um orçamento realista e pela adoção de ações voltadas para o aumento da receita tributária (sem incremento de alíquotas) e ações de racionalização do gasto (gerenciamento matricial de despesas) (VILHENA *et al.* 2006).

Além do corte das despesas, foi preciso criar a estrutura necessária para proporcionar o crescimento econômico esperado. Baseado na visão de “Tornar

¹¹ Reformas do estado características do século XXI, que buscam promover o desenvolvimento, aliando a estabilidade econômica e ajustes fiscais. Aumentando o bem estar social via ganhos de eficiência, baseados em reformas estruturais, em busca da responsabilidade fiscal.

Minas Gerais o melhor Estado para se viver”, foram reformulados o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado e o Plano Plurianual de Ação Governamental, que possibilitaram a instituição dos programas governamentais e a escolha dos projetos estruturadores, e permitiram que desta forma os objetivos fossem alcançados, por meio da implementação de uma moderna cultura gerencial direcionada a resultados.

Outro importante *case* foi a reestruturação da gestão do Governo do Distrito Federal - GDF, que no ano de 2006 dispunha de estrutura administrativa inchada, com justaposição de papéis. Relatórios gerados pelo GDF, em 2007, apresentavam que apenas 21% dos servidores distritais atuavam na área finalística, ou seja, apenas 1/5 dos cargos públicos prestavam serviço diretamente ao cidadão. Enquanto que os outros 4/5 dedicavam-se exclusivamente às atividades burocráticas de assessoramento e suporte (AFONSO e PRATES, 2007).

A abordagem do Governo Matricial foi utilizada neste cenário com objetivo semelhante ao *case* mineiro. Foram necessários ajustes visando a integração da gestão com o planejamento, por meio do desenvolvimento de uma agenda estratégica do governo. Além disso, foi necessário estabelecer um mecanismo ativo de gerenciamento e mensuração de resultados.

Desta forma, como em Minas Gerais, duas fases nortearam o projeto. A primeira foi a concepção e legitimação da agenda estratégica governamental, pareada com a redução de gastos públicos visando a constituição de um caixa de investimentos. As iniciativas de economia foram desde o corte de cerca de 30% dos cargos de confiança, até a devolução de ativos alugados. A segunda fase viabilizou o empenho das secretarias com a consecução do projeto governamental, criando uma sistemática de comprometimento dos gestores de primeiro escalão com as metas estabelecidas na agenda estratégica, via pactuação de resultados. Em paralelo, foi implementada uma sala de situação (sala de guerra) que dispõe de um painel de controle do governo, onde é possível monitorar e avaliar os resultados alcançados (AFONSO e PRATES, 2007).

Assim como no governo distrital e no mineiro outros estados implementaram a metodologia do Governo Matricial. Alguns exemplos são o Governo de Sergipe em 2003, o Governo de Alagoas em 2004, a PRODAM da Prefeitura de São Paulo em 2005, e o Governo do Mato Grosso em 2006.

4.1.3 – A Evolução do Planejamento Governamental

A implantação da metodologia do Governo Matricial demanda que processos sejam revistos e paradigmas sejam quebrados. Um dos mais importantes paradigmas atuais é o planejamento governamental. Este é a representação de um padrão de modelo que é seguido por muitos, mas sem dúvida precisa ser repensado. Para Marini e Martins (2004), este modelo pouco tem auxiliado na concretização de uma gestão pública norteada para resultado.

O método do Governo Matricial aborda de maneira pragmática o momento da integração da agenda estratégica com os programas de governo (elo 1) e a definição da estrutura de governo para prover as necessidades da agenda estratégica (elos 2, 3, 4 e 5). Contudo, para Marini e Martins (2004), o processo de reinvenção do planejamento governamental passa pela necessidade da definição de um novo elo Zero. Este elo deve ser um moderno modelo de planejamento, apropriado para tratar os problemas do governo, que acima de tudo deve buscar promover o desenvolvimento, em conformidade com as reformas de segunda geração.

A modernização do atual modelo de planejamento enfrenta grandes dificuldades para a sua concretização, pois se propõe a acontecer em um cenário de mudanças altamente voláteis e imprevisíveis, onde diversas variáveis constantemente alteram as regras do jogo. O seu maior obstáculo é conciliar a resolução dos intermináveis problemas, com a necessidade da negociação com os diversos *stakeholders* (partes interessadas ou intervenientes), em busca da garantia da sustentação política e a legitimidade do processo.

Apesar da existência destes entraves, existem tentativas atuais de mudança da maneira de fazer o planejamento governamental. Exemplos nacionais e internacionais demonstram significativo progresso neste campo apesar de determinadas restrições ainda existirem. As restrições acontecem em pontos relacionados à implementação, enquanto o ponto que apresenta maior desenvolvimento esta diretamente ligado ao avanço da qualidade da formulação estratégica (MARINI e MARTINS, 2004).

Estes autores ainda esclarecem que para a reformulação do Planejamento Governamental é preciso pensar em um método de concepção de futuro que terá necessariamente uma acepção técnica, e outra política. A contribuição técnica trará

o conteúdo que dará a base para a formulação, que não necessariamente será resultado de um trabalho tecnocrático proposto por um setor governamental. A contribuição política demandará que o líder político, assumindo o papel de principal executivo, exponha e defenda a sua visão de futuro, para incorporar apoiadores ao seu projeto.

Com relação a importância de uma visão mobilizadora, deve-se lembrar da advertência de Aristóteles que “A alma... nunca pensa sem uma imagem mental.” Bennis e Namus (1985) também destinam parte significativa de seus escritos sobre a visão:

To choose a direction, a leader must first have developed a mental image of a possible and desirable future state of the organization. This image, which we call a vision, may be as vague as a dream or as precise as a goal or mission statement. The critical point is that a vision articulates a view of a realistic, credible, attractive future for the organization, a condition that is better in some important ways than what now exists (BENNIS e NAMUS, 1985, p.89).

Para escolher uma direção, um líder deve primeiro ter desenvolvido uma imagem mental da situação futura possível e desejável da organização. Esta imagem, que nós chamamos de visão, pode ser tão vaga como um sonho ou tão precisa como uma meta ou declaração. O ponto crítico é que uma visão articula uma imagem realista, crível, atrativa de futuro para a organização, uma condição que é melhor em alguns aspectos importantes do que já existe hoje. (Tradução livre do autor)

Marini e Martins (2004) acreditam que por falta de políticos visionários e empreendedores, complementadas por questões de fanatismos ideológicos tecnicistas, a antiga maneira de fazer o planejamento governamental tornou-se escrava do método. O planejamento governamental deveria ser proativo, no entanto devido à auto-imposição de escolher entre um modelo normativo ou indicativo impropriamente tornou-o passivo.

Um moderno modelo de planejamento deve ser composto de uma miríade de facetas e variedades metodológicas. Este modelo não pode abrir mão do Estado como componente negociador e gerador do desenvolvimento, tampouco pode abster-se de integrar de forma participativa o mercado e o terceiro setor. O Quadro 2 apresenta distinções entre o velho e o novo planejamento.

QUADRO 2: Características do velho e do novo planejamento

O VELHO PLANEJAMENTO	O NOVO PLANEJAMENTO
Segregação entre planejamento e execução: quem pensa não executa, quem executa não pensa. O órgão de planejamento pensa, as demais unidades executam.	Integração planejamento-implementação: todos pensam e executam em diferentes proporções. Todas as unidades planejam e executam.
Seqüência planejamento-implementação: primeiro se planeja, depois se executa e se avalia.	Planefazendo: monitoramento, formulação, ação e avaliação estratégicas são momentos lógicos concomitantes, não seqüenciais.
Enfoque racional-formal: previsibilidade e durabilidade e rigidez dos objetivos.	Enfoque oportunista-incremental: imprevisibilidade e volatilidade dos objetivos. Flexibilidade e abertura à improvisação.
Endógeno: avaliações internas sobre o contexto e seus atores.	Exógeno: visões e avaliações de atores internos e externos.
Baseado em planos: planejar é fazer planos que devem ser seguidos.	Baseado em pensamento estratégico: as pessoas devem pensar estrategicamente.
A Lei regula e estabelece os planos.	A liderança proporciona uma visão.
A estratégia é o resultado do plano.	A estratégia emerge da "luta estratégica", lidando com as estratégias emergentes.
Isolacionista e segregatório: focado nos interesses de alguns e negligência de outros públicos interessados.	Pluralista e transacional: visão abrangente e comunicação permanente com múltiplos públicos de interesse.
O desempenho baseado em ações: bom desempenho é cumprir os planos.	O desempenho baseado em resultados: alcance de padrões desejáveis de eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas.
Ocasional: realizado em intervalos regulares ou motivados por crises.	Contínuo: motivado pela construção de um futuro desejável.
Reprodutivo: reproduz a ordem atual, reforça o <i>status quo</i> .	Generativo: promove inovação, construção de futuros desejáveis/possíveis em bases inovadoras.

Fonte: Martins (2000)

Mintzberg (2000) tecendo considerações sobre a estratégia emergente aborda a relação da mesma com o aprendizado estratégico, segundo este autor nem mesmo os antigos generais gregos poderiam abrir mão do aprendizado do percurso. Desta forma ele corrobora com a necessidade da organização criar um ambiente propício para desenvolver a criatividade e a intuição.

Desta forma, além de serem capazes de desenvolver planos, as organizações governamentais necessitam apreender a pensar de forma estratégica para não perder oportunidades que aparecem a todo o momento. Neste aspecto, a estratégia deve ser uma ferramenta que trabalha em prol da articulação entre pessoas, processos e arquiteturas organizacionais visando a edificação do futuro almejado, deixando de ser algo que engesse as ações devido a excessos burocráticos.

4.2 – O *BALANCED SCORECARD*

4.2.1 – Origem e conceitos

No ano de 1990, um grupo de pesquisadores liderados por David Norton, na época, executivo principal da unidade de pesquisa da KPMG¹² e pelo consultor acadêmico Robert Kaplan, professor de Desenvolvimento de Liderança da *Harvard Business School* iniciaram um trabalho de pesquisa. O objetivo desta pesquisa era desenvolver uma nova metodologia, que pudesse oferecer uma nova alternativa, para os sistemas de avaliação de desempenho empresariais, que eram estritamente focados nos registros contábeis e financeiros (KAPLAN e NORTON, 1997).

Por acreditar que a utilização de indicadores financeiros, de forma isolada, era insuficiente para direcionar o desempenho das empresas diante das novas premissas da “era da informação”¹³, foi publicado em 1992 o artigo “*The balanced scorecard: measures that drive performance*”, na *Harvard Business Review* – HBR, um artigo apresentando o BSC.

Desta forma, Kaplan e Norton apresentaram uma abordagem onde estivessem incorporados a mensuração de outros elementos como as competências, motivação e comprometimento dos colaboradores, inovação de produtos e serviços, tecnologias aplicadas, atendimento ao cliente, imagem, marca, etc. (CESENA, 2006).

Com a incorporação de indicadores em três perspectivas (cliente, interna e aprendizado & crescimento), na análise de desempenho empresarial, além dos tradicionais indicadores financeiros, o conceito inicial do BSC representou um progresso em relação aos sistemas de avaliação de desempenho convencionais (KAPLAN e NORTON, 1997). Esta evolução ocorreu, pois com o uso de indicadores em perspectivas distintas tornou-se possível aumentar a abrangência e a dimensão da análise do desempenho. O que por sua vez possibilitou melhorar o

¹² KPMG é uma das empresas líderes na prestação de serviços profissionais, que incluem Auditoria, Impostos Finanças e Contabilidade e Assessoria Empresarial. Dentro da faixa de Auditoria, a KPMG é considerada como uma das quatro maiores empresas internacionais do setor.

¹³ Era da Informação é a denominação do período iniciado depois da Era Industrial, principalmente após a década de 1980, contudo suas bases começaram no princípio do século XX e, particularmente, na década de 1970, com invenções como o microprocessador, a rede de computadores, a fibra óptica e o computador pessoal.

encaminhamento das ações corretivas de direção para o aprimoramento do desempenho futuro (CESENA, 2006).

A denominação de *Balanced Scorecard* – BSC originou-se da ampliação do Scorecard inicial, apresentando de forma equilibrada os objetivos de curto e longo prazos, relacionados às medidas financeiras e não financeiras.

[...] organizado em torno de quatro perspectivas distintas – financeira, do cliente, interna e de inovação e aprendizado. O nome refletia o equilíbrio entre objetivos de curto e longo prazos, entre medidas financeiras e não financeiras, entre indicadores de tendência (*leading*) e de ocorrências (*lagging*) e entre perspectivas interna e externa de desempenho. (KAPLAN e NORTON, 1997, p. VIII)

Segundo Kaplan e Norton (2000), os indicadores financeiros apresentam o resultado de um desempenho passado e os indicadores não financeiros se propõem a difundir os direcionadores do desempenho futuro. O BSC recomenda que a empresa seja avaliada a partir dessas quatro perspectivas (Figura 2) e, para desenvolver medidas, deve-se selecionar os dados e analisá-los observando cada uma das perspectivas.



Figura 2: Perspectivas do BSC.

Fonte: Adaptado de Kaplan e Norton (2000, p. 89).

Os objetivos estratégicos do BSC normalmente são distribuídos nestas quatro perspectivas:

- a) perspectiva financeira: quais são os objetivos estratégicos que a empresa deve buscar para atender aos interesses dos seus acionistas quanto ao crescimento, a rentabilidade e o risco;
- b) perspectiva do cliente: demonstra de que maneira a empresa se propõe a cuidar para que seus clientes sejam cativados;
- c) perspectiva de processos ou negócios internos: apresenta quais são os principais processos onde a empresa necessitará empregar sua energia objetivando satisfazer os clientes e os acionistas;
- d) perspectiva de aprendizado e crescimento: onde a empresa deverá focalizar seus esforços de capacitação das pessoas, do aperfeiçoamento das lideranças, da melhoria da infra-estrutura de informações e sistemas, visando o aprendizado estratégico.

Segundo Kaplan e Norton (2000), o BSC determina um grupo de propósitos e ações de curto prazo, os direcionadores que distinguirão a empresa de seus adversários e agregarão valor de longo prazo para os clientes e acionistas, que são os resultados. O método é iniciado do geral para o particular (*top-down*), desta forma é possível definir com clareza a estratégia sob a perspectiva do acionista e do cliente.

É importante advertir que estas perspectivas devem ser entendidas como modelo, não necessariamente como uma “camisa de força”. É provável que seja necessário utilizar outras perspectivas complementares, a depender do setor de atuação e da estratégia da organização.

Campos (1998, *apud* Lima, 2003), reforça este ponto de vista. Analisando os indicadores propostos pelo BSC, ele defende a tese que as empresas que optarem por este método devem encontrar um conjunto de indicadores, que seja mais adequado, para controlar o negócio em questão, não se restringindo exclusivamente às quatro perspectivas básicas traçadas por Kaplan e Norton.

4.2.2 – Progresso do BSC

A metodologia do BSC evoluiu, no decorrer dos anos noventa, passando por mudanças do seu foco inicial em medição de desempenho. O sistema de medição, como foi inicialmente concebido, passou a ser amplamente apontado como uma ferramenta apropriada para auxiliar a descrever e a comunicar as novas estratégias.

A interação do BSC com a estratégia foi registrada por Kaplan e Norton num segundo artigo, publicado em 1993, na HBR, intitulado “*Putting the Balanced Scorecard to Work*”, onde os autores enfatizaram a necessidade de embasar a seleção dos indicadores à luz da estratégia (KAPLAN e NORTON, 1993).

A aplicação do BSC em várias empresas privadas e instituições sem fins lucrativos consolidaram-no como um sistema gerencial estratégico. O BSC foi incorporado à gestão da estratégia e, posteriormente, em um escopo mais amplo da própria gestão, tornou-se a principal ferramenta de sistematização de uma gestão estratégica e uma inovadora maneira para realizar a administração estratégica. Neste sentido, o BSC evoluiu para um sistema de gestão, deixando de ser um sistema de medidas, o que possibilita as organizações iluminar sua visão e estratégia e transformá-las em ações.

Em seu terceiro artigo publicado em 1996, na HBR, que recebeu o nome de “*Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System*”, Kaplan e Norton apresentaram as práticas da metodologia de BSC e os instrumentos para gerir a estratégia (KAPLAN e NORTON, 1996). De acordo com Lima (2003), no artigo citado, Kaplan e Norton apresentam a ligação de determinadas medidas com a estratégia da corporação, demonstram a relação existente entre: “investimentos em treinamento ou reciclagem dos recursos humanos; tecnologia da informação e produtos e serviços inovadores”. Estes pontos elencados foram determinantes para melhorar de maneira significativa o desempenho financeiro e algumas empresas pesquisadas.

As experiências com o BSC demonstraram que os executivos que utilizaram o BSC passaram não apenas a usá-lo como ferramenta de comunicação e esclarecimento da estratégia, mas sobretudo, como instrumento gerencial. Isto demonstra de forma clara que este instrumento não era mais um sistema de medição e que se tornara um sistema efetivo de gerenciamento. Para Lima (2003), o

BSC tornou-se uma ferramenta organizacional utilizada em processos gerenciais importantes, desde a definição de metas de equipe e individuais, passando pela remuneração, alocação de recursos, planejamento, orçamento, até processos de aprendizado estratégicos e *feedback*.

Devido a eficácia do modelo nas várias experiências de implementação os autores publicaram também em 1996 o livro “A Estratégia em Ação”, resultado do agrupamento dos três primeiros artigos, com a finalidade de disseminar o BSC (KAPLAN e NORTON, 1996). Neste livro, os autores descreveram de maneira contínua e complementar, todos os pontos abordados nos três artigos: “perspectivas de análise”, “concepção do sistema de medição” e “aplicação do BSC como instrumento complementar a gestão da estratégia”.

A criação de um programa de mudança, utilizando os princípios preconizados pela organização orientada para a estratégia, é exatamente o alicerce do segundo livro denominado “Organização Orientada para a Estratégia”, que foi publicado em 2000 (KAPLAN e NORTON, 2000). Os pilares do novo arcabouço eram cinco princípios gerenciais:

1. **Mobilizar** a mudança por meio da liderança executiva.
2. **Traduzir** a estratégia em termos operacionais.
3. **Alinhar** a organização com a estratégia.
4. **Motivar** para transformar a estratégia em tarefa de todos.
5. **Gerenciar** para converter a estratégia em processo contínuo.

Através da experiência adquirida com a implementação do BSC em diversas empresas, nesta publicação, Kaplan e Norton verificaram um problema, que não foi detectado na criação da metodologia, “como colocar em prática as novas estratégias?”. Nesta obra, a estratégia é percebida como um processo ininterrupto, que deve ser realizado não somente pela alta administração, mas por toda a organização. (LIMA, 2003).

Em seu quarto artigo publicado na HBR em 2000 e no terceiro livro “Mapas Estratégicos” publicado em 2004, Kaplan e Norton apresentaram de forma expandida o Princípio 2 (Traduzir), a reprodução gráfica das relações de causa e efeito entre os objetivos estratégicos das distintas perspectivas de análise, conforme a Figura 3 (KAPLAN e NORTON, 2004).



Figura 3: Reprodução gráfica de Causa-e-efeito.
Fonte: Adaptado de Kaplan e Norton (2000, p. 308)

Segundo Kaplan e Norton (2004, p. XI), “O mapa estratégico revelou-se inovação tão importante quanto o próprio BSC original”. Esta nova representação gráfica foi concebida durante o processo de aperfeiçoamento e consolidação da metodologia e dos instrumentos para a descrição da estratégia.

O mapa estratégico aponta com nitidez as hipóteses estratégicas e possibilita definir os indicadores, as metas e as iniciativas com mais precisão. Através das relações de causa e efeito entre os objetivos estratégicos, o mapa estratégico possibilita melhorar a interpretação e as análises de consistência e coerência entre os mesmos. Esta forma mais transparente de expor a estratégia também colabora para aprimorar a comunicação, elevar o entendimento da estratégia e, por conseguinte, o envolvimento da organização em torno da estratégia (KAPLAN e NORTON, 2000).

O quarto livro, “Alinhamento”, apresentou em 2006 de forma ampliada o Princípio 3 (Alinhar) e mostrou como usar o BSC para criar sinergia entre as unidades organizacionais utilizando a estratégia corporativa. No último capítulo deste livro Kaplan e Norton abordam maneiras de aplicar o Princípio 4 (Motivar), de maneira que seja possível divulgar a estratégia e alinhar os objetivos das unidades de negócio com os objetivos individuais de todos os colaboradores (KAPLAN e

NORTON, 2006).

O Princípio 5 (Gerenciar), só veio a ser apresentado de maneira mais ampla em 2008, com a publicação do livro “Execução Premium”, neste livro Kaplan e Norton demonstram como converter a estratégia em processo contínuo. Os autores explanaram como as empresas podem construir vínculos entre a estratégia e a operação, com o objetivo de atingir os objetivos estratégicos (KAPLAN e NORTON, 2008).

4.2.3 – Aplicações do BSC

Kaplan e Norton (2008) apresentam em seu livro “Execução Premium” alguns casos de empresas que utilizaram o BSC, dentre estas podem ser citados o Hilton Hotels, Motorola, Ricoh, Serono, KeyCorp e Canon. Estas empresas, que aplicaram o BSC para auxiliar o desenvolvimento interno de sua gestão, obtiveram expressivos resultados, a exemplo da Vacation Club International, que conseguiu dobrar o lucro operacional de US\$ 149,3 milhões em 2003, para US\$ 306 milhões em 2007, com crescimento anual de 20%.

Empresas ao redor do globo usam o BSC com muitas finalidades, e das mais diversas formas. Buscam a implementação de um sistema de medição de desempenho, que englobe medidas financeiras e não-financeiras, bem como muitas se interessam em aplicar totalmente a metodologia como um sistema de gestão direcionado para a estratégia.

As empresas e instituições brasileiras estão empregando o BSC, do mesmo modo que as grandes companhias estrangeiras. Dentre estas podem ser mencionados: Unibanco, Gerdau Açominas, Nova Petroquímica, Unimed Vitória, Arcelor Mittal, Petrobras, Aracruz Celulose e Oxitenio.

Seguindo esta mesma tendência, os órgãos e as empresas públicas vêm buscando aplicar técnicas e conceitos que possibilitem que a gestão seja executada com uma maior orientação estratégica. Desta forma, o BSC tornou-se o instrumento mais disseminado e utilizado por organizações públicas e sem fins lucrativos em todo mundo. Cesena (2006) enumera alguns casos de utilização internacional do BSC, tais como o Departamento de Comércio norte-americano; a Real Polícia

Montada do Canadá; o Ministério da Defesa do Reino Unido; a cidade de Charlotte, nos Estados Unidos, a cidade de Brisbane, na Austrália e muitos outros.

Estimuladas por experiências internacionais organizações públicas brasileiras empreenderam esforços para implementar o BSC. Em sua pesquisa Cesena (2006) elenca alguns exemplos como: em 1995, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agrícola – EMBRAPA; o Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDES; em 2003, o governo do Rio Grande do Sul; em 2004, a prefeitura de Porto Alegre; em 2004, a Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB; e em 2005, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA.

É fato que tem crescido o número de organizações públicas no Brasil que passaram a adotar esta metodologia, contudo este número ainda é pequeno. Principalmente, quando é feito um paralelo com os números e resultados disponibilizados sobre seu uso na esfera privada. Em uma pesquisa aplicada em 2001, onde 200 empresas americanas, de diferentes ramos, responderam, apontou que 57% destas já usavam o BSC e das que não usavam 56% teriam o interesse de implementá-lo dentro de doze meses (REDI, 2003)

Corrêa (2005) em sua tese de doutorado faz uma apreciação crítica ao BSC que finaliza da seguinte maneira:

Conclui-se a análise do método, ratificando o *Balanced Scorecard* como uma ferramenta consolidada em âmbito internacional, que muito contribui para o processo de formulação e execução da estratégia organizacional. A cada novo estudo de seus idealizadores e de seus seguidores, o modelo tem sido aperfeiçoado, trazendo inovações no campo da gestão estratégica organizacional (CORRÊA: 2005, p. 123).

Desta forma, pode-se perceber que apesar do modelo ainda não estar completo e sujeito a críticas ele vem passando por aperfeiçoamentos e inovações, por parte de seus idealizadores, à medida que surgem as necessidades decorrentes do seu extenso uso e aplicação, em organizações ao redor do mundo.

5 – ANÁLISE DA INTER-RELAÇÃO DAS METODOLOGIAS GOVERNO MATRICIAL E *BALANCED SCORECARD*

O objetivo deste capítulo é analisar o Governo Matricial – GM e o *Balanced Scorecard* – BSC e apresentar pontos teóricos de complementaridade entre estes modelos de gestão para compor um modelo de implementação da estratégia na esfera pública com o uso integrado de ambos. Com o objetivo de orientar esta análise das duas metodologias, foi realizada uma pesquisa sobre métodos que estabelecem elementos de comparação entre modelos de gestão estratégica.

O material encontrado, em geral, não tinha formatado uma estrutura explícita que permitisse replicar um trabalho de análise comparativa nos moldes propostos pelo pesquisador. Desta forma, foi escolhido um modelo criado por Redi (2003), que se baseou em outros dois modelos: o do Comitê Temático de Planejamento do Sistema de Medição de Desempenho da Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade – FPNQ (2002); e o de Turrioni e Costa Neto (1995); e foram feitas as devidas adaptações.

Optou-se por escolher o modelo de Redi, devido às semelhanças encontradas entre o estudo da autora e este trabalho, no que tange a análise de metodologias de gestão. Redi utilizou com sucesso o seu modelo em um trabalho comparativo entre duas metodologias: o BSC e o Gerenciamento pelas Diretrizes – GPD. Por sua vez, a autora optou por basear-se em um modelo do FPNQ, por se tratar de uma renomada fundação nacional, cuja proposta é disseminar os fundamentos da Excelência em Gestão para o aumento de competitividade das organizações e do Brasil. Ela também utilizou outro modelo de análise concebido por Turrioni e Costa, que desenvolveram um modelo também com o intuito de analisar duas metodologias de gestão: o GPD e o Gerenciamento por Objetivos.

No Quadro 3 existe a composição dos elementos de avaliação de sistemas de medição de desempenho propostos pelo FPNQ (2002), elementos propostos por Turrioni e Costa Neto (1995) e elementos de comparação utilizados por Redi (2003). Baseado nestes três trabalhos foram feitas adaptações e escolhidas as variáveis ou elementos comparativos que foram usados nesta investigação na qual foram observados o GM e o BSC.

QUADRO 3: Elementos de comparação dos modelos de gestão

FPNQ	Turrioni e Costa Neto	Redi	Elementos escolhidos pelo pesquisador
Alinhamento do sistema de medição à estratégia	Ciclo de planejamento	Abordagem da estratégia pelo sistema	Concepção e gestão da estratégia
Arquitetura do sistema de medição de desempenho global	Avaliação de resultados financeiros e não-financeiros	Arquitetura do sistema	Estrutura de avaliação da performance do modelo
Internalização e incorporação do sistema de medição	Processo de negociação de metas	Alinhamento do sistema com a rotina	Alinhamento organizacional com a estratégia
Desdobramento do sistema de medição	Método de desdobramento	Processo de desdobramento	Modelo de divisão de responsabilidades
	Abordagem interfuncional	Abordagem quanto aos processos internos	Alinhamento estratégico com processos internos
	Responsabilidade da gerência	Papel da gerência	Deveres da gerência
	Aprendizado com o sistema	Aprendizado organizacional	Modelo de melhoria contínua

Fonte: Adaptado de Redi (2003 p. 53)

Em cada item foram feitas análises das metodologias do GM e do BSC levando em consideração os elementos de comparação escolhidos pelo pesquisador e apresentados no Quadro 3. As exposições realizadas em cada tópico foram específicas ao elemento destacado, contudo podem-se observar algumas interações entre tópicos, devido às conexões existentes entre os mesmos. Foi estruturado um quadro-resumo, que foi disposto no fim de cada tópico analisado com objetivo de demonstrar os destaques de cada modelo de gestão.

5.1 – Concepção e gestão da estratégia

Para analisar o elemento de comparação “Concepção e gestão da estratégia” foram observados quatro aspectos relacionados a cada um dos modelos de gestão: a Concepção da estratégia; o Locus da estratégia dentro do modelo; a Capacidade do modelo de validação da estratégia; e a Perspectiva temporal do planejamento.

5.1.1 – Concepção da estratégia

O aspecto “Concepção da estratégia” propõe analisar se o modelo de gestão avaliado tem o objetivo de conceber a estratégia, por meio de um processo de planejamento estratégico organizacional, ou se o modelo de gestão só pode ser utilizado a partir de um planejamento estratégico já determinado, fazendo assim o trabalho de implementação.

Os estudos teóricos realizados permitiram perceber que o GM é precipuamente um modelo de implementação estratégica, seu foco é verificar a convergência entre os objetivos de desenvolvimento do governo e os programas do planejamento, assim como garantir o alinhamento das agendas entre o planejamento e a arquitetura governamental.

Para Marini e Martins (2004), a concepção e a implementação de uma Agenda Estratégica dependem de uma liderança com capacidade empreendedora e de negociação, que tome para si a responsabilidade pela proposição da Visão de desenvolvimento para o futuro e a responsabilidade pela negociação das parcerias e formação das alianças necessárias à implementação da Agenda.

Independentemente da metodologia escolhida, o planejamento deve pelo menos, definir a identidade da organização (análise do ambiente externo, atores-chave e declarações de missão) e a agenda estratégica (visão, objetivos, indicadores e metas de desempenho), de maneira que os pactos com os resultados de Projetos ou Programas possam ser realizados (MARINI e MARTINS, 2004).

Para Kaplan e Norton (2000), o BSC é fundamentalmente uma ferramenta que auxilia a implementar a estratégia, e não a formulá-la. Entretanto, estes autores também afirmam que é admissível utilizar o BSC como ferramenta auxiliar de um processo de formulação estratégica (KAPLAN e NORTON, 2000), embora sua finalidade não seja esta.

Na Figura 4 fica evidente o momento em que deve ser introduzido o uso do BSC. Após a definição da missão, da visão, dos valores e da estratégia organizacional é que se deve iniciar a aplicação do BSC.



Figura 4: O BSC e a Concepção da estratégia.
 Fonte: Adaptado de Kaplan e Norton (2000, p. 85).

Macadam e O'neil (1999, *apud* LEE e KO, 2000) criticam o posicionamento do BSC como sendo uma ferramenta de concepção da estratégia, para os eles o BSC é um meio eficaz de medir estratégia, em vez de um meio de conceber a estratégia. Por isso, os autores sugerem o uso da análise *SWOT*¹⁴ para concepção da estratégia, que deverá ser o ponto inicial do trabalho do BSC. Usando a análise *SWOT* e o BSC, é possível equilibrar os pontos fortes de sua organização e os pontos fracos otimizando as oportunidades no mercado (LEE e KO, 2000).

Portanto, o GM e o BSC são de fato ferramentas cujo objetivo primordial é a implementação da estratégia, logo, ambos os modelos de gestão demandam que a organização já tenha claramente definido seus objetivos estratégicos, o que se pressupõe aceleraria a implementação de qualquer um dos dois modelos.

¹⁴ *Strengths, Opportunities, Weaknesses, Threats* (Pontos Fortes, Oportunidades, Pontos Fracos, Ameaças).

5.1.2 – Locus da estratégia

O aspecto “Locus da estratégia” analisou a importância dada a estratégia em cada um dos dois modelos de gestão. Desta maneira, buscou-se conhecer como o GM e o BSC consideram a estratégia. O pesquisador observou se a estratégia ocupa uma posição central, que conduz os processos gerenciais e é periodicamente avaliada, ou é lembrada eventualmente em reuniões de planejamento anual.

Ao longo da análise o pesquisador percebeu que o ponto de partida do modelo de gestão GM é a Agenda Estratégica. Toda a construção das relações entre as metas mobilizadoras e os projetos estratégicos, bem como dos projetos estratégicos com as unidades é pautado primeiramente na definição de uma visão estratégica. Além disso, para que o modelo atinja o objetivo de implementar a estratégia é fundamental a estruturação da central de resultados, que é a ferramenta de acompanhamento e avaliação de resultados do executivo principal da organização, no que tange a consecução dos objetivos planejados, a Figura 5 apresenta com clareza estes pontos.

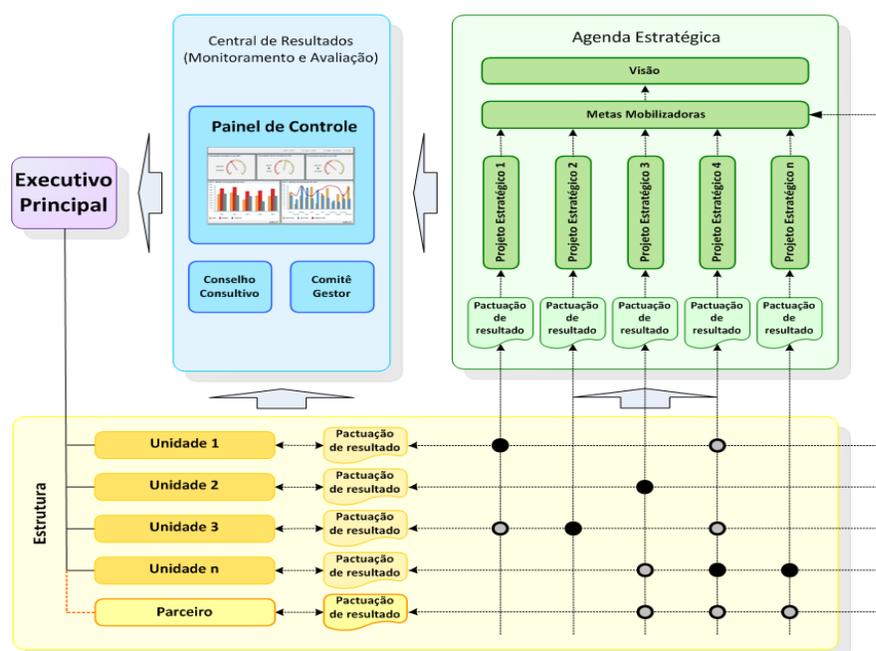


Figura 5: A concepção do GM
Fonte: Adaptado de Marini e Martins (2004)

No momento da criação do BSC o objetivo principal de Kaplan e Norton era exatamente encontrar um modelo para substituir o ultrapassado modelo focado nos registros contábeis e financeiros. Desta forma, a visão estratégica tornou-se o centro das decisões gerenciais.

Kaplan e Norton (2000) acreditam que planejar observando apenas uma perspectiva, seja ela financeira, os clientes, os processos internos, os funcionários, o treinamento e a aprendizagem organizacional, ou qualquer outra, reduz a possibilidade de crescimento da organização. Desta maneira, estes autores sugerem o uso do BSC com o intuito de promover a substituição do foco estreito e específico pela visão abrangente, onde a estratégia seja o centro do sistemas gerenciais

Desta maneira, tanto o GM, quanto o BSC colocam a estratégia como pivô do funcionamento organizacional e condicionam o alcance dos objetivos organizacionais com esta estruturação, onde freqüentemente a estratégia possa ser monitorada e reavaliada.

5.1.3 – Capacidade de validação da estratégia

O aspecto “Capacidade de validação da estratégia” teve como finalidade analisar a condição do GM e do BSC de serem utilizados como ferramenta de busca de incongruências do planejamento organizacional, ou validação da estratégia. Ou seja, detectar prováveis lacunas (*gaps*), que dificultariam ou até inviabilizariam o atingimento dos objetivos organizacionais estabelecidos.

Considerando que o *gap* estratégico é uma falta de consistência no projeto definido para implementar a estratégia, o GM utiliza o recurso de uma matriz lógica que relaciona projetos/programas com unidades responsáveis. Agindo desta forma o executivo principal pode encarregar cada unidade de realizar determinadas ações, que por sua vez auxiliarão a atingir algumas das metas mobilizadoras.

Observando a matriz apresentada na Figura 6 é possível perceber um projeto estratégico, sem unidade responsável por executá-lo, isto é de fato um *gap* que dificultaria esta organização atingir sua Visão.

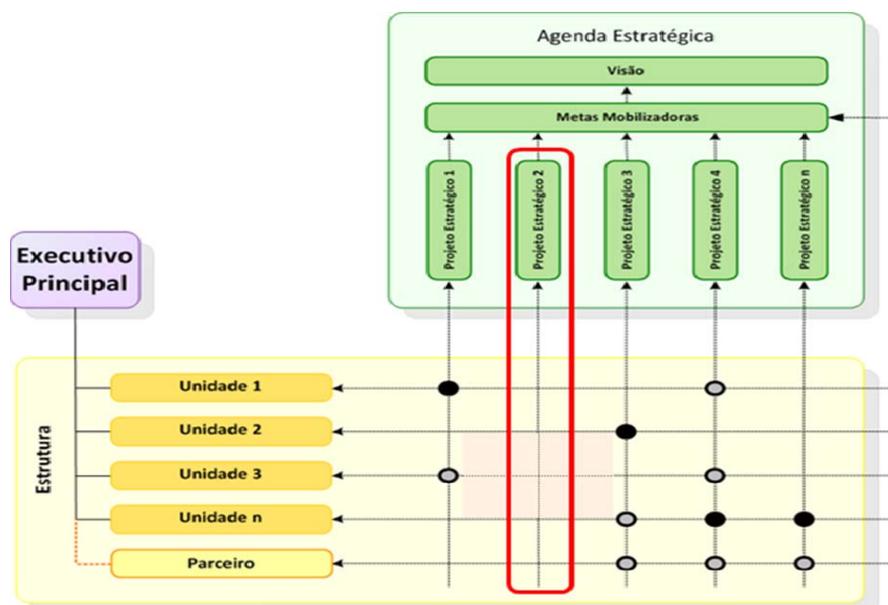


Figura 6: Matriz relacional Projeto Estratégico x Unidades
Fonte: Adaptado de Marini e Martins (2004)

O caminho definido por uma organização para sair do patamar atual para um patamar melhor no futuro demanda que diferentes cenários e possibilidades sejam avaliadas no decorrer da construção e implementação da estratégia. O BSC auxilia a

localizar as incongruências estratégicas. A Figura 7, por exemplo, apresenta a necessidade da definição de pelo menos mais um objetivo estratégico na Perspectiva Interna, para suportar o Objetivo “Construir a imagem da marca” na Perspectiva Cliente. O BSC auxilia a testar as hipóteses estratégicas, organizando os objetivos estratégicos em um estrutura coerente de relações de causa-e-efeito.

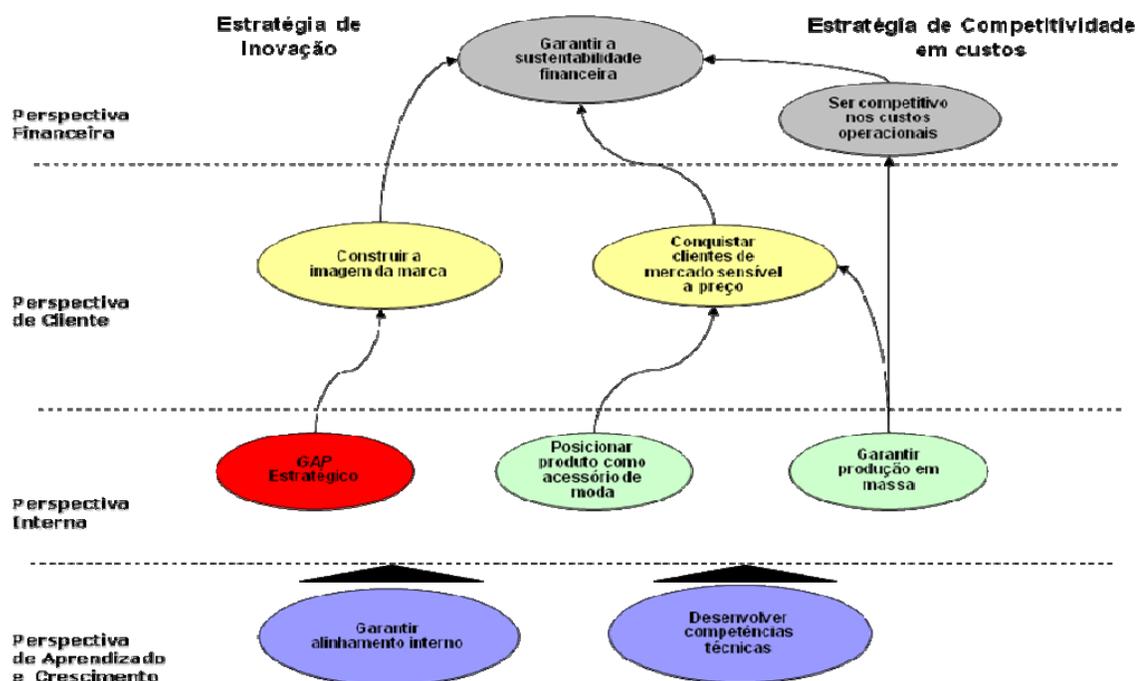


Figura 7: *Gap* Estratégico no Mapa de Estratégico
 Fonte: Adaptado de Kaplan e Norton (2000)

Desta forma, o BSC tem condições de avaliar a suficiência dos elementos necessários para a construção do projeto que objetivará a movimentação estratégica da organização. Da mesma maneira, o GM demonstra que é capaz de ajudar na identificação de incoerências no processo de implementação da estratégia.

5.1.4 – Perspectiva temporal do planejamento

No aspecto Perspectiva temporal do planejamento analisou-se como os modelos de gestão suportam o planejamento de curto, médio e longo prazo.

No GM, a Agenda Estratégica construída a partir da tarefa inicial de planejamento estratégico engloba três momentos: a) a formulação da Visão

estratégica; b) o estabelecimento das Metas Mobilizadoras que traduzem a Visão; e c) a definição de uma carteira de Projetos ou Programas Prioritários para viabilizar o alcance das metas. A Figura 8 busca ilustrar este entendimento.

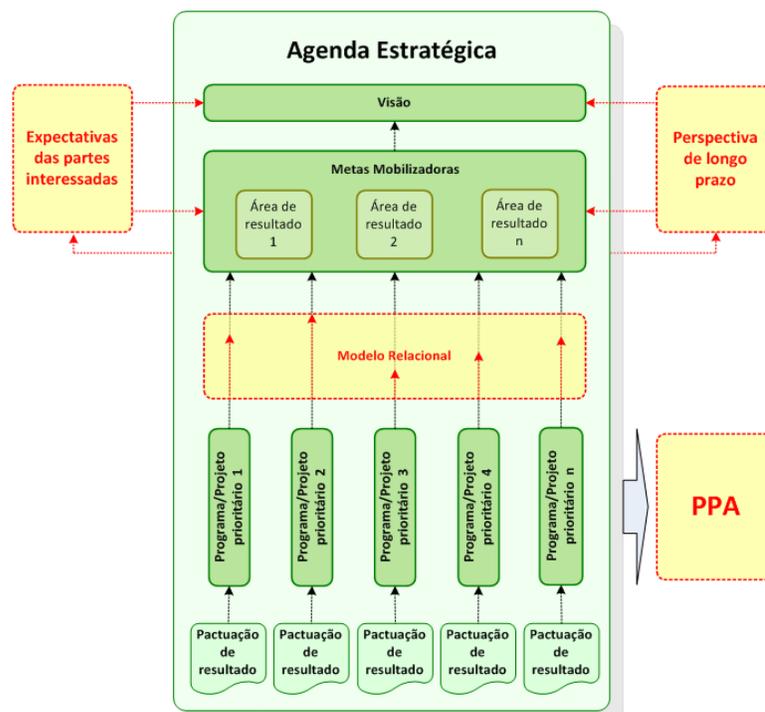


Figura 8: A construção da Agenda Estratégica
Fonte: Adaptado de Marini e Martins (2004)

A Visão deve comunicar de forma inequívoca o efeito que se deseja imprimir no ambiente de atuação da organização, apontando para um futuro no qual todos consigam se enxergar. Só assim é possível mobilizar as pessoas a quem caberá transformar o sonho em realidade.

As Metas Mobilizadoras devem indicar as prioridades e os caminhos, direcionando a(s) organização(ões) e os indivíduos. Para assegurar consistência, coerência e convergência à formulação estratégica. As Metas, por sua vez, devem ser traduzidas em Projetos/Programas, suficientes e adequados para que se alcancem os resultados de desenvolvimento pretendidos, em consonância com a Visão proposta.

Na Figura 8, também é possível observar que no momento de concepção da Visão e das Metas Mobilizadoras o horizonte vislumbrado é o longo prazo, que fica respaldado por Projetos/Programas, que por sua vez receberão os recursos

financeiros, que viabilizarão a execução dos Planos Plurianuais – PPA, que via de regra tem sua temporalidade ajustada para quatro anos.

O BSC emprega o recurso denominado de mapa estratégico com o intuito que as organizações vislumbrem sua estratégia, por uma perspectiva ordenada e integrada. Kaplan e Norton (1997) predicam que os executivos devem instituir metas para cada um dos objetivos estratégicos do mapa, considerando a temporalidade de três a cinco anos à frente, atribuindo assim as mudanças organizacionais ao alcance das metas.

Assim sendo, evidencia-se que ambos os modelos de gestão são adequados para implementação, monitoramento e avaliação de planejamentos de longo prazo, considerando-se a partir deste planejamento de longo prazo o estabelecimento das metas de médio e curto prazo. Contudo, nenhuma das duas metodologias apresenta ferramentas de desdobramento até o nível dos planos de ação.

QUADRO 4: Resumo das considerações sobre a concepção e a gestão da estratégia

GM	BSC
É uma ferramenta cujo objetivo primordial é a implementação da estratégia, então o GM necessita que a organização já tenha claramente definido seus objetivos estratégicos.	É uma metodologia cujo principal desígnio é implementar a estratégia. Portanto, a pré-existência do planejamento estratégico na organização reduz o tempo para a implantação do BSC, mas não é fator indispensável.
Este modelo de gestão coloca a estratégia como pivô do funcionamento organizacional e condiciona o alcance dos objetivos organizacionais com esta estruturação, onde a estratégia pode ser monitorada e reavaliada, freqüentemente.	Este modelo de gestão aloca a estratégia como ponto focal do funcionamento dos processos gerenciais. Desta maneira, possibilita uma abrangente perspectiva de monitoramento da implantação do gerenciamento estratégico.
Demonstra que é capaz de ajudar na identificação de incoerências no processo de implementação da estratégia.	Tem condições de avaliar a suficiência dos elementos necessários para a construção do projeto que objetivará a movimentação estratégica da organização.
Evidencia-se que este modelo de gestão é adequado para implementação, monitoramento e avaliação de planejamentos de longo prazo. Não apresenta ferramentas de desdobramento até o nível dos planos de ação.	Apresenta-se como uma ferramenta apropriada para implementar o planejamento estratégico de longo prazo, bem como monitorá-lo. Apresenta a estratégia de qualquer organização em um diagrama de uma página. Não apresenta ferramentas de desdobramento até o nível dos planos de ação.

5.2 – Estrutura de avaliação da performance do modelo

Para analisar o elemento de comparação “Estrutura de avaliação da performance do modelo” optou-se por uma estrutura proposta pelo Comitê Temático da FPNQ (2002), que indica três aspectos a serem observados, para avaliar a arquitetura de sistemas de medição de desempenho: Níveis do sistema de medição; Divisão dos indicadores em categorias; e Utilização de indicadores de resultado e de tendência.

5.2.1 – Níveis do sistema de medição

No aspecto “Níveis do sistema de medição” analisou-se os modelos de gestão quanto a abrangência e o enfoque de três níveis básicos de indicadores hierárquicos organizacionais: o estratégico, o gerencial e o operacional.

Os estudos realizados possibilitaram o entendimento do funcionamento do GM quanto ao seu modo de aferir o desempenho e a consecução dos objetivos de desenvolvimento do governo. Após o momento de concepção das metas mobilizadoras de desenvolvimento, que compõem a Agenda Estratégica, e que serão responsáveis pela implementação da Visão de desenvolvimento para o futuro, é necessário realizar um trabalho de integração dessas metas com os programas. Para o modelo de gestão GM, este momento é denominado de Construção do elo 1 (um).

A atividade de Construção do elo 1 (um) tem a finalidade de garantir a lógica, a coesão e a convergência da formulação da estratégia. Segundo Marini e Martins (2004), a relação entre quanto do cumprimento de cada programa contribui para o atingimento das macro metas de desenvolvimento nem sempre é clara. Por isso, é necessário esclarecer a relação de causa e efeito entre o resultado dos programas o alcance das metas de governo.

Então, Marini e Martins (2004) propõem a construção de um “modelo relacional”, a Figura 9 demonstra como deve ser feita a ligação entre os programas e as metas de modo a permitir dois movimentos complementares:

... a) desenhar os programas ou ajustar seus resultados segundo uma simulação dos impactos ou contribuição balanceada destes na geração de metas mobilizadoras; b) desenhar ou ajustar metas mobilizadoras segundo o potencial de geração de resultados ou contribuição dos programas (MARINI E MARTINS, 2004, p. 10).

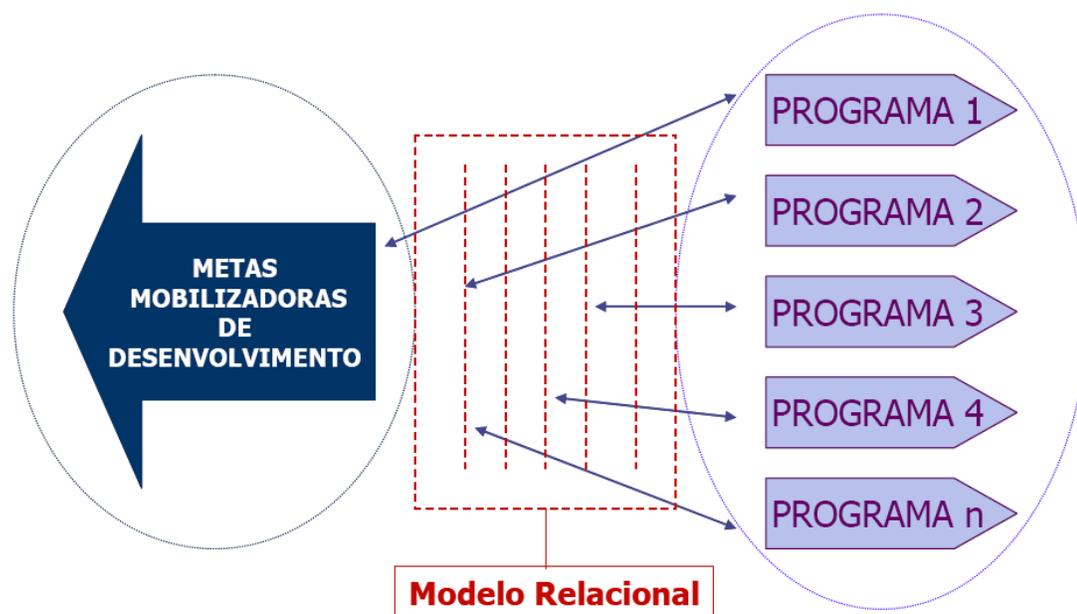


Figura 9: A construção do Elo 1
Fonte: Marini e Martins (2004)

Marini e Martins (2004) propõem a construção de um modelo relacional quantitativo, que seja pautado em um conjunto estruturado de variáveis mensuráveis. Considerando que as metas mobilizadoras, por definição devem servir como elementos de convergência para os resultados intermediários relativos a programas, projetos e ações estruturadas, pode-se considerar, que guardadas as devidas proporções, o modelo de gestão GM corrobora com o desdobramento de indicadores hierarquizados nos três níveis básicos organizacionais: o estratégico (metas mobilizadoras), o gerencial (indicadores de resultado dos programas) e o operacional (indicadores de resultado dos projetos, ações e atividades).

De acordo com Kaplan e Norton (1997), o modelo de gestão do BSC, diferentemente do GM, tem como foco principal os indicadores estratégicos, porque

sua função basilar é apontar o progresso dos objetivos estratégicos e dos resultados da estratégia organizacional. No entanto o BSC pode ser desdobrado e também utilizado nos níveis gerenciais e operacionais, bastando para isso a preparação de *Scorecards* pessoais. No entanto, Martins e Costa Neto (1998) acrescentam que o BSC não assegura que seus indicadores de desempenho compreendem os níveis estratégico, tático e operacional.

5.2.2 – Divisão dos indicadores em perspectivas de atuação

O aspecto “Divisão dos indicadores em perspectivas de atuação” tem o intuito de verificar se os modelos de gestão categorizam seus indicadores estratégicos em grupos distintos que correspondem com diferentes dimensões de atuação da organização, como por exemplo: responsabilidade social, clientes, financeira, inovação, etc.

A essência do modelo de gestão GM, alinhada às características do Novo Planejamento (Quadro 2) considera este modelo “Pluralista e transacional: visão abrangente e comunicação permanente com múltiplos públicos de interesse.”, assim é possível encontrar um espaço para a categorização de indicadores estratégicos com foco em várias perspectivas.

O mapa estratégico clássico do BSC apresenta quatro perspectivas: a financeira; os clientes; os processos internos; e o aprendizado & crescimento. Cada perspectiva desta acomoda um conjunto de objetivos estratégicos da organização. Estes objetivos estratégicos, por sua vez, estão inter-relacionados por ligações de causa e efeito. Além disso, cada objetivo estratégico deve ter pelo menos um indicador, para possibilitar o acompanhamento de sua evolução.

Apesar de Kaplan e Norton (1997) explicarem que as quatro perspectivas não devem funcionar como uma camisa-de-força e aprovam a inclusão de outras tantas perspectivas quanto forem necessárias, alguns autores a exemplo que Bonties *et al.* (1999) consideram o BSC um sistema relativamente rígido. Estes autores acreditam que as quatro perspectivas limitam a ação dos gestores, que correriam risco de não registrar determinado objetivo estratégico, pelo fato do mesmo não encaixar perfeitamente em uma das perspectivas.

Desta forma, BSC apresenta a própria estratégia organizacional disposta em perspectivas, que auxiliam o entendimento da mesma. Já o GM não apresenta de maneira evidente a divisão dos indicadores em perspectivas organizacionais distintas

5.2.3 – Utilização de indicadores de resultado e tendência

O aspecto “Utilização de indicadores de resultado e de tendência” propõe analisar se os modelos de gestão utilizam indicadores de tendência (*lead*), item de verificação; e/ou indicadores de resultado (*lag, outcome*), item de controle.

No GM a construção do elo 1 é imprescindível para que o desempenho dos programas garanta a concretização da visão apresentada através das metas mobilizadoras. Desta maneira, é preciso que se estabeleça a cadeia de valor agregado (relação de causa e efeito) entre os indicadores de resultados de programas, que podem ser denominados de *outputs e outcomes*, e o conjunto de metas mobilizadoras. Como os programas são subdivididos em projetos, ações e atividades e os mesmos são controlados por seus respectivos indicadores de resultado, estes também podem ser considerados como indicadores de tendência, que podem ser denominados de *lead*, para os programas. Isto ocorre, pois o bom resultado dos indicadores estratégicos depende do bom resultado dos indicadores gerenciais e operacionais.

Enquanto o GM baseia-se na construção do elo 1 (um) como ponto de partida para a definição dos indicadores de resultado e tendência, o BSC segundo Kaplan e Norton (1997), inicia esta etapa com a definição das hipóteses estratégicas como um encadeamento de relações de causa e efeito. Cada objetivo estratégico deve tentar mudar algo na organização (causa), que direciona ao efeito desejado. O BSC torna aparente o conjunto de hipóteses refletido nas relações de causa e efeito entre as medidas de resultados e vetores de desempenho. Deste modo, o BSC utiliza tanto os indicadores de resultados (*lag*), como indicadores de tendência (*lead*) para realizar decisões, constituindo assim um conjunto balanceado de indicadores.

QUADRO 5: Resumo das considerações sobre estrutura de avaliação da performance do modelo

GM	BSC
Possibilita a definição de indicadores hierarquizados nos três níveis básicos organizacionais: o estratégico (metas mobilizadoras), o gerencial (indicadores de resultado dos programas) e o operacional (indicadores de resultado dos projetos, ações e atividades).	Tem como foco principal os indicadores estratégicos, no entanto o BSC pode ser desdobrado e também utilizado nos níveis gerenciais e operacionais, bastando para isso a preparação de <i>Scorecards</i> pessoais.
Não apresenta de maneira evidente a divisão dos indicadores em perspectivas organizacionais distintas.	Apresenta a própria estratégia organizacional disposta em perspectivas, que auxiliam o entendimento da mesma.
Emprega indicadores de resultado (<i>outputs</i> e <i>outcomes</i>) e de tendência (<i>lead</i>).	Emprega indicadores de resultado (<i>outputs</i> e <i>outcomes</i>) e de tendência (<i>lead</i>).

5.3 – Alinhamento organizacional com a estratégia

Considerando-se que o GM e o BSC são modelos de gestão voltados para atingimento de objetivos estratégicos, é necessário analisar como ambas as metodologias abordam o alinhamento organizacional com as determinações provenientes das demandas estratégicas. Ou seja, deve-se observar como o GM e o BSC norteiam suas decisões estratégicas internamente na organização, com a finalidade de mobilizar a todos em prol da consecução dos objetivos.

Marini e Martins (2004) acreditam que para implementar uma Agenda Estratégica com base em Projetos ou Programas é necessário que redes de relacionamentos sejam formadas para vincular as unidades organizacionais (Departamentos) aos Projetos ou Programas, definindo como as tarefas serão divididas, agrupadas e coordenadas. Para estes autores, essa estrutura não depende do tipo de estrutura hierárquica de subordinação de órgãos e entidades e de dependência de recursos, sobretudo orçamentários.

A estrutura em rede, como forma de organização da ação, baseia-se necessariamente na formação, no compartilhamento de informações e a pactuação de resultados, agregando e relacionando instituições e pessoas ao redor de objetivos comuns.

Podem existir redes de nós simples, com Projetos ou Programas intra-setoriais, ou seja, implementados por um único departamento, mas também, e

certamente com maior constância, redes de nós complexos, com Projetos/Programas multissetoriais, que envolvem dois ou mais departamentos. A Figura 10 mostra a matriz de relacionamento entre Projetos/Programas e Unidades Organizacionais.

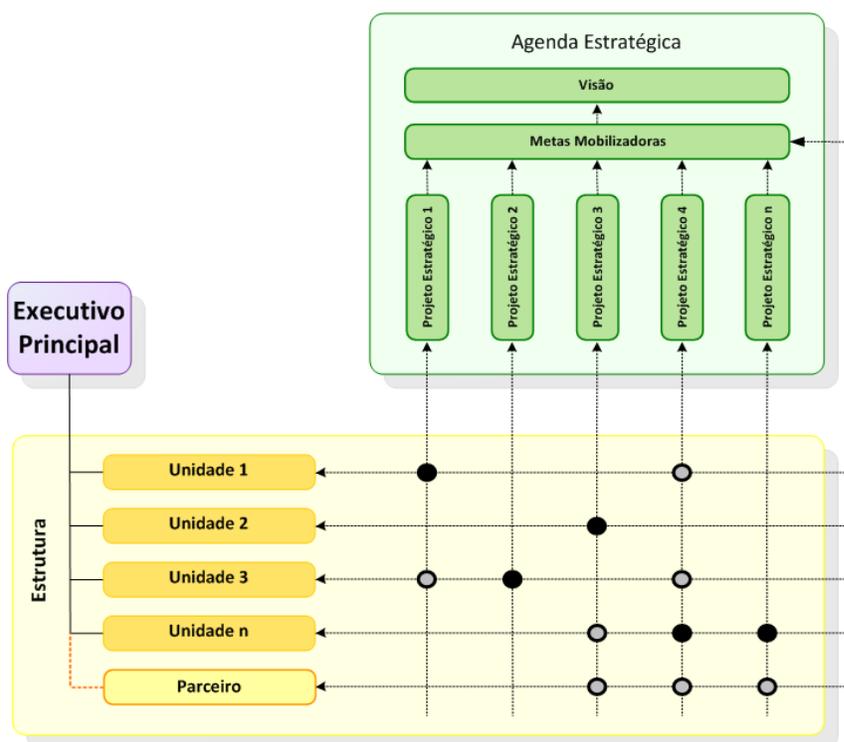


Figura 10: Matriz de relacionamento entre Projetos/Programas e Unidades Organizacionais
Fonte: Adaptado de Marini e Martins (2004)

A matriz relacional apresentada na Figura 10 não esgota o universo de atuação dos departamentos nem a totalidade de Projetos/Programas. Os departamentos possuem uma agenda própria que acontece em paralelo e que as vinculam a outros Projetos/Programas não prioritários, do ponto de vista central, mas que atendem a públicos de interesse que demandam atenção autêntica.

O conglomerado de nós que compõem as redes de relacionamento deve ser observado tanto na perspectiva horizontal, quanto na vertical, de modo que seja possível entender a dinâmica como um circuito matricial de alinhamento: a) Alinhamento vertical; e b) Alinhamento horizontal.

O alinhamento vertical deve indicar, para cada Projeto/Programa, a rede de unidades organizacionais responsáveis por sua implementação e desenvolver, nesta

rede de implementação, uma visão sistêmica comum e definir os arranjos de coordenação entre os departamentos envolvidos, conforme Figura 11.

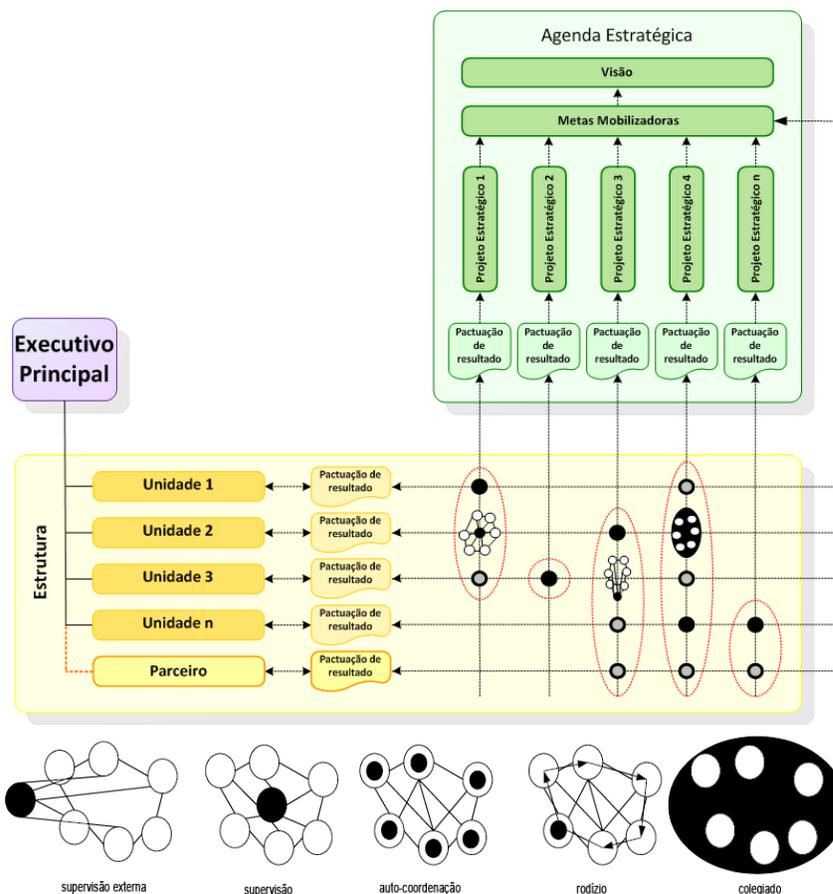


Figura 11: Alinhamento vertical entre os departamentos envolvidos nos programas
Fonte: Adaptado de Marini e Martins (2004)

Marini e Martins (2004) propõem que a coordenação das redes de relacionamento aconteça em diferentes formas de arranjo: auto-coordenação, rodízio, colegiado, supervisão interna ou externa etc. Para os autores, é importante, evitar a padronização dos arranjos de coordenação das redes de implementação dos Projetos/Programas, pois esta adequação é sujeita a critérios contingenciais – níveis mais complexos de interdependência externa e/ou interna demandarão arranjos de coordenação mais ou menos complexos. O importante é que o arranjo seja adequado e suficiente para permitir a definição do plano de implementação e da contribuição de cada uma das partes envolvidas.

O alinhamento horizontal é fundamentalmente uma tarefa de conciliação e convergência de agendas com o objetivo de integrar e ajustar as unidades

organizacionais aos Projetos/Programas prioritários com os quais se relacionam, conforme Figura 12. Esse alinhamento demanda que um planejamento estratégico seja feito na organização e harmonize as estratégias e a agenda da organização, com os resultados almejados pelos Projetos/Programas prioritários.

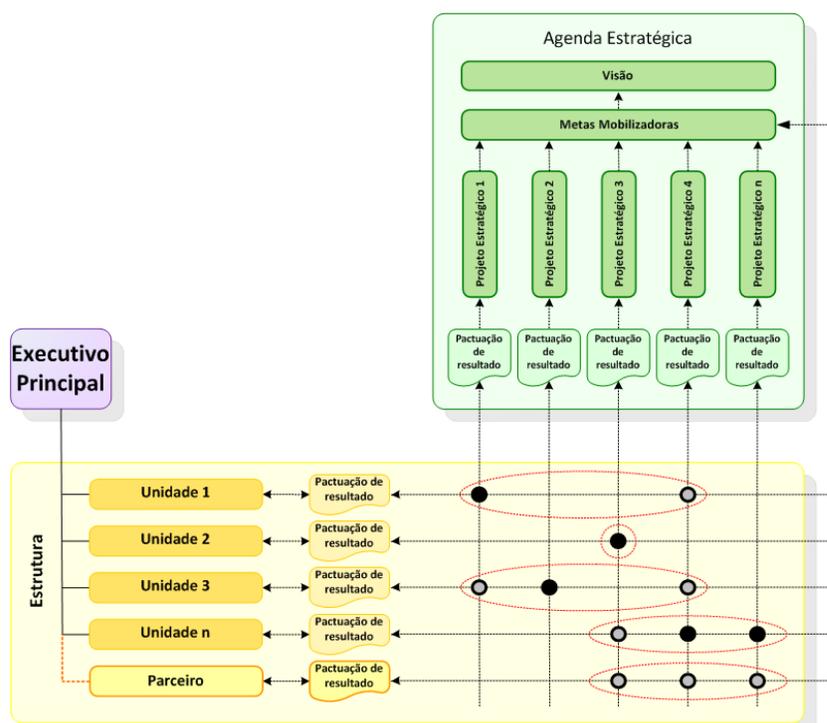


Figura 12: Alinhamento horizontal entre os programas de responsabilidade dos departamentos
Fonte: Adaptado de Marini e Martins (2004)

Ao longo do planejamento a unidade organizacional deve analisar sua condição de contribuir para a implementar a nova agenda, alinhada com as estratégias da direção central. Certamente essa análise resultará na formulação de planos de melhoria da gestão, podendo implicar em revisão de estruturas, processos, pessoas, sistemas informacionais etc (MARINI E MARTINS, 2004).

Costa e Landim (2007), acreditam que as propostas e iniciativas do GM são bem intencionadas e meritorias. Para estes autores, a articulação entre planejamento e gestão, na tentativa de integração horizontal e vertical e na pactuação de resultados são fundamentais para tornar mais efetiva a ação pública e reduzir desperdícios. Contudo os autores criticam a forma de implementação, segundo Costa e Landim (2007, p. 7):

A estruturação do PPA em programas tem sido tentada pelo governo federal e por vários governos estaduais sem muito sucesso. Em muitos casos, não há clareza na classificação, ordenamento e hierarquização dos programas. Não há uma distinção entre programas que introduzem novas ou ampliam atividades existentes, entre programas estruturantes e programas regulares, entre programas de grande e pequeno porte. Cada situação dessas requer um tratamento diferenciado, com a adoção de formas diferentes de planejamento, gestão, controle e avaliação. Tratando-os da mesma maneira, essa estruturação perde muito das suas potencialidades de racionalização e integração.

Para o BSC, o alinhamento da organização com os colaboradores é essencial para o sucesso na implementação da estratégia. Para Kaplan e Norton (2008), o alinhamento organizacional do BSC deve acontecer em duas direções. Após a definição dos temas estratégicos e os macro-objetivos no nível corporativo, é necessário realizar um alinhamento vertical e outro horizontal. O alinhamento vertical atribui responsabilidade às unidades de negócio e aos departamentos que deverão contribuir para a efetivação dos objetivos corporativos. O alinhamento horizontal possibilita que haja sinergia entre as unidades organizacionais entre si.

Segundo Kaplan e Norton (2008), o desdobramento de cima para baixo e na horizontal dos mapas estratégicos ajuda as unidades organizacionais a internalizar suas duas funções de otimização local e de contribuição para os resultados da organização como um todo.

O alinhamento dos colaboradores deve ser feito via programas de comunicação apresentados pelos líderes. O programa de comunicação da estratégia precisa ser planejado e gerenciado com o mesmo empenho de qualquer campanha de propaganda, de marca e de marketing em geral (KAPLAN e NORTON, 2008).

O principal objetivo do BSC ao buscar o alinhamento entre as unidades da organização é criar sinergia e integração entre os diversos departamentos buscando potencializar a eficácia gerencial da estratégia organizacional. A interdependência existente entre os *scorecards* das unidades e da organização compõem a arquitetura estratégica organizacional. O BSC da organização e de seus departamentos deve refletir o modelo de estrutura organizacional desejado para suportar a estratégia: funcional, matricial, por processos entre outros.

De tal modo, o BSC pode ser utilizado para desdobrar o planejamento estratégico de longo prazo para todas as unidades da organização, gerando mapas estratégicos individuais para cada uma destas unidades.

QUADRO 6: Resumo das considerações sobre o alinhamento organizacional com a estratégia

GM	BSC
A implementação de uma Agenda Estratégica baseada em Projetos/Programas implica a formação de redes de relacionamentos que vinculam as unidades organizacionais (Departamentos) a esses Projetos/Programas, determinando como as tarefas serão divididas, agrupadas e coordenadas.	O alinhamento proporciona geração de sinergia entre a organização e as unidades organizacionais, bem com entre os departamentos entre si, pautando-se nos objetivos estratégicos. Promove a divulgação das metas de longo prazo para os níveis gerenciais ao apresentar os objetivos estratégicos através de relações de causa-e-efeito.
As redes de relacionamento devem ser tratadas tanto na perspectiva horizontal, e vertical, fechando-se um circuito matricial de alinhamento. <ul style="list-style-type: none"> • O alinhamento vertical deve identificar, para cada Projeto/Programa, a rede de unidades organizacionais envolvidas na sua implementação. • O alinhamento horizontal é uma tarefa de conciliação de agendas que visa integrar as unidades organizacionais aos Projetos/Programas prioritários. 	O alinhamento organizacional do BSC deve acontecer em duas direções: <ul style="list-style-type: none"> • O alinhamento vertical indica às unidades de negócio e aos departamentos como contribuir para a efetivação dos objetivos corporativos. • O alinhamento horizontal possibilita que haja sinergia entre as unidades de negócio entre si.

5.4 – Modelo de divisão de responsabilidades

Os modelos de gestão analisados dividem a responsabilidade da realização dos objetivos, através dos níveis hierárquicos ou unidades gerenciais, difundindo a estratégia por toda a organização. Este desdobramento acontece de formas distintas: divisão de objetivos estratégicos; divisão de metas, divisão de indicadores; ou divisão de medidas estratégicas.

O tamanho da responsabilidade quanto ao cumprimento da estratégia da organização é evidenciado pelas metas, ou seja, o empenho demandado de cada unidade e de cada pessoa em prol da consecução dos objetivos estratégicos da organização é ditado pela ousadia das metas. A maneira como o GM e o BSC conduzem o processo de distribuição de responsabilidades é de grande importância para o sucesso da gestão, pois consideram questões como o grau de dedicação necessária, que é exigido de cada um.

O pesquisador estudou até que ponto os modelos detalham as ações a serem realizadas para que seja possível satisfazer a estratégia. O nível de detalhe

sugerido pelo GM e pelo BSC em cada etapa da divisão visa apontar se os modelos funcionam como ferramentas facilitadoras da implementação das ações.

Na metodologia do GM, o alinhamento horizontal acontece com a pactuação horizontal, a implantação de pactos de resultados entre o Executivo Principal (contratante) e a rede de implementação de cada programa (contratado), representado de um lado pelo conjunto de departamentos implementadores, e do outro representado pelo gerente do Programa, na condição de coordenador da rede de nós implementadores (MARINI e MARTINS, 2004).

Os resultados pactuados devem ser as próprias metas dos programas, necessariamente alinhadas com as metas mobilizadoras. O Executivo Principal, por sua vez, deve assegurar os meios necessários para seu alcance com tratamento diferenciado na disponibilização de recursos, de modo que não haja contingenciamento, que os limites e tetos orçamentários sejam diferenciados, exista precedência na alocação de força de trabalho e recursos informacionais, bem como, flexibilidades gerenciais, principalmente em relação a compras e contratos etc.

De maneira equivalente, o alinhamento horizontal, o GM propõe a pactuação de resultados entre o Executivo Principal (contratante), através da central de resultados e os departamentos (contratados), através de seus dirigentes. Os resultados pactuados devem colaborar com o alcance das metas dos programas, relacionados com a organização. Também neste caso cabe ao Executivo Principal garantir os meios necessários ao cumprimento do pacto (MARINI e MARTINS, 2004).

O acompanhamento e avaliação das pactuações deve ser incumbência da Central de Resultados e devem haver estímulos meritórios como reconhecimento ou censura pública de gerentes de programas e equipes envolvidas, além de estímulos financeiros como bônus e remuneração variável para gerentes de programas e para as equipes envolvidas, com a finalidade de reforçar a consecução das metas pactuadas por parte dos responsáveis pela sua implementação.

Esta mesma lógica utilizada no desdobramento das responsabilidades através da pactuação de metas de resultado dos programas, feitas entre o Executivo principal e o seu primeiro escalão, pode ser replicada entre o primeiro e o segundo escalão se for necessário.

Costa e Landim (2007) se posicionam de maneira crítica quanto a maneira que o GM propõe a Gestão por resultados. Segundo estes autores a criação de uma

avaliação de desempenho e a criação de mecanismos de remuneração variável, vinculados tanto aos desempenhos individuais quanto aos resultados organizacionais é algo necessário no âmbito da gestão pública, contudo os gestores encontram dificuldades para implementar estas propostas, devido a questões políticas, corporativas e burocráticas.

Da mesma forma a designação de coordenadores de programas não vem alcançando os resultados esperados. Segundo Costa e Landim (2007), em alguns governos estaduais, a exemplo do Pará e do Ceará, esses coordenadores não ganhavam nenhuma remuneração extra para realizar esta outra responsabilidade de caráter estratégico. Nestes estados o gestor não tinha destaque de outras funções de gestão preexistente, e a falta de hierarquização alocava o gerente no mesmo patamar de outros gerentes de programas que ocupavam cargos de níveis hierárquicos diferentes, o que ocasionou problemas de ordem hierárquica.

Na metodologia do BSC, depois de realizado o processo de tradução da estratégia e criado o mapa estratégico, o executivo principal precisa conduzir uma etapa de priorização das iniciativas estratégicas, que viabilizarão o alcance do desempenho esperado pela organização. Para isso, é necessário também definir a maneira de financiar as ações estratégicas, assim como, definir responsabilidades para a realização das ações. Essas iniciativas tem o objetivo de dirigir a organização rumo aos principais objetivos estratégicos almejados (KAPLAN E NORTON, 2008).

Na fase de priorização e seleção das iniciativas estratégicas, o executivo principal deve identificar, classificar e selecionar as novas iniciativas estratégicas para conduzir cada objetivo estratégico. O financiamento das iniciativas é o momento onde o executivo principal define qual é o orçamento destinado para realização da estratégia. A definição dos responsáveis pelas iniciativas é exatamente o momento da constituição das equipes temáticas para executar os portfólios de iniciativas estratégicas. Este responsável pela equipe também tem a incumbência de avaliar o desempenho dessas iniciativas quanto ao cumprimento das metas esperadas.

Lee e Ko (2000) consideram como ponto fraco do BSC a falta de detalhamento do “como” deve ser feito o desdobramento claro das iniciativas estratégicas de modo que cada nível hierárquico identifique exatamente qual é a sua contribuição na realização da estratégia e o como deve agir para executar a estratégia a contento.

Para Kaplan e Norton (2000), a relação entre a estratégia e a rotina diária, para o modelo de gestão do BSC, deve acontecer por meio de um princípios da organização orientada para a estratégia, que é converter a estratégia em atividade cotidiana de todos. Para converter a estratégia em atividade cotidiana de todos, estes autores recomendam que seja realizado investimento em capacitação e na difusão da estratégia, bem como devem ser definidos objetivos para as equipes e objetivos para as pessoas individualmente e por fim seja feita uma vinculação entre a remuneração e os resultados obtidos com o uso do BSC.

Quanto aos investimentos em educação e comunicação, os dirigentes das organizações devem estimular o desenvolvimento da consciência estratégica em todos os colaboradores, assegurando-se que todos crêem na concretização dos resultados e estão preparados para auxiliar neste intento.

Com relação a definição de objetivos grupais e individuais, o BSC não define uma maneira de introduzir os objetivos organizacionais no dia-a-dia dos colaboradores. O BSC permite que as organizações usem distintas abordagens para alinhar o as ações individuais de cada um com as necessidades organizacionais, de forma a conduzir todos a trabalhar em prol do alcance da estratégia. Um exemplo que pode ser utilizado é a confecção de *scorecards* grupais e individuais.

QUADRO 7: Resumo das considerações sobre modelo de divisão de responsabilidades

GM	BSC
As responsabilidades são atribuídas via pactuação de resultados entre o Executivo principal e a rede de implementação de cada programa (Pactuação Horizontal) e entre o Executivo principal e as Unidades Organizacionais (Pactuação Vertical). Isto deve ser feito no primeiro escalão, e pode ser replicado para escalões inferiores. O reforço negativo e positivo é claramente estimulado.	Para converter a estratégia em atividade cotidiana de todos, recomenda que seja realizado investimento em capacitação e na difusão da estratégia, bem como devem ser definidos objetivos para as equipes e objetivos para as pessoas individualmente.

5.5 – Alinhamento estratégico com processos internos

Os modelos de avaliação do desempenho empresarial podem perceber de maneiras distintas a influência dos processos internos organizacionais no alcance dos objetivos estratégicos almejados. Por considerar que o uso dos processos internos pode alavancar a implementação da estratégia, este tópico analisou como o GM e o BSC se posicionam a respeito deste assunto.

Na metodologia do GM, os elos 3, 4 e 5 interligam a organização e os programas com os recursos orçamentários e financeiros, com as pessoas e com os sistemas de informação. A desconsideração destes elos impossibilita alcançar os resultados, pois estes são os processos meio, continuação do elo 2, que devem se vincular aos nós programas-organizações, que viabilizarão a estratégia (MARINI E MARTINS, 2004).

O elo 3 trata do alinhamento dos processos de execução orçamentária e financeira, bem como do controle dos requerimentos da agenda estratégica de governo. Sua atribuição é alocar os recursos e disponibilizá-los conforme as prioridades instituídas pela agenda estratégica. O processo de controle precisa estar preparado para comunicar possíveis anormalidades, de modo a possibilitar a correção. Marini e Martins (2004, p. 17) corroboram com a argumentação:

Parece óbvio, mas boa parte dos problemas de implementação decorre da desintegração entre planejamento, orçamento e finanças. Esta desintegração é explicada pela ausência da perspectiva estratégica (elo 1), ou pela excessiva rigidez dos procedimentos orçamentários e financeiros em adaptar-se às mudanças de contexto. Desta forma, a ligação de programas e organizações a orçamento, finanças e controle deve basear-se no nó como unidade de alocação (unidade orçamentária e unidade de gestão matricial da despesa), que deveria ter prerrogativas de garantia de recursos. Este tratamento permite inclusive um certo tratamento contratual do orçamento, tendo os gerentes de programas como ordenadores de despesas e contratantes dos nós horizontais que perpassam múltiplas organizações.

No que tange o elo 4, que versa sobre o processo referente às pessoas Marini e Martins (2004) acreditam que invariavelmente é necessário realizar esforços de reestruturação organizacional. Estes processos propõem a realocação dos recursos e o aprimoramento das metodologias de gestão.

Desta maneira, o GM provoca a necessidade de enfrentar alguns desafios como:

- a) Alinhar as competências com os processos buscando viabilizar a consecução das metas;
- b) Criar e gerir redes de conhecimento com a finalidade de trocar experiências e reforçar a execução das políticas e dos programas.
- c) Simplificar carreiras, avaliar o desempenho e adotar sistemas de remuneração fundamentada nas competências e nos resultados (ligado aos contratos de gestão horizontal e vertical), implementar programas de educação continuada etc.

A incumbência do elo 5 é definir os processos que visam relacionar os programas e as organizações às tecnologias da informação, fundamentais para auxiliar a otimização dos demais processos de trabalho, possibilitando a realização do monitoramento e da avaliação de resultados, bem como a transparência das ações.

Estes elos 3, 4 e 5, são fundamentais para alinhar as áreas de suporte de Governo (orçamento, finanças, controle, recursos humanos, compras, recursos logísticos, tecnologia da informação etc.) e devem procurar tratar de maneira diferenciada os nós estratégicos (prioritários).

No BSC, a busca do aperfeiçoamento dos processos internos é um elemento nevrálgico de qualquer projeto de execução da estratégia. Enquanto os objetivos estratégicos da perspectiva dos clientes e da perspectiva financeira do BSC apresentam os resultados desejados de uma estratégia vitoriosa, os objetivos estratégicos da perspectiva dos processos internos delineiam como a estratégia será executada. A qualidade do trabalho realizado nos processos existentes no mapa estratégico da organização tem influência direta e indireta nos resultados desejados que são apresentados nas perspectivas superiores.

Para Kaplan e Norton (2008), os programas de qualidade podem auxiliar na melhoria dos processos que realizam papéis críticos para o cumprimento das metas de desempenho, e conseqüentemente para a consecução da estratégia. Para estes autores, a organização deve estudar cada processo estratégico, localizar quais são os fatores críticos de sucesso e os respectivos indicadores onde os colaboradores devem buscar aperfeiçoar suas atividades diárias. Podem ser utilizados

*Dashboards*¹⁵ para auxiliar o acompanhamento dos indicadores de processo, visando direcionar a melhoria dos mesmos.

Kaplan e Norton (1997) acreditam que a abordagem proposta pelo BSC com relação aos processos internos ligados aos objetivos estratégicos e indicadores é uma das fundamentais distinções entre o BSC e outros modelos de gestão. Os indicadores selecionados para compor o BSC objetivam testar a hipótese estratégica, ou seja, averiguar se os processos definidos para suportar os objetivos estratégicos estão de fato auxiliando a consecução dos objetivos das perspectivas que estão no topo do mapa estratégico, além de apresentar de maneira estratégica o desempenho destes processos.

As organizações devem executar bem todos os seus processos, mas devem buscar a excelência naqueles processos que refletem com maior intensidade na proposta de valor escolhida para o cliente.

QUADRO 8: Resumo das considerações sobre o alinhamento estratégico com processos internos.

GM	BSC
Relaciona organizações e programas a recursos orçamentários e financeiros, pessoas e sistemas informacionais. Faz esta relação utilizando elos vinculando os nós programas-organizações. Sua desconsideração impede o alcance de resultados porque não provê os meios devidos.	Apresenta através de relações causa-e-efeito quais são os processos mais influenciam a consecução dos objetivos estratégicos que estão no topo do mapa estratégico, auxiliando o alinhamento entre os processos internos considerados estratégicos e os resultados desejados.
Usualmente estruturadas sob a forma de sistemas centrais altamente normatizados, padronizados e centralizados, com a lógica matricial, no sentido de que estes devem buscar tratar de forma diferenciada os nós prioritários.	Permite enxergar a estratégia por uma perspectiva de cadeia de valor de processos.

¹⁵ Sistema de informação executiva, onde a interface do usuário assemelha-se a um painel de instrumentos de um automóvel, com o objetivo de facilitar a leitura da informação.

5.6 – Deveres da gerência

Nesta variável de comparação propõe-se analisar o quanto os modelos demandam de energia e dedicação da gerência para que o GM e o BSC entreguem os resultados propostos. Rotineiramente a alta direção considera sua responsabilidade finalizada após a definição dos objetivos estratégicos, em um estágio muito inicial do processo, o que não auxilia o trabalho de comunicação das premissas para toda a organização. Isto normalmente dificulta a consecução dos objetivos gerenciais ou dos resultados estratégicos.

Para Marini e Martins (2004), a reinvenção do Planejamento Governamental requer que este seja pensado como um processo de construção do futuro que tem um lado técnico e outro político. Ainda assim, isto não implica que o lado técnico resulte em um produto tecnocrático de uma elite de técnicos ou área de governo. Mas o lado político requer que o líder político, o executivo principal na qualidade de empreendedor, seja proponente e negociador de uma visão, buscando aliados na sua direção. Nesse sentido, é fundamental que a visão exprima uma meta mobilizadora.

Desta forma, é possível perceber que para o executivo principal concretizar a sua visão é imprescindível o apoio do seu *staff*, o primeiro escalão de comando, que é a ponte entre o executivo (estratégico) e o nível operacional. Sem os diretores e gerentes é impossível concretizar a visão estratégica da organização.

Neste sentido, como foi explicado no tópico 5.4 existe uma distribuição de responsabilidades, as quais são constantemente monitoradas através da central de resultados, “que constitui os nervos e o cérebro do Governo” (MARINI e MARTINS, 2004). Então, após a pactuação dos resultados é necessário que cada gerente de programa, na qualidade de coordenador dos nós implementadores, assuma a sua responsabilidade e faça o possível para que seus liderados cumpram seus objetivos.

Um dos princípios da organização orientada para a estratégia aborda a necessidade da existência de uma liderança executiva que mobilize a organização em prol da realização das mudanças necessárias, para conseguir implementar o BSC. É necessário que a cúpula da administração lidere o processo, possibilitando que a estratégia seja blindada e implementada, não permitindo que ações de curto prazo sejam priorizadas deixando para o segundo plano as ações que sustentam a estratégia no longo prazo.

Além da mobilização da organização buscando a mudança, o principal executivo deve realizar intensa comunicação da estratégia para toda a organização, assim como criar uma nova cultura dentro da organização utilizando a estratégia como “pano de fundo” de qualquer reunião. O desenvolvimento e a implementação do BSC inicia-se pela equipe executiva, Kaplan e Norton (1997) acreditam que a competência e o engajamento desta equipe são pontos cruciais para conseguir atingir os benefícios propostos pela metodologia.

Tanto no GM quanto no BSC os principais patrocinadores da implementação das metodologias são os executivos, considerando o executivo principal como sendo o grande pivô, responsável pela catalisação do processo. Onde este primeiro escalão tem o dever de utilizar o *scorecard* para conduzir as discussões sobre questões estratégicas, bem como para acompanhar a eficácia das ações organizacionais que conduzirão a mesma até a visão.

QUADRO 9: Resumo das considerações sobre os deveres da gerência

GM	BSC
O gerente deve pactuar os resultados com o executivo principal e posteriormente, atribuir responsabilidade aos seus subordinados pois, na qualidade de coordenador dos nós implementadores, ele deve assumir a responsabilidade mobilizar os colaboradores para a consecução dos objetivos estratégicos.	Os executivos têm a responsabilidade de mobilizar a organização em prol da realização das mudanças necessárias, para conseguir implementar o BSC. Além disso, deve realizar intensa comunicação da estratégia para toda a organização, objetivando criar uma nova cultura organizacional. Acompanhando a eficácia das ações organizacionais que conduzirão a mesma até a visão.

5.7 – Modelo de melhoria contínua

A análise sugerida neste tópico pretende perceber se os modelos de gestão GM e BSC incentivam o constante acompanhamento e avaliação dos resultados, de maneira que auxilie a catalisar um processo de evolução gerencial e operacional. Este desenvolvimento proporcionado pela avaliação rotineira dos resultados potencializa o aumento do conhecimento dos fatores que influenciam a organização, auxiliando a mesma a agir de maneira mais assertiva e eficiente na resolução dos problemas que dificultam o atingimento das metas. A melhoria contínua é uma peça chave para a realização da visão da organização.

A metodologia do GM propõe que sejam realizados momentos cíclicos de acompanhamento e avaliação, que podem ser feitos dentro de um comitê de avaliação, podendo este ser interno ou externo a organização. Tratando-se da implementação de estratégia no setor público, um ponto chave deste processo é prezar pela transparência do mesmo. Isto deve acontecer por meio da integração entre a central de resultados e a comunicação social com os sistemas de controle interno e externo, necessariamente no que diz respeito ao controle do desempenho (MARINI e MARTINS, 2004).

O acompanhamento deve observar o atingimento das metas, determinado intervenções, ajustes ou redirecionamentos durante o processo, para não permitir desvios de rota. Este momento não deve funcionar em caráter auditor, muito menos inquisitor. Também não deve ser transformado em um controle, que acontece depois do momento e vai procurar as razões e os responsáveis pelo descumprimento das metas.

A Central de Resultados (Figura 13) deve subsidiar com informações precisas cada programa e/ou organização contratada, permitindo que responsável tenha ciência dos resultados de seus encaminhamentos ao longo do tempo. As metas e seu acompanhamento (relatórios, eventos, instrumentos, critérios etc.) devem ter divulgação interna e externa permitindo que qualquer interessado possa saber como está sendo avaliado, objetivando ampliar a transparência e permitindo que exista um controle social.

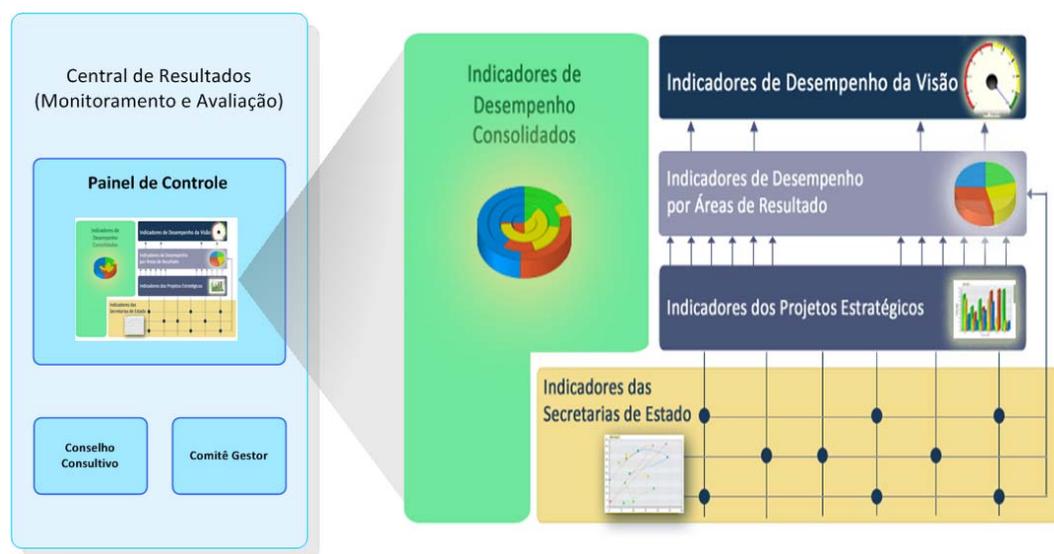


Figura 13: Funcionamento da central de resultados
Fonte: Adaptado de Marini e Martins (2004)

Marini e Martins (2004) predicam que para o nível gerencial devem existir um sistema de punição e incentivos, para estimular mais acertos que erros. Os erros (irregularidades, mal desempenho ou desvio de conduta) devem ser coibidos com punições que podem passar por afastamento da função, até a demissão em casos mais graves. Os erros não podem ser acobertados ou ignorados. Os acertos (desempenho pactuado, superação de metas, soluções inovadoras, solução de problemas etc.) precisam ser premiados com bônus financeiros, garantias e reconhecimento (imagem). Acertos não podem ser considerados como mera obrigação. Tudo isso, tem um único objetivo que é gerar o aprendizado, pois é possível aprender com o erro e também com o acerto e estes ocorridos devem ser comunicados para toda a organização com o intuito de contribuir com o crescimento de todos.

Costa e Landim (2007), acreditam que existem dificuldades para implementar o acordo de resultados, proposto pelo GM. Para estes autores, um contrato deve tratar com igualdade de condições as partes contratantes. Eles vêem com reticência a possibilidade de uma instituição pública celebrar um pacto com seus gestores, onde estejam previstas sanções no caso do não-cumprimento de suas obrigações. Por outro lado, Costa e Landim (2007) relatam que, no serviço público, em muitos casos não existem punições para um gestor que não cumpre com as suas responsabilidades e compromissos assumidos no acordo de resultados.

O aprendizado estratégico na metodologia do BSC está dentro de um dos princípios das organizações orientadas para a estratégia. Este princípio demanda que a estratégia seja convertida em um processo contínuo. Kaplan e Norton (2000) propõem que o processo de aprendizado seja feito através de uma rotina denominada de “*loop duplo*”, apresentado na Figura 14. A transformação da estratégia em processo contínuo, segundo Kaplan e Norton (2000), deve acontecer por meio de um relacionamento da estratégia com o orçamento. Para estes autores, existem duas maneiras de gerir: estrategicamente e operacionalmente.

Na gestão operacional o planejamento e o controle são realizados via orçamento. As metas de desempenho são determinadas e os recursos são disponibilizados para os departamentos orientados pelo orçamento. A gestão estratégica realizada pelo BSC propõe a vinculação entre o orçamento e a estratégia por meio do *loop duplo*, de forma que os recursos podem ser direcionados para a

manutenção das operações, mas também para realização das iniciativas estratégicas conforme a Figura 14.

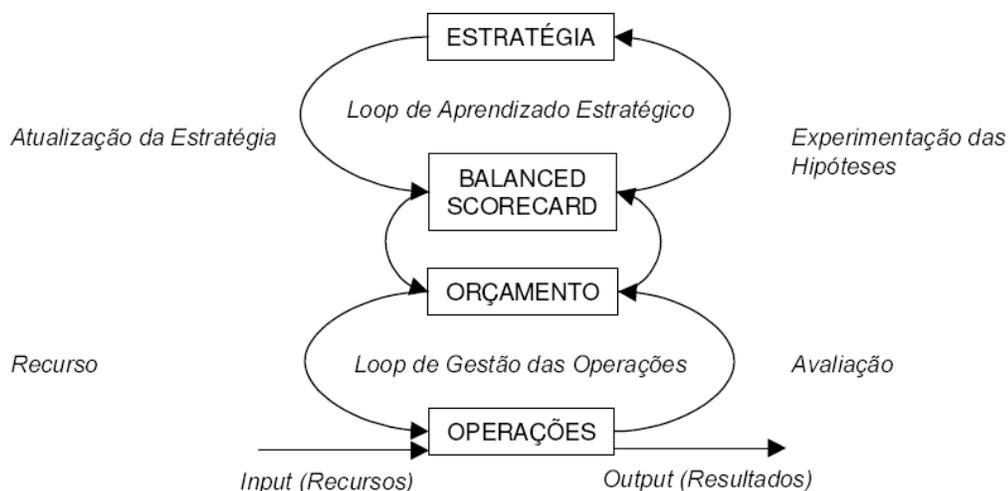


Figura 14: O *loop* duplo de aprendizado estratégico e gestão de operações
Fonte: Kaplan e Norton (2000, p.289).

O *loop* duplo permite integrar o aprendizado estratégico à gestão de operações. Desta forma, é necessário que existam ciclos de revisão do planejamento estratégico e orçamentário, para que determinadas iniciativas estratégicas sejam priorizadas em cada ciclo e assim a organização tenha condições para gerir e financiar os programas escolhidos. Preconiza-se a optar por poucos objetivos estratégicos em cada momento, para que os esforços da organização estejam focados para alcançá-los.

O BSC se propõe a que a construção deste aprendizado estratégico seja feito em reuniões gerenciais, local mais adequado para avaliar o impacto das metas nos objetivos estratégicos, ou seja, são analisadas as ações realizadas e os resultados obtidos à luz da estratégia representada no mapa. Desta maneira, o BSC auxilia a discussão estratégica.

QUADRO 10: Resumo das considerações sobre o modelo de melhoria contínua

GM	BSC
O acompanhamento e a avaliação deve se basear no indicativo do alcance das metas, apontando providências ou redirecionamentos, não deve ter um caráter auditor e inquisitor e nem deve se buscar razões e responsáveis por metas descumpridas. Deve aproveitar as falhas para gerar aprendizado.	A transformação da estratégia em processo contínuo deve acontecer por meio de um relacionamento da estratégia com o orçamento, através de um princípio denominado de <i>loop</i> duplo, de forma que os recursos podem ser direcionados para a manutenção das operações, mas também para realização das iniciativas estratégicas

5.8 – Complementaridade entre o GM e o BSC

A análise do GM e do BSC utilizando os elementos de comparação possibilitou encontrar pontos de complementaridade entre as duas metodologias de implementação estratégica. Estas informações podem ser aproveitadas para auxiliar na implementação da estratégia em organizações públicas. No Quadro 11 é apresentado um resumo das considerações sobre ambos os sistemas. Este quadro-resumo apresenta as características mais importantes de cada uma das metodologias.

QUADRO 11: Resumo das considerações sobre o GM e o BSC

Elementos escolhidos pelo pesquisador	GM	BSC
Considerações sobre a concepção e a gestão da estratégia	É uma ferramenta cujo objetivo primordial é a implementação da estratégia, então o GM necessita que a organização já tenha claramente definido seus objetivos estratégicos.	É uma metodologia que o principal desígnio é implementar a estratégia. Portanto, a pré-existência do planejamento estratégico na organização reduz o tempo para a implantação do BSC, mas não é fator indispensável.
	Este modelo de gestão coloca a estratégia como pivô do funcionamento organizacional e condiciona o alcance dos objetivos organizacionais com esta estruturação, onde a estratégia pode ser monitorada e reavaliada, freqüentemente.	Este modelo de gestão aloca a estratégia como ponto focal do funcionamento dos processos gerenciais. Desta maneira, possibilita uma abrangente perspectiva de monitoramento da implantação do gerenciamento estratégico.
	Demonstra que é capaz de ajudar na identificação de incoerências no processo de implementação da estratégia.	Tem condições de avaliar a suficiência dos elementos necessários para a construção do projeto que objetivará a movimentação estratégica da organização.
	Evidencia-se que este modelo de gestão é adequado para implementação, monitoramento e avaliação de planejamentos de longo prazo. Não apresenta ferramentas de desdobramento até o nível dos planos de ação.	Apresenta-se como uma ferramenta apropriada para implementar o planejamento estratégico de longo prazo, bem como monitorá-lo. Apresenta a estratégia de qualquer organização em um diagrama de uma página. Não apresenta ferramentas de desdobramento até o nível dos planos de ação.

Considerações sobre estrutura de avaliação da performance do modelo	Possibilita a definição de indicadores hierarquizados nos três níveis básicos organizacionais: o estratégico (metas mobilizadoras), o gerencial (indicadores de resultado dos programas) e o operacional (indicadores de resultado dos projetos, ações e atividades).	Tem como foco principal os indicadores estratégicos, no entanto o BSC pode ser desdobrado e também utilizado nos níveis gerenciais e operacionais, bastando para isso a preparação de <i>Scorecards</i> pessoais.
	Não apresenta de maneira evidente a divisão dos indicadores em perspectivas organizacionais distintas.	Apresenta a própria estratégia organizacional disposta em perspectivas, que auxiliam o entendimento da mesma.
	Emprega indicadores de resultado (<i>outputs e outcomes</i>) e de tendência (<i>lead</i>).	Emprega indicadores de resultado (<i>outputs e outcomes</i>) e de tendência (<i>lead</i>).
Considerações sobre o alinhamento organizacional com a estratégia	A implementação de uma Agenda Estratégica baseada em Projetos/Programas implica a formação de redes de relacionamentos que vinculam as unidades organizacionais (Departamentos) a esses Projetos/Programas, determinando como as tarefas serão divididas, agrupadas e coordenadas.	O alinhamento proporciona geração de sinergia entre a organização e as unidades organizacionais, bem com entre os departamentos entre si, pautando-se nos objetivos estratégicos. Promove a divulgação das metas de longo prazo para os níveis gerenciais ao apresentar os objetivos estratégicos através de relações de causa-e-efeito.
	As redes de relacionamento devem ser tratadas na perspectiva horizontal, e vertical, fechando-se um circuito matricial de alinhamento. <ul style="list-style-type: none"> • O alinhamento vertical deve identificar, para cada Projeto/Programa, a rede de unidades organizacionais envolvidas na sua implementação. • O alinhamento horizontal é uma tarefa de conciliação de agendas que visa integrar as unidades organizacionais aos Projetos/Programas prioritários. 	O alinhamento organizacional do BSC deve acontecer em duas direções: <ul style="list-style-type: none"> • O alinhamento vertical atribui às unidades de negócio e aos departamentos como contribuir para a efetivação dos objetivos corporativos. • O alinhamento horizontal possibilita que haja sinergia entre as unidades de negócio entre si.
Considerações sobre modelo de divisão de responsabilidades	As redes de relacionamento que implementarão a estratégia devem ser tratadas nas perspectivas horizontal, e vertical, o que possibilita a definição de resultados e metas mensuráveis. Isto deve ser feito no primeiro escalão, e pode ser replicado para escalões inferiores. O reforço negativo e positivo é claramente estimulado.	Para converter a estratégia em atividade cotidiana de todos, recomenda que seja realizado investimento em capacitação e na difusão da estratégia, bem como devem ser definidos objetivos para as equipes e objetivos para as pessoas individualmente.

Considerações sobre o alinhamento estratégico com processos internos.	Relaciona organizações e programas a recursos orçamentários e financeiros, pessoas e sistemas informacionais. Faz esta relação utilizando elos vinculando os nós programas-organizações. Sua desconsideração impede o alcance de resultados porque não provê os meios devidos.	Apresenta através de relações causa-e-efeito quais são os processos mais influenciam a consecução dos objetivos estratégicos que estão no topo do mapa estratégico, auxiliando o alinhamento entre os processos internos considerados estratégicos e os resultados desejados.
	Usualmente estruturadas sob a forma de sistemas centrais altamente normatizados, padronizados e centralizados, com a lógica matricial, no sentido de que estes devem buscar tratar de forma diferenciada os nós prioritários.	Permite enxergar a estratégia por uma perspectiva de cadeia de valor de processos.
Considerações sobre os deveres da gerência	O gerente deve pactuar os resultados com o executivo principal e posteriormente, atribuir responsabilidade aos seus subordinados pois, na qualidade de coordenador dos nós implementadores, ele deve assumir a responsabilidade mobilizar os colaboradores para a consecução dos objetivos estratégicos.	Os executivos têm a responsabilidade de mobilizar a organização em prol da realização das mudanças necessárias, para conseguir implementar o BSC. Além disso, deve realizar intensa comunicação da estratégia para toda a organização, objetivando criar uma nova cultura organizacional. Acompanhando a eficácia das ações organizacionais que conduzirão a mesma até a visão.
Considerações sobre o modelo de melhoria contínua	O acompanhamento e a avaliação deve se basear no indicativo do alcance das metas, apontando providências ou redirecionamentos, não deve ter um caráter auditor e inquisitor e nem deve se buscar razões e responsáveis por metas descumpridas. Deve aproveitar as falhas para gerar aprendizado.	A transformação da estratégia em processo contínuo deve acontecer por meio de um relacionamento da estratégia com o orçamento, através de um princípio denominado de <i>loop</i> duplo, de forma que os recursos podem ser direcionados para a manutenção das operações, mas também para realização das iniciativas estratégicas

Diante das informações apresentadas no Quadro 11, considerando-se a existências de sete elementos de comparação é possível dizer que existem dois pontos de convergência expressos pelo elemento “Concepção e gestão da estratégia” e o elemento “Modelo de melhoria contínua”. Nestes dois tópicos existem semelhanças muito grandes e as características intrínsecas de cada uma das metodologias são muito próximas, de tal maneira que um ponto fraco evidente no GM, também é encontrado no BSC, quanto ao subitem denominado “Perspectiva temporal do planejamento” onde as duas metodologias não dispõem de clareza

quanto a apresentação de ferramentas de desdobramento até o nível dos planos de ação.

Analisando o Quadro 11, é possível encontrar também cinco pontos onde a abordagem entre as duas metodologias é apresentada de maneira distinta: a “Estrutura de avaliação da performance do modelo”; o “Alinhamento organizacional com a estratégia”; “Modelo de divisão de responsabilidades”; “Alinhamento Estratégico com os processos internos”; e “Deveres da gerência”; que traduzem-se em pontos de aproximação, pois apesar de algumas diferenças existentes estes são claramente os pontos que permitem as metodologias se completarem.

6 – O CASO: MAIS GESTÃO É MAIS SAÚDE

Este capítulo tem como objetivo apresentar a possibilidade de integração e aplicação conjunta das metodologias de gestão estratégicas denominadas Governo Matricial – GM e *Balanced Scorecard* – BSC, analisados no Capítulo 5, através da aplicação prática em uma organização pública.

O emprego das metodologias em questão foi feita em uma das estruturas mais complexa da Esplanada dos Ministérios do Brasil, o Ministério da Saúde – MS. A implantação foi realizada simultaneamente em 38 unidades organizacionais do MS, considerando secretarias, diretorias, coordenações-gerais e autarquias, bem como o gabinete do ministro. Para melhor entendimento do uso das metodologias, este capítulo apresenta o processo de realização do trabalho em fases distribuídas em três blocos de atuação.

O projeto de Gestão para Resultados do Ministério da Saúde, Mais Gestão é Mais Saúde, foi lançado em um evento para todos os funcionários do Ministério da Saúde no dia 21 de Fevereiro de 2008. Estavam presentes no evento: o Ministro da Saúde, José Gomes Temporão, o Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, Paulo Bernardo Silva, a Subchefe de Articulação e Monitoramento da Casa Civil, Miriam Aparecida Belchior e, o Representante da Organização Pan-Americana de Saúde, Diego Victoria Mejía.

Na ocasião do lançamento do projeto, a Secretária Executiva do Ministério da Saúde, Márcia Bassit Lameiro da Costa Mazzoli, expôs detalhadamente a dinâmica do projeto e como a implementação bem-sucedida do Mais Saúde beneficiaria ao cidadão, ao Ministério e aos servidores. Conforme colocado no evento, o escopo dos trabalhos para a implantação do projeto de gestão para resultados do Ministério da Saúde (PAC-SAÚDE) foi dividido em três frentes distintas:

- a) Bloco 1: Implantação de processos e instrumentos para gestão da implementação da Agenda Estratégica do Ministério da Saúde – MS, definida por ocasião da elaboração do PAC-Saúde;

- b) Bloco 2: Realizar, a luz da Agenda Estratégica, um diagnóstico organizacional nas seguintes dimensões: estruturas organizacionais, modelos institucionais, força de trabalho, gestão de custos e investimentos;
- c) Bloco 3: Realizar, a luz da Agenda Estratégica, um diagnóstico do alinhamento estratégico dos processos da Secretaria Executiva

No que concerne ao item “a” (Agenda Estratégica do Ministério da Saúde), tratou-se de implementar processos e instrumentos para gestão da implementação da Agenda Estratégica no âmbito de todas as Secretarias do Ministério (Secretaria Executiva – SE, Secretaria de Atenção a Saúde – SAS, Secretaria de Gestão do Trabalho e Educação em Saúde – SGTES, Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa – SGEP; Secretaria de Vigilância a Saúde – SVS; Secretaria de Ciência e Tecnologia - SCTIE), órgãos vinculados (Fundação Osvaldo Cruz – FIOCRUZ, a Fundação Nacional de Saúde – FUNASA, o Instituto Nacional do Câncer – INCA, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, a Agência Nacional de Saúde – ANS, a Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia – HEMOBRAS) e Gabinete do Ministro (Consultoria Jurídica – CONJUR, Assessoria Parlamentar – ASPAR, Assessoria de Assuntos Internacionais – AISA, Assessoria de Comunicação – ASCOM), conforme área verde da Figura 15.

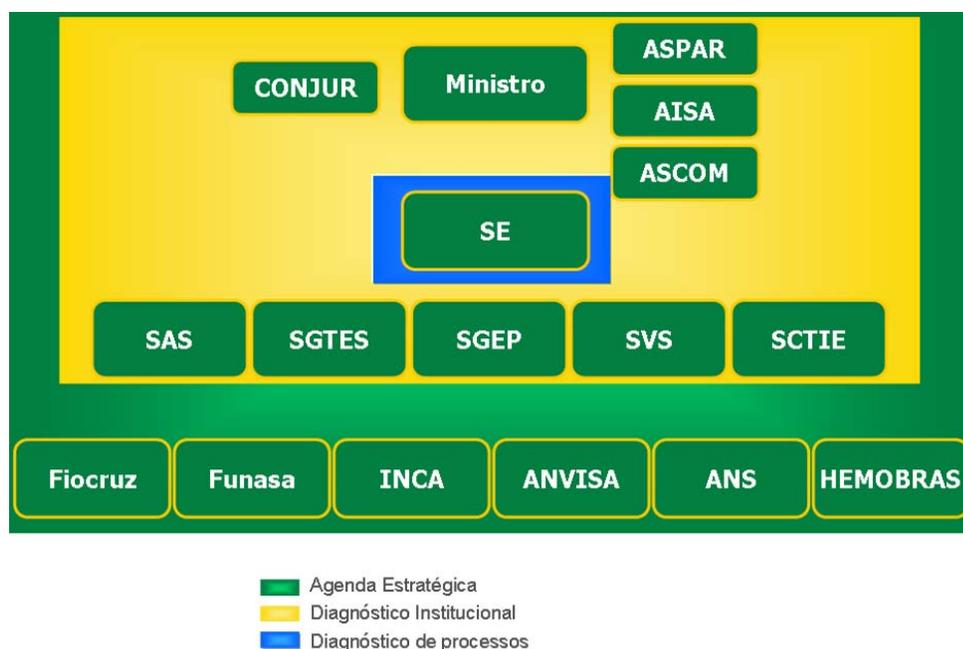


Figura 15: Abrangência dos blocos.

No que concerne ao item “b” (Diagnóstico Institucional e Organizacional), a área de abrangência incluiu todo o domínio institucional do Ministério da Saúde, em 32 unidades incluindo os órgãos integrantes de sua estrutura orgânica, exceto colegiados, conforme área amarela da Figura 15. O item “c” (Diagnóstico do alinhamento estratégico de processos), correspondeu às atividades de atribuição dos Órgãos constituintes da Secretaria Executiva, unidade organizacional responsável pelos processos de apoio às atividades finalísticas do Ministério, conforme área azul da Figura 15.

Para o desenvolvimento das três etapas mencionadas acima, um conjunto de produtos intermediários foram gerados, compondo três produtos principais, o Quadro 12 apresenta uma relação de produtos intermediários por bloco e fase.

QUADRO 12: Relação de produtos intermediários por bloco e fase

BLOCO	FASES	PRODUTOS INTERMEDIÁRIOS POR FASE
1	Fase 1 – Tradução da Agenda	• Mapa Estratégico e Indicadores do MS
	Fase 2 – Identificação dos Programas/Projetos Estratégicos	• Programas Estratégicos Identificados
	Fase 3 – Pactuação	• Acordo de Gestão por Unidade Organizacional
	Fase 4 - Consolidação das Metas	• Metas do MS definidas
	Fase 5 – Processo de Monitoramento da Agenda	• 1º. Relatório de Monitoramento
BLOCO	FASES	PRODUTOS INTERMEDIÁRIOS POR FASE
2	Fase 6 - Levantamento de Dados e Informações	• Planilhas contendo perfil de cada unidade analisada
	Fase 7 - Pré-Diagnóstico das Unidades do MS	• Pré-diagnóstico de cada unidade analisada
	Fase 8 - Diagnóstico Organizacional do MS	• Diagnóstico de cada unidade validada
	Fase 9 - Modelagem Organizacional do MS	• Versão final da proposta de estrutura organizacional e modelos institucionais
BLOCO	FASES	PRODUTOS INTERMEDIÁRIOS POR FASE
3	Fase 10 - Mapeamento dos Macro-processos da SE	• Manual com especificação dos Macro-processos da Secretaria Executiva
	Fase 11 - Diagnóstico Qualitativo do Alinhamento Estratégico	• Diagnóstico do Alinhamento Estratégico dos Macro-processos da Secretaria Executiva

Cada bloco foi realizado concomitantemente e com equipes de desenvolvimento distintas. Todos eles foram iniciados com a etapa de Planejamento, Apresentação e Capacitação preliminar com duração de duas semanas cada.

6.1 – Bloco 1 – Gestão da implementação da Agenda Estratégica do Ministério da Saúde

Os produtos da Agenda Estratégica foram construídos com base na metodologia do *Balanced Scorecard*, esta metodologia utilizada para os trabalhos da frente responsável pela Agenda Estratégica (Bloco 1), abrangeu cinco fases apresentadas a seguir, com os seus respectivos produtos.

6.1.1 – Fase 1: Tradução da Agenda – Mapa Estratégico e Indicadores do MS

O Mapa Estratégico (ou Síntese do Mais Saúde), expressou a maneira pela qual a estratégia foi implementada. Este mapa é um diagrama, que identificou os principais objetivos e estabeleceu entre eles relações de causa e efeito que direcionariam a implementação da estratégia. O Mapa Estratégico do Mais Saúde foi organizado da seguinte forma:

A) Perspectivas

As perspectivas são dimensões de análise que buscaram responder a três perguntas fundamentais (Figura 16):

- Para que o Programa Mais Saúde tenha sucesso, o que ele deve entregar como resultados à Sociedade Brasileira?
- Para promover esses resultados à Sociedade Brasileira, quais são os grandes focos de atuação?
- Para sustentar efetivamente esses grandes focos de atuação do Programa Mais Saúde e potencializar os resultados à Sociedade Brasileira, quais são as bases para o desenvolvimento?

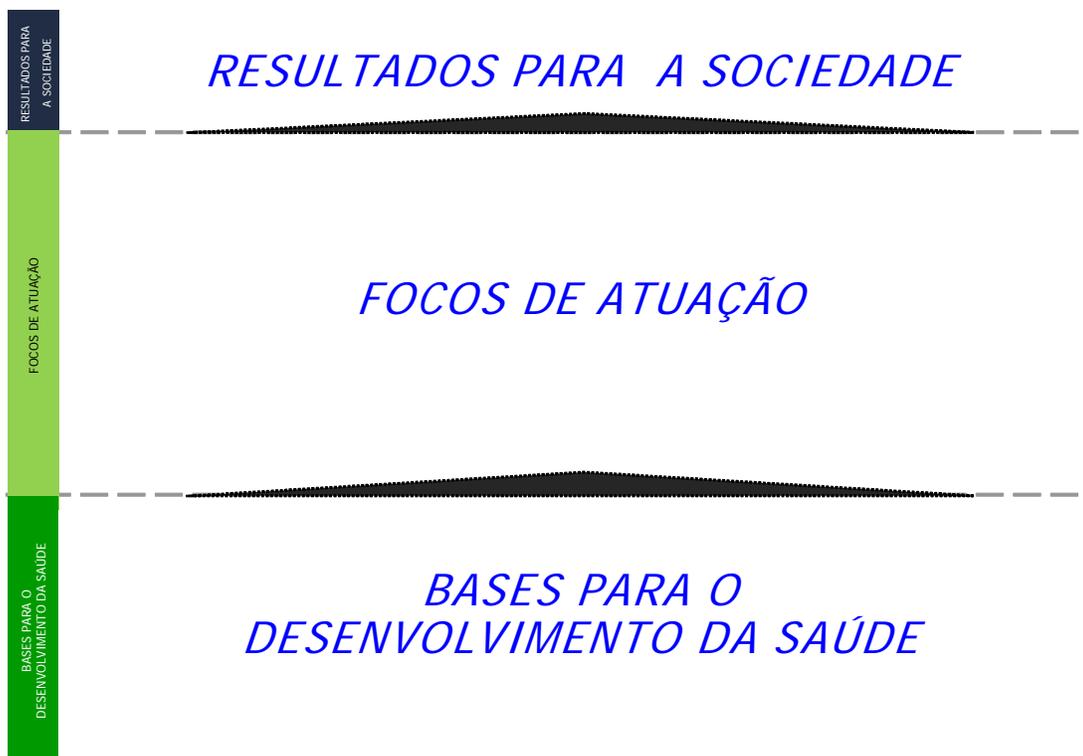


Figura 16: Perspectivas da Síntese do Mais Saúde.

B) Eixos de Intervenção

Os Eixos de Intervenção são grandes temas da estratégia apresentados no Programa. Eles forneceram um meio de segmentar a estratégia em várias “categorias” e auxiliaram no estabelecimento de foco. No Programa Mais Saúde totalizaram sete eixos de intervenção:

- a) Promoção da Saúde: contempla ações especificamente voltadas para a promoção da saúde;
- b) Atenção à Saúde: abrange ações de assistência básica, de média e alta complexidade, a regulação e a qualificação da saúde suplementar e a integração com ações voltadas para o monitoramento, a prevenção e a vigilância em saúde;
- c) Complexo Industrial / Produtivo da Saúde: considera ações que buscam dotar o país de uma base produtiva e de conhecimento capaz de garantir uma capacidade de oferta interna que permita o atendimento integral às necessidades de saúde da população;

- d) Força de Trabalho em Saúde: tem como questões centrais a qualificação, expansão e adequação das formas e dos contratos de trabalho na área de saúde;
- e) Qualificação da Gestão: como questão central o processo de inovação de gestão de forma a garantir eficácia, eficiência e efetividade das ações e a otimização dos recursos aplicados, mediante o estabelecimento de compromissos pactuados com resultados entre todos os gestores do sistema;
- f) Participação e Controle Social: tem como questão central o fortalecimento da participação e controle social sobre todas as instâncias e os agentes que fazem parte do SUS;
- g) Cooperação Internacional: trata da inserção da saúde na política exterior brasileira, em decorrência de seu papel-chave para as ações de cooperação entre os países.

Na Síntese do Mais Saúde os Eixos de Intervenção foram dispostos de forma a demonstrar as relações de causa e efeito entre eles, conforme a Figura 17.

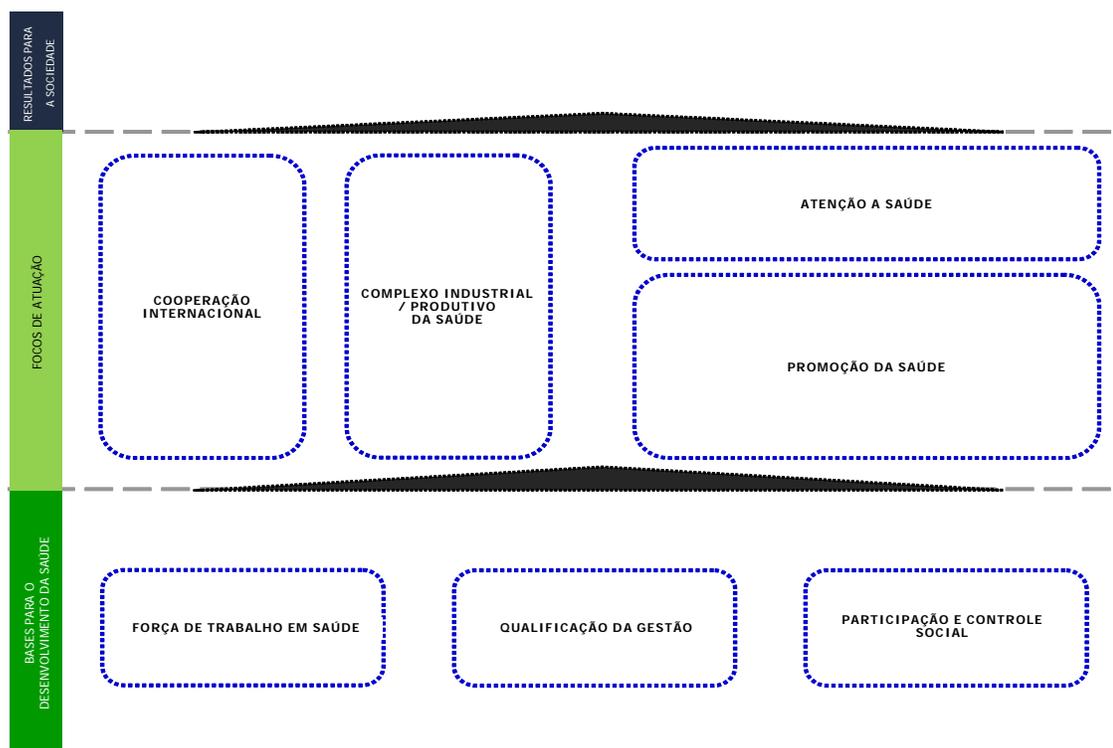


Figura 17: Eixos de Intervenção do Mais Saúde

Um aspecto relevante a destacar em relação aos Eixos de Intervenção foi a identificação de como estes foram representados nos quatro Pilares do Mais Saúde destacados pelo Ministro:

- 1) A Família no Centro da Mudança;
- 2) Mais Acesso, Melhor Qualidade;
- 3) Produção, Desenvolvimento e Cooperação;
- 4) Gestão, Trabalho e Participação.

A Figura 18 a seguir apresenta como os Eixos de Intervenção relacionam-se com os Pilares do Mais Saúde.

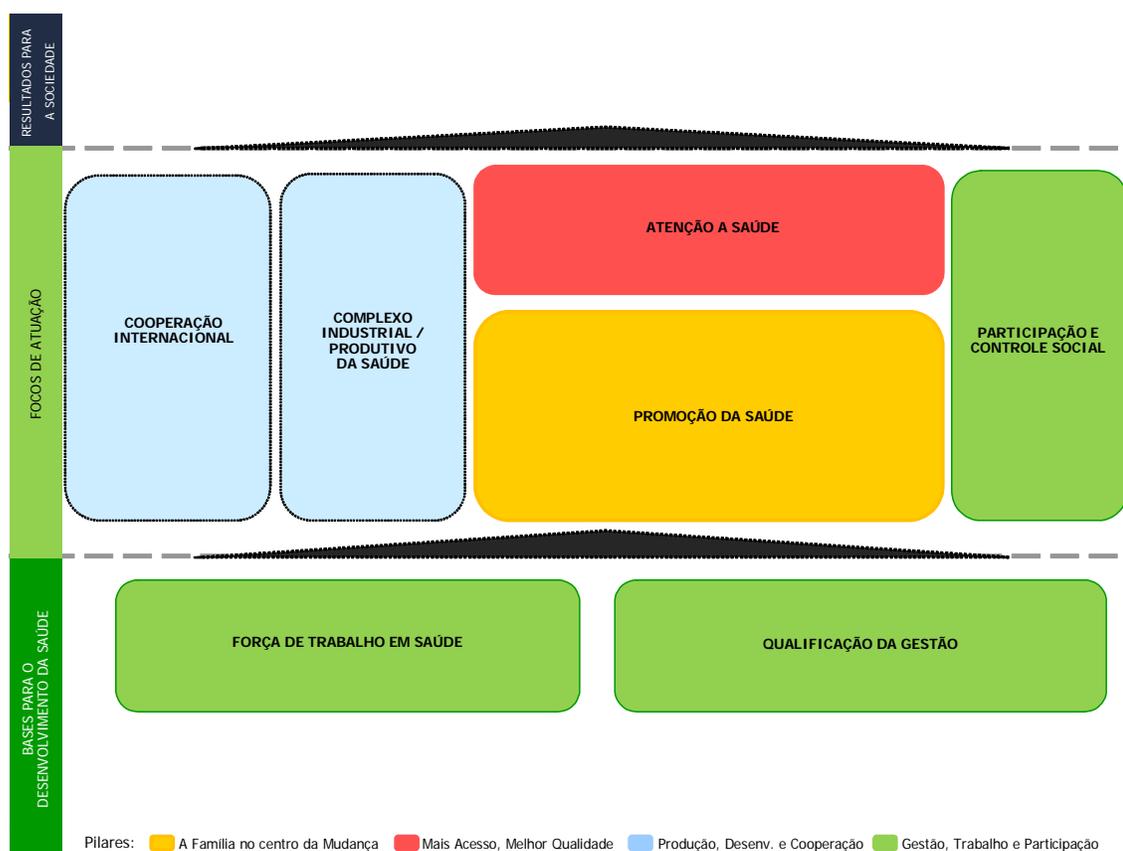


Figura 18: Pilares do Mais Saúde.

C) Objetivos Estratégicos

Os objetivos são um conjunto correlacionado de prioridades contempladas nos Eixos de Intervenção e que esclarecem o que a estratégia deve alcançar e o que é crítico para seu sucesso. Foram estabelecidos a partir de reuniões de trabalho

realizadas com os Representantes das Secretarias / Entidades e que tiveram como base o documento “Mais Saúde – Direito de Todos (2008-2011)”. A versão aqui apresentada, Figura 19, foi referendada pelo Ministro, Secretários e Presidentes das Entidades Fundacionais e Autárquicas, em sessão realizada em 13 de março de 2008.

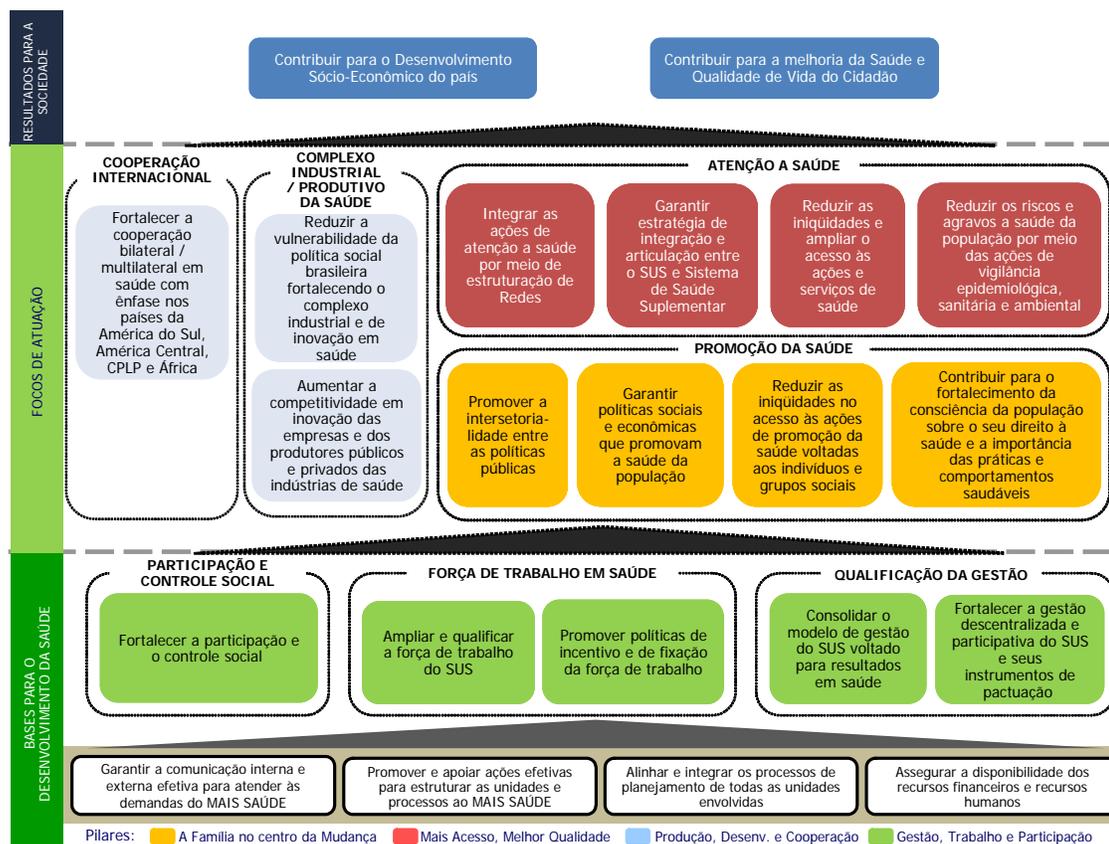


Figura 19: Objetivos Estratégicos do Mais Saúde.

Após validado o Mapa Estratégico, foi iniciado o trabalho de definição dos indicadores estratégicos do MS. Estes indicadores mostram como foi acompanhado o sucesso da estratégia, informando o foco de cada um dos objetivos e, ao mesmo tempo, sinalizando o direcionamento necessário para a implementação.

Para todos os objetivos estratégicos definidos no Painel Global de Acompanhamento e Gestão do Mais Saúde houve, pelo menos, dois indicadores. Um deles, necessariamente, foi um indicador de acompanhamento da execução das Medidas do Mais Saúde, denominado Indicador de Execução da Medida (IEM), e o outro, encarregado de acompanhar o alcance do objetivo definido. Vale ressaltar que os indicadores também foram objeto de análise e validação dos dirigentes do Ministério da Saúde quando da etapa de contratualização.

A Figura 20 a seguir detalha o indicador de acompanhamento da execução das medidas por meio de um exemplo:

MEDIDA "XYZ"	Orçamento Original (OO)	Valor Orçado do Trabalho Programado (VO)	Valor Compromissado do Trabalho Realizado (VC)	Valor Orçado do Trabalho Realizado (VOTR)	
				Progresso Físico (%)	Realizado até hoje
Ações das Medidas	Total Orçado (R\$)	Planejado até hoje	Compromissado até hoje		
Ação 1	5000	3800	4100	70%	3500
Ação 2	3600	2500	2980	60%	2160
Ação 3	8200	6400	5940	75%	6150
Ação 4	1800	600	360	15%	270
Ação 5	16800	-	-	-	0
Ação 6	4600	-	-	-	0
Açãon	1400	-	-	-	0
TOTAL	41400	13300	13380		12080

Figura 20: Indicadores de Acompanhamento das Medidas.

6.1.2 – Fase 2: Identificação dos Programas/Projetos Estratégicos

Esta fase 2 tem uma relação direta com a metodologia do GM, especificamente a construção dos Elos 1 e 2. Nesta fase foi feita a integração entre o resultado dos programas e os resultados de desenvolvimento (elo 1), bem como foi feito o alinhamento da arquitetura governamental com a agenda estratégica (elo 2). A identificação dos Programas / Projetos Estratégicos (Medidas do Mais Saúde), é o apontamento dos projetos que deveriam ser realizados para que as metas fossem atingidas e os objetivos alcançados.

Em 14 de março de 2008, com a participação dos Representantes das Secretarias / Entidades do Ministério da Saúde, foi realizada uma reunião de trabalho com o objetivo de analisar o impacto dos Programas / Projetos Estratégicos nos Objetivos Estratégicos de seu respectivo Eixo. Após o levantamento de todos os projetos estratégicos foi feita a classificação do impacto da Medida nos Objetivos Estratégicos, observando-se a seguinte escala: Alto (3 pontos); Médio (2 pontos); Baixo (1 ponto).

O resultado da classificação feita possibilitou avaliar a relevância estratégica das Medidas, bem como o grau de cobertura dos Objetivos Estratégicos. A Figura 21 a seguir mostra uma representação dos resultados obtidos na oficina.

MEDIDAS	PROMOÇÃO DA SAÚDE			
	Promover a intersectorialidade entre as políticas públicas	Garantir políticas sociais e económicas que promovam a saúde da população	Contribuir para o fortalecimento da consciência da população sobre o seu direito à saúde e a importância das práticas e comportamentos saudáveis	Reduzir as iniquidades no acesso às ações de promoção da saúde voltadas aos indivíduos e grupos sociais
1.1. Propor à Câmara de Políticas Sociais, coordenada pela Casa Civil da Presidência da República, a articulação dos programas governamentais que tem impacto relevante na saúde e na qualidade de vida.	3	2		
1.2. Implementar em 1.000 municípios ações de promoção e monitoramento para gestantes e a população de zero a cinco anos, a partir de critérios definidos pela Câmara de Políticas Sociais (Brazileirinhos Saudáveis).		2		3
1.3. Expandir as Ações de Planejamento Familiar.			2	2
1.4. Estimular o aleitamento materno.			1	1
1.5. Implementar o Programa de Saúde nas Escolas em articulação com o Ministério da Educação beneficiando pelo menos 26 milhões de alunos de escolas públicas.	3	2	3	3
1.8. Estabelecer programas de educação e comunicação para a promoção de hábitos que reduzam os riscos de doenças.		2	3	
1.7. Promover a revisão de medidas legais capazes de reduzir o impacto dos riscos à saúde originados pelo consumo de produtos potencialmente nocivos à saúde.	2	3		
1.8. Fortalecer e ampliar a Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador.	1	1		2
1.9. Implementar a estratégia dos ambientes de trabalho saudáveis, no âmbito maior da estratégia dos municípios saudáveis, em conjunto com o Ministério do Trabalho "Empresas Promotoras da Saúde".	3	2	2	
1.10. Fortalecer e ampliar as ações de promoção para a Atenção Integral à Saúde do Idoso.			2	3
1.11. Promover ações de enfrentamento das iniquidades e desigualdades em saúde (para grupos populacionais de negros, quilombolas, GLBT, ciganos, prostitutas, população em situação de rua, entre outros).	3	3	3	3

Figura 21: Avaliação do impacto das medidas do eixo 1: Promoção da Saúde

6.1.3 – Fase 3: Pactuação – Acordo de Gestão por Unidade Organizacional

A fase 3 foi realizada com a utilização da metodologias do BSC que ficou responsável pela entrega dos Painéis de Contribuição de cada Secretaria / Entidade participante do Mais Saúde. Este trabalho incumbiu-se da entrega do produto intermediário Acordo de Gestão por Unidade Organizacional.

Os resultados obtidos a partir da construção dos painéis de contribuição foram os principais insumos para a elaboração dos acordos de gestão com as unidades organizações, o que permitiu ao final do trabalho a Gestão da Implementação da Agenda Estratégica do Ministério da Saúde.

O Painel de Contribuição expressou a maneira que cada Secretaria e Entidade participariam apoiando a implementação da estratégia do Programa Mais Saúde. Cada painel continha sub-produtos que formaram os Painéis de Acompanhamento e Gestão das Contribuições de cada Secretaria / Entidade para do Mais Saúde, que foram assim definidos:

- a) Objetivo estratégico da Síntese do Mais Saúde que a Secretaria / Entidade contribui para o alcance do desempenho global esperado;
- b) Objetivo de contribuição, que são todos os pontos de gestão da Secretaria / Entidade que impactam no objetivo estratégico da Síntese do Mais Saúde;
- c) Indicadores de contribuição, que demonstram como será acompanhado os objetivos de contribuição, informando o foco de cada um desses objetivos e, ao mesmo tempo, sinalizando o direcionamento necessário para o seu alcance;
- d) Responsáveis pelos indicadores de contribuição, indicando a área responsável pela coleta dos dados dos indicadores, bem como pela análise de performance nos períodos determinados;
- e) Metas de longo prazo para os indicadores de contribuição, que indica os desafios esperados ao longo do período de 2008 a 2011;
- f) Medidas / Ações do Mais Saúde, onde são representadas todas as medidas / ações contidas no Mais Saúde e que estão sob responsabilidade da Secretaria / Entidade. Essas Medidas / Ações apresentam-se atreladas à contribuição identificada no Painel de Contribuição. Essas Medidas / Ações do Mais Saúde serão realizados para que as metas estabelecidas sejam atingidas e os objetivos alcançados.
- g) Indicadores da Medida / Ação, que indica a forma como a medida será mensurada. Além deste indicador, o sistema de monitoramento deverá mostrar também as metas físicas e financeiras dessas medidas.
- h) Responsáveis pela Medida / Ação, indicando a área responsável pela coleta dos dados dos indicadores da medida / ação, bem como pela análise de performance nos períodos determinados;
- i) Metas de longo prazo para as Medidas / Ações do Mais Saúde, indicando os desafios esperados ao longo do período de 2008 a 2011;

Todo o material desenvolvido neste processo foi consolidado e apresentado em quadros, como a Figura 22:

Ministério da Saúde 2008 - Contrato de Gestão																
Objetivos Estratégicos	Órgão Responsável	Objetivos de Contribuição	Indicadores de Contribuição	Responsável pelo Indicador de Contribuição	Metas				Medidas / Ações	Indicadores da Medida / Ação	Metas				Responsável pela Ação	Observações
					2008	2009	2010	2011			2008	2009	2010	2011		

Figura 22: Painel de Contribuições

Após este momento de identificação de Medidas / Ações do Mais Saúde sob responsabilidade da Secretaria / Entidade, a entidade responsável foi demandada a detalhar cada uma das Medidas / Ações, tornando-se claro o cronograma necessário para a sua execução e os responsáveis por cada atividade existente.

6.1.4 – Fase 4: Consolidação das Metas

A execução da fase 4 teve o objetivo de definir as Metas e o Relatório de Monitoramento (Modelo de Monitoramento). Assim, nesta fase contemplou-se a finalização do desenvolvimento dos Painéis de Acompanhamento e Gestão das Contribuições de cada Secretaria / Entidade para o Mais Saúde e o desenvolvimento do modelo de monitoramento. Esta fase foi realizada com a utilização conjunta das duas metodologias o BSC e o GM.

Os resultados obtidos a partir da construção dos painéis de contribuição realizados através do BSC, foram os principais insumos para a elaboração dos acordos de gestão (Termos de Contratualização) com as unidades organizacionais que foram concebidos por meio do GM, e permitiram a Gestão da Implementação da Agenda Estratégica do Ministério da Saúde.

Os subprodutos dos Acordos de Gestão foram assim definidos:

- Termos de Contratualização (Termos de Pactuação): contempla todos os elementos que foram contratualizados. Ou seja, todos os elementos que fazem parte do Painel de Contribuição de uma determinada Secretaria/Entidade (objetivo da síntese, objetivo de contribuição, indicador da contribuição e suas metas de longo prazo,

medidas de responsabilidade da Secretaria/Entidade, indicadores da medida e suas metas de longo prazo).

- Protótipo do Sistema de Monitoramento: como o próprio nome sugere, é um arquétipo do que virá a ser o sistema de monitoramento do Ministério da Saúde. Considera todos os elementos que foram objeto de contratualização em um ambiente que facilita a navegação e gestão.

Todo o material desenvolvido neste processo foi consolidado nos Termos de Contratualização e no Protótipo do Sistema de Monitoramento Informatizado exemplificado na Figura 23 a seguir.

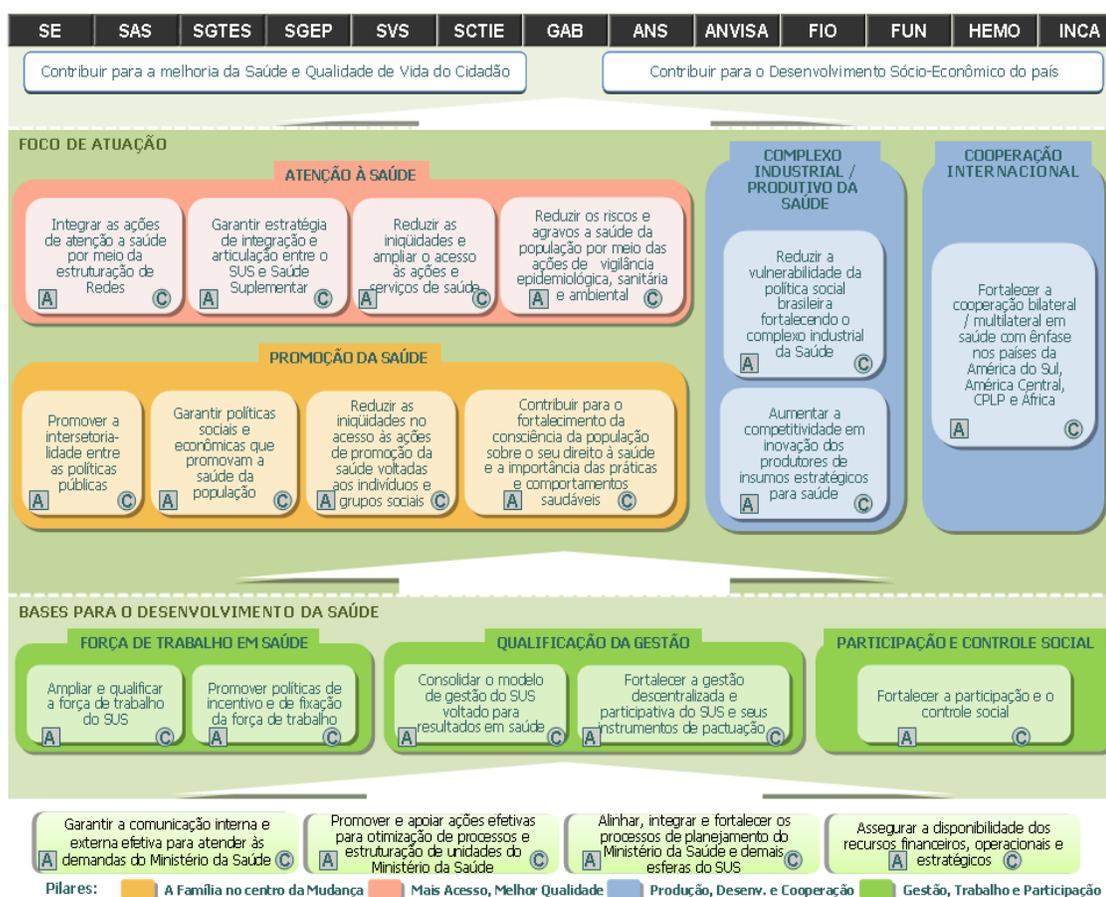


Figura 23: Figura ilustrativas do Protótipo do Sistema de Monitoramento

Além os Termos de Contratualização e do Protótipo do Sistema de Monitoramento foi desenvolvido o produto “Relatório do Modelo de Monitoramento”. O referido documento discorre sobre o conjunto de atividades (processo) necessárias para a boa gestão dos Acordos de Gestão e, por conseguinte, do Programa Mais Saúde.

6.1.5 – Fase 5: Processo de Monitoramento da Agenda

O trabalho realizado na Fase 5 pautou-se em ambas as metodologias o BSC e o GM e foi baseado no Modelo de Monitoramento do Programa Mais Saúde. Nesta fase foi prevista a concepção da central de resultados de governo, com o objetivo de realizar a gestão matricial de resultados, bem como a gestão estratégica da Agenda de Governo. Além disso foi prevista a realização de reuniões em dois ciclos: um ciclo mais curto, denominado monitoramento e controle, e outro mais longo, denominado aprendizado estratégico.

No ciclo de monitoramento e controle objetivou-se avaliar o desempenho dos objetivos do painel, analisando a performance atual com relação ao planejado, procurando compreender seu comportamento e enfatizando sua relação com as ações ou projetos estratégicos associados. Algumas perguntas-chaves foram feitas neste ciclo para auxiliar o processo de análise:

- a) Como está o alcance geral dos objetivos do painel?
- b) Qual o desempenho dos indicadores estratégicos definidos?
- c) Como estão sendo implementados os projetos ou ações estratégicas?
- d) Os projetos ou ações são suficientes?
- e) Os projetos ou ações estão aderentes aos objetivos estratégicos?

No ciclo de aprendizado estratégico a idéia é questionar o sistema, ou seja, se as premissas que fundamentam o Programa Mais Saúde ainda continuavam válidas. É importante frisar que a aprendizagem ocorre durante todo o processo de gestão e que o intuito das reuniões de aprendizado é dar maior ênfase ao questionamento. Alguns exemplos de questões a serem respondidas neste fórum foram:

- A Estratégia do Ministério da Saúde, formalizada no Programa Mais Saúde, ainda é válida?
- Existem elementos do cenário sócio-econômico que impactam positiva ou negativamente no Programa Mais Saúde?
- Qual o impacto dos fatores externos em termos de ameaças e oportunidades?
- A Estratégia contemplada no Programa Mais Saúde é robusta o suficiente para atender quaisquer cenários?

A Figura 24 apresenta uma visão geral da metodologia de monitoramento, enfatizando os dois diferentes ciclos da gestão descritos anteriormente. O item a seguir versa sobre a estrutura e o ciclo de reuniões previstos para a gestão do Mais Saúde.

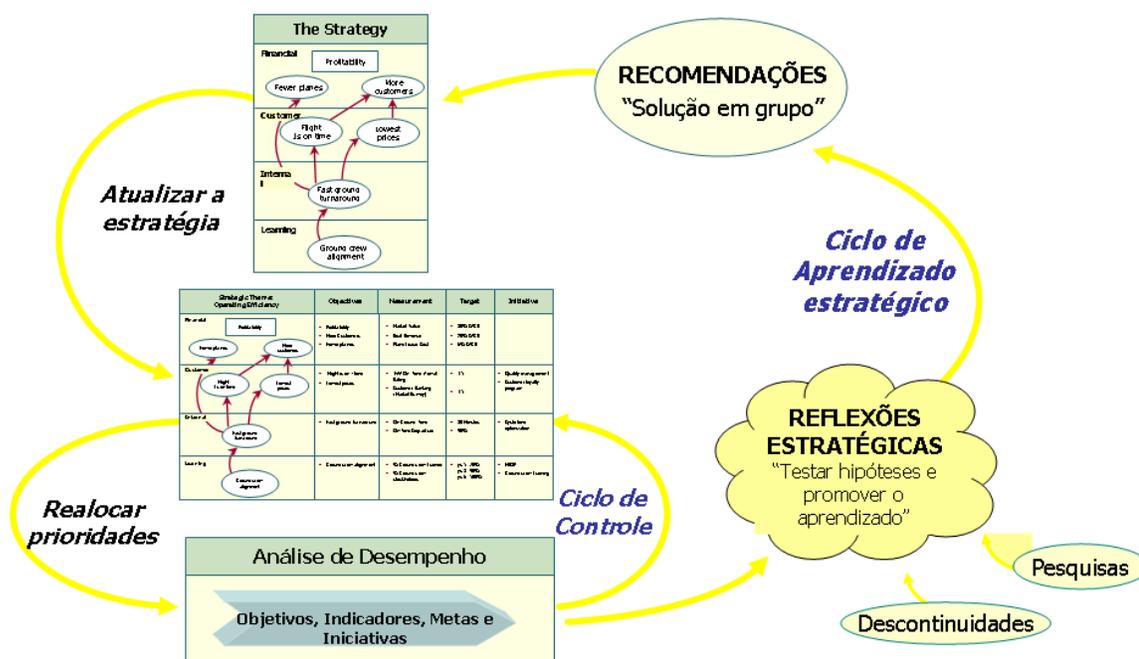


Figura 24: Monitoramento e Avaliação de Desempenho

6.2 – Bloco 2 – Diagnóstico organizacional do Ministério da Saúde

O Bloco 2 foi o responsável por realizar um diagnóstico consolidado do Ministério da Saúde e uma proposta de estrutura organizacional baseada nas análises feitas durante o projeto. Os produtos gerados pelo Bloco 2 foram baseados na metodologia do Governo Matricial – GM e tiveram o intuito de consolidar os elos 3, 4 e 5, interligando a organização e os programas, respectivamente com os recursos orçamentários e financeiros; com os recursos humanos; e com os recursos informacionais.

Embora obedeçam a múltiplos determinantes, as estruturas organizacionais são um ingrediente essencial da própria arquitetura organizacional – o conjunto de princípios e padrões que orientam como as atividades devem se organizar para implementar uma estratégia.

A questão central da arquitetura organizacional é orientar-se para os resultados da organização, servindo de ponte entre a estratégia e os processos que a implementam. Nesse sentido, é fundamental atender ao princípio da congruência (NADLER E TUSHMAN, 1997), segundo o qual quanto maior for o grau de congruência ou alinhamento dos vários componentes da arquitetura organizacional, maior será o desempenho da organização.

Esta metodologia, utilizada para os trabalhos da frente responsável pela Diagnóstico organizacional (Bloco 2), abrangeu as seguintes etapas, ver Quadro 13:

QUADRO 13: Relação de produtos intermediários por bloco e fase

BLOCO	FASES	PRODUTOS INTERMEDIÁRIOS POR FASE
2	Fase 6 - Levantamento de Dados e Informações	<ul style="list-style-type: none"> Planilhas contendo perfil de cada unidade analisada
	Fase 7 - Pré-Diagnóstico das Unidades do MS	<ul style="list-style-type: none"> Pré-diagnóstico de cada unidade analisada
	Fase 8 - Diagnóstico Organizacional do MS	<ul style="list-style-type: none"> Diagnóstico de cada unidade validada
	Fase 9 - Modelagem Organizacional do MS	<ul style="list-style-type: none"> Versão final da proposta de estrutura organizacional e modelos institucionais

6.2.1 – Fase 6 – Levantamento de Dados e Informações

A coleta de dados e informações para definição do perfil de cada unidade a ser analisada foi feita por meio de entrevistas, análise de documentos (relatórios, estudos e pareceres) e de legislação, além de observação direta. Por fim, os dados coletados foram objeto de validação com a equipe de consultores internos e representantes e gestores das Unidades analisadas.

A área de abrangência do levantamento de dados e informações organizacionais incluíram todos os órgãos integrantes da estrutura orgânica do Ministério da Saúde, exceto as entidades vinculadas e os colegiados. Foi realizada a coleta de dados e informações em 38 unidades de análise (órgãos e entidades), concernentes à: estratégia, estrutura, modelo institucional, processos, pessoas, sistemas informacionais e sistemas de custos e investimentos.

Durante o trabalho de coleta, análise das informações e construção dos relatórios de diagnóstico foram observadas sete dimensões, conforme abaixo:

- I. Estratégia: identifica o alinhamento e lacunas no posicionamento estratégico das áreas
- II. Estrutura: avalia se o desenho organizacional atual está aderente aos processos e missão das áreas
- III. Modelo institucional: analisa a adequação do regime jurídico das Unidades frente às suas responsabilidades
- IV. Processos: mapeia os principais macro-processos e sua prontidão para o alcance dos objetivos de cada unidade
- V. Pessoas: avalia se o quadro de pessoal e seu modelo de gestão atendem aos objetivos da unidade
- VI. Sistemas de Informação: levanta o os principais sistemas utilizados pelas áreas e a sua adequação aos processos do Ministério
- VII. Custos e investimentos: analisa se o recurso orçamentário e financeiro disponível para as áreas é adequado para o cumprimento de suas metas, bem como seus sistemas de controle e avaliação de resultados

6.2.2 – Fase 7 – Pré-Diagnóstico das Unidades do MS

A partir dos dados e informações coletadas nas 38 unidades de análise, foi elaborado um pré-diagnóstico indicando a situação atual, problemas e oportunidades de melhoria de cada uma das unidades. Esse Pré-diagnóstico foi apresentado para as áreas analisadas com objetivo de validar a gravidade e urgência dos problemas identificados e viabilidade das recomendações.

Nesta fase também foi feita a análise da estrutura organizacional avaliando-se o modelo de organização do trabalho do Ministério da Saúde, identificando a influência de aspectos como:

- a) **Estratégia:** De que forma a estratégia do Ministério da Saúde influenciou seu desenho organizacional? A priorização de algumas doenças e de modelos de atuação do SUS pode ser identificada como exemplo da influência da estratégia na estrutura organizacional do Ministério da Saúde.
- b) **Processos de Trabalho:** Como a estrutura é organizada a partir dos processos de trabalho e assim possibilita uma melhor gestão dos resultados de forma integrada e sistêmica? A estrutura atual do Ministério da Saúde, que fragmenta diversos processos de trabalho, demonstra que a estrutura não está totalmente alinhada aos processos do MS, o que dificulta a coordenação do trabalho e controle de resultados.
- c) **Tecnologia:** De que modo as necessidades de conhecimentos específicos pelas áreas técnicas pode interferir no desenho da estrutura? A adoção de critérios de departamentalização por grupos em situação de agravo, iniquidade, doenças, formas de transmissão e modelo de tratamento são casos da influência do aspecto tecnologia na modelagem da estrutura do Ministério da Saúde.

6.2.3 – Fase 8 – Diagnóstico Organizacional do MS

Com base nas informações dos relatórios de pré-diagnóstico das 38 unidades de análise, foi realizado um trabalho de consolidação em um único Diagnóstico do Ministério da Saúde. Nesse produto, foram identificados os principais problemas classificados em grau de relevância por Secretaria e para o Ministério. A partir desse Relatório de Diagnóstico do Ministério foram identificados diversos problemas causados e relacionados com a estrutura organizacional que foram objeto de análise e propostas de melhoria.

O processo de consolidação e análise das informações foi realizado por meio de discussões entre a equipe de consultores e o Ministério da Saúde com o objetivo de identificar limitações e oportunidades de melhoria.

O diagnóstico consolidado do Ministério foi dividido em oito partes, conforme abaixo:

- a) Diagnóstico Global do Ministério da Saúde;
- b) Diagnóstico da Secretaria Executiva
- c) Diagnóstico do Gabinete do Ministro
- d) Diagnóstico da Secretaria de Atenção à Saúde
- e) Diagnóstico da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa
- f) Diagnóstico da Secretaria de Gestão do Trabalho e Educação em Saúde
- g) Diagnóstico da Secretaria de Vigilância em Saúde
- h) Diagnóstico da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos

6.2.4 – Fase 9 – Modelagem Organizacional do MS

Após as etapas de levantamento dos dados e informações organizacionais, elaboração dos pré-diagnósticos, validação dos diagnósticos, a Fase 9 teve como atividade modelagem de uma nova proposta de estrutura organizacional para o MS, bem como seus modelos institucionais.

No processo de modelagem da proposta de estrutura, foram considerados os diversos fatores contingenciais da estrutura organizacional (ver Figura 25). E para a condução deste processo foi utilizado uma metodologia específica¹⁶ que demandava:

- a) Identificar as funções essenciais a serem desempenhadas pela organização, classificadas como Núcleo Operacional.
- b) Segregar as funções de suporte corporativo, técnico e administrativo do Núcleo Operacional.
- c) Avaliar o posicionamento da Linha Intermediária e da Cúpula.

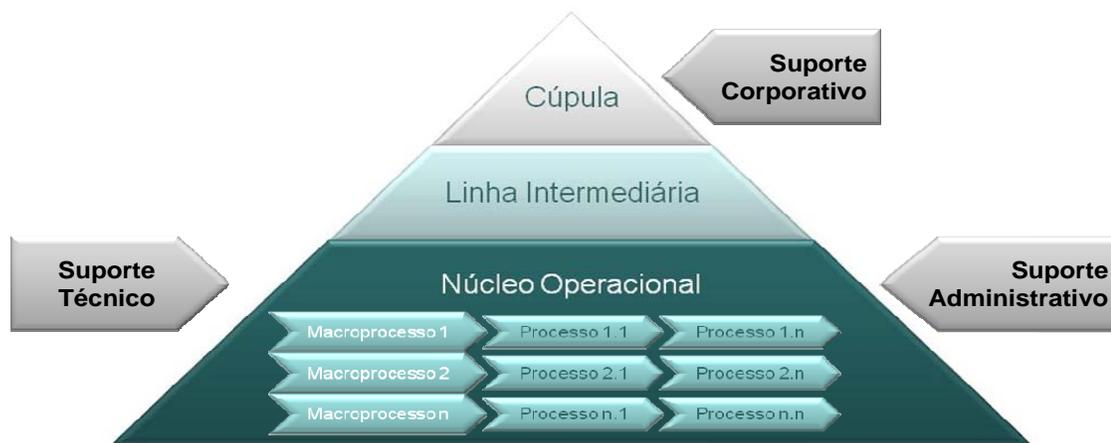


Figura 25: Elementos de uma estrutura organizacional.

¹⁶ Ver Martins e Marini, Guia de Modelagem de Estruturas Organizacionais, PUBLIX, 2005.

A Figura 25 apresenta alguns elementos da estrutura de suporte existentes na estrutura organizacional que deveriam ser analisadas:

- a) Suporte Corporativo: Desenvolvimento de processos de planejamento, controle, relações interinstitucionais e inovação gerencial.
- b) Suporte Administrativo: Prestação de serviços administrativos envolvendo recursos humanos, financeiros, materiais, logísticos e informacionais.
- c) Suporte Técnico: Desenvolvimento de processos de planejamento, padronização e inovação tecnológica e controle de qualidade

Da mesma forma, foi objeto de análise a Cúpula, que assegura que a organização cumpra sua missão de modo eficaz e também atenda às necessidades dos que a controlam. Assim como, a Linha Intermediária que conecta a cúpula estratégica ao núcleo operacional pela cadeia de gerentes intermediários que possui autoridade formal, apresentada na Figura 26.



Figura 26: Linha Intermediária.

Seguindo a mesma lógica, no detalhamento da Figura 27 são apresentados alguns elementos da estrutura do nível inferior da pirâmide denominado Núcleo Operacional, que é o cerne da estrutura, responsável pela execução dos processos finalísticos de prestação de serviços do Ministério e foram o principal foco das análises e propostas apresentadas

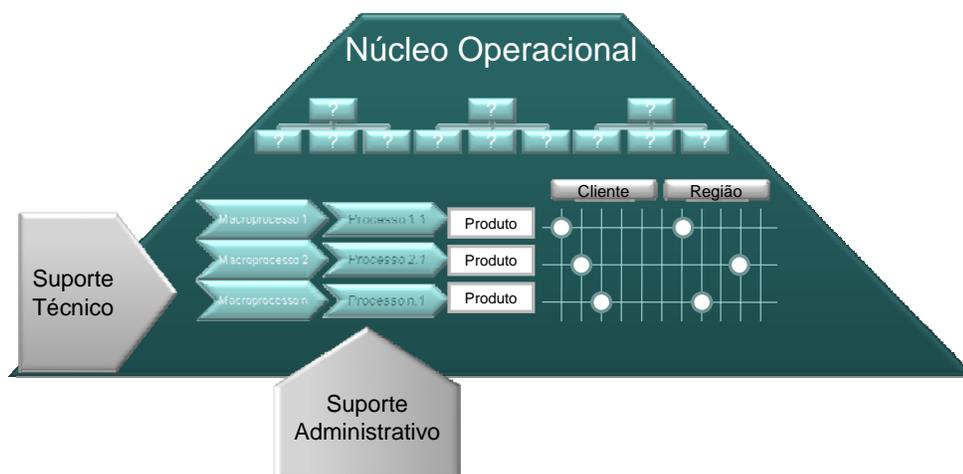


Figura 27: Elementos de uma estrutura organizacional.

O projeto de Mudança da Estrutura do Ministério da Saúde envolveu uma análise de sua estratégia, seus processos de trabalho e a tecnologia envolvida no desempenho de suas atividades. Em função da análise da situação atual da estrutura foram identificados seus problemas e formuladas propostas de melhoria.

A nova estrutura do Ministério da Saúde proposta teve como objetivo melhorar seus processos, a capacidade de alinhamento e articulação entre as unidades e sinergia das ações e assim contribuir para a melhoria do desempenho do Ministério.

6.3 – Bloco 3 - Diagnóstico do alinhamento estratégico dos processos da Secretaria Executiva

O objetivo do Bloco 3 foi realizar o Mapeamento dos Macro-processos da Secretaria Executiva – SE do Ministério da Saúde e apresentar um Diagnóstico do Alinhamento Estratégico destes Macro-Processos.

Os produtos apresentados pelo Bloco 3 foram concebidos baseados em uma metodologia desenvolvida pela empresa de consultoria Symnetics, que é afiliada da *Balanced Scorecard Colaborative*, e detentora dos direitos de uso do *Balanced Scorecard* na América Latina. Esta metodologia é uma abordagem formal para integração da gestão de processos com os objetivos estratégicos, que é reconhecida e recomendada por Kaplan e Norton (2008).

O trabalho deste Bloco, permeado por essa metodologia, teve como fundamento buscar a sinergia e a convergência entre as demandas estratégicas do Mais Saúde e a capacidade de entrega dos processos da SE. Assim foi necessário realizar uma análise crítica dos processos, identificando lacunas de desempenho e oportunidades de melhoria. O conceito de processo está associado à idéia de fluxo em uma dinâmica sistêmica de entrada, processamento e saída. Pode-se dizer que processo é uma serie de atividades em seqüência, realizadas de forma lógica, que têm como objetivo entregar um bem ou serviço a um determinado cliente.

Como a Secretaria Executiva é uma secretaria “meio” dentro do MS, que dá suporte ao funcionamento das secretaria “fim” foi de fundamental importância o trabalho realizado pelo Bloco 3, em busca de identificar oportunidades de melhoria e potencialização do funcionamento da SE. Esta metodologia, utilizada para os trabalhos da frente responsável pelo diagnóstico do alinhamento estratégico dos processos da Secretaria Executiva (Bloco 3), compreendeu as seguintes etapas, ver Quadro 14:

QUADRO 14: Relação de produtos intermediários por bloco e fase

BLOCO	FASES	PRODUTOS INTERMEDIÁRIOS POR FASE
3	Fase 10 - Mapeamento dos Macro-processos da SE	<ul style="list-style-type: none"> Manual com especificação dos Macro-processos da Secretaria Executiva
	Fase 11 - Diagnóstico Qualitativo do Alinhamento Estratégico	<ul style="list-style-type: none"> Diagnóstico do Alinhamento Estratégico dos Macro-processos da Secretaria Executiva

6.3.1 – Fase 10 - Mapeamento dos Macro-processos da SE

Na etapa de levantamento de informações, a Secretaria Executiva foi dividida em 11 Unidades de Análise – UA as quais foram mapeadas em quatro etapas. Sabendo-se que a cada etapa foi feita uma rodada de validação com a participação dos líderes de cada unidade, bem como da equipe de desenvolvimento.

Etapas do Mapeamento:

- a) Caracterização das Unidades de Análise;
- b) Detalhamento dos Processos da SE;
- c) Identificação das demandas estratégicas para os processos da SE;
- d) Analisar a prontidão dos processos em relação às demandas;

Durante a etapa de caracterização das Unidades de Análise foi feito o levantamento de todos os materiais que serviriam de insumo para o projeto (regimentos, documentações, estudos e análises realizadas anteriormente, publicações, etc.). Com a absorção deste conhecimento e visitas às Unidades de análise foi feita a preparação de sub-produtos que subsidiaram as entregas desta etapa:

1. Quantificação da Força de Trabalho de cada UA: Foi feito um levantamento, em números gerais, de como está organizada a força de trabalho de cada UA e qual o tipo de vínculo destas pessoas.
2. Organograma em funcionamento de cada UA: Embora o organograma de cada UA esteja publicado no regimento do Ministério da Saúde, muitas delas funcionam com uma estrutura não correspondente a estrutura oficial. Para um bom desenvolvimento das etapas posteriores, foi feito o levantamento da estrutura em funcionamento de cada unidade de análise.
3. Mapa de relacionamentos das UA: Um mapa de relacionamento (cadeia de valor) mostra as entradas e saídas que estão conectadas às áreas internas e entidades externas à unidade em análise, ver Figura 28. Ele permite identificar conexões entre processos, entidades externas, produtos e serviços gerados, fornecedores e clientes (internos e externos), e fronteiras dos processos (Limites). Foi construído um mapa de relacionamento, com a identificação dos principais macro-processos e processos, para cada UA, Figura 28.

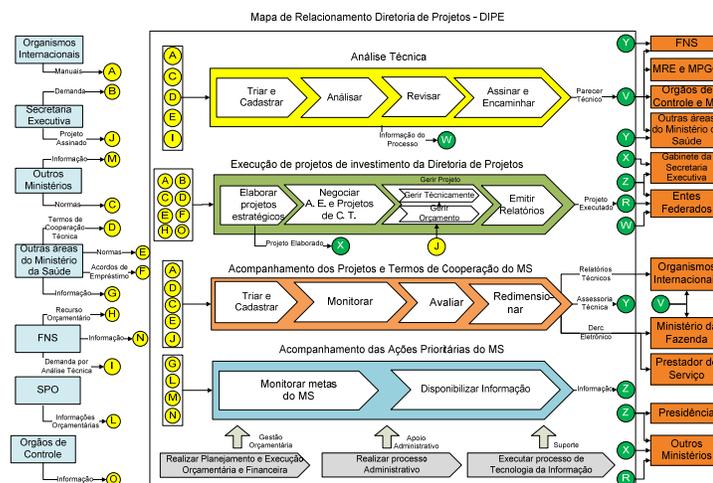


Figura 28: Exemplo de Mapa de Relacionamento de uma Unidade de Análise

Na etapa de Detalhamento dos Processos da SE foram identificados os macroprocessos da Secretaria Executiva a partir da consolidação do entendimento das 11 unidades de análise que a compõe. Os sub-produtos que subsidiaram as entregas desta etapa foram:

1. Fluxos dos Processos da SE: Como resultado dos levantamentos e das reuniões do tipo JAD (*Joint Application Design*), os fluxos processos da Secretaria Executiva foram detalhados, ver Figura 29.

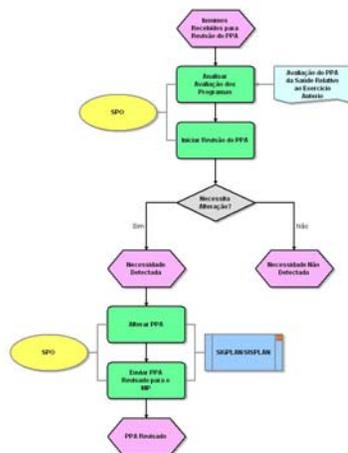


Figura 29: Exemplo de Fluxos dos Processos da SE.

2. Mapa de Relacionamentos da SE: Traz os principais macro-processos, entradas, saídas e conexões com entidades e processos externos, ver Figura 30.

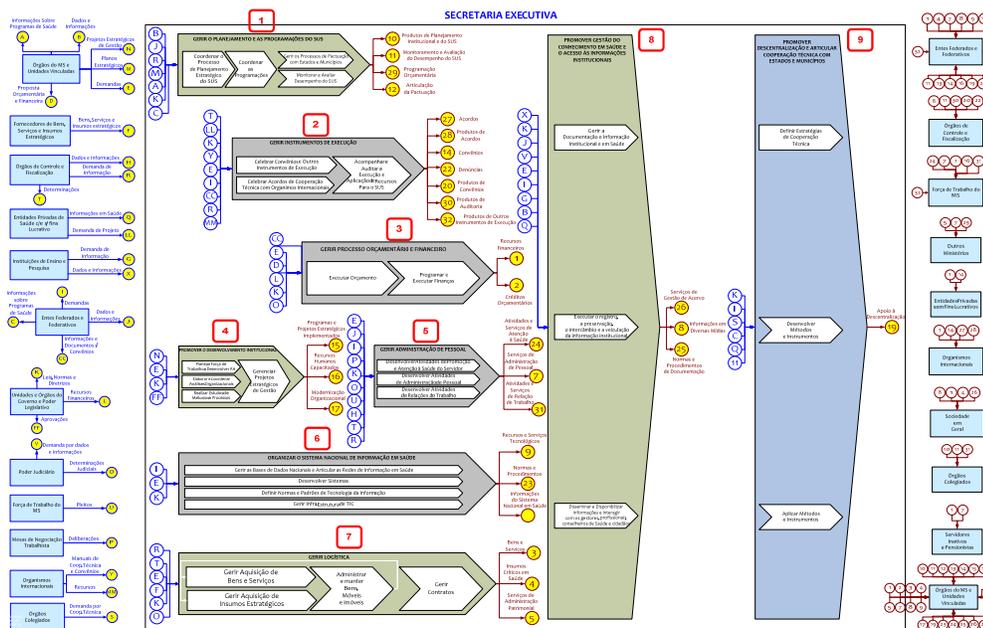


Figura 30: Mapa de Relacionamento da SE.

Estes processos foram detalhados e analisados de forma qualitativa, determinando a propriedade de cada um, de modo a permitir diferenciá-lo dos demais; e quantitativa, onde se determinou a expressão numérica dos processos; possibilitando assim a identificação dos seus pontos críticos.

A dimensão qualitativa foi analisada utilizando uma tabela de Pontos Críticos para cada macroprocesso através de um exame dos obstáculos que restringem o processo de satisfazer o seu público-alvo ou operar de modo eficaz e eficiente. Cada ponto crítico identificado pode ser encarado como uma oportunidade de melhoria em potencial, de forma a servir de insumos para o diagnóstico dos processos.

A dimensão quantitativa foi analisada utilizando-se os grandes números do processo, em todos os casos em que foi possível foram levantados alguns dados numéricos para incorporar a dimensão quantitativa à análise da situação de cada macroprocesso.

Na etapa de identificação das demandas estratégicas para os processos foi realizada foi realizado um levantamento junto às áreas, e foi criado um documento agrupando todas as demandas estratégicas para os Macroprocessos da SE, ver Figura 31. Este documento serviu de insumo para a análise de Prontidão dos Macroprocessos da SE.

Objetivo 01 - Assegurar a disponibilidade dos recursos operacionais, estratégicos e financeiros		
Demanda Estratégica	Unid. Resp.	Macro-Processo
Recursos do Mais Saúde Planejados	Áreas Finalísticas/SPO	1- Coordenar o Processo de Planejamento e Programações do SUS
Indicadores e Metas (Pacto pela Saúde) relacionadas ao Mais Saúde Pactuadas	DAD	1- Coordenar o Processo de Planejamento e Programações do SUS
Recursos do Mais Saúde Monitorados e Avaliados	SPO/DAD	1- Coordenar o Processo de Planejamento e Programações do SUS

Figura 31: Exemplo de tabela com demandas estratégicas para os processos.

Na etapa de análise da Prontidão dos Processos em Relação às Demandas foi verificado qual processo ou subprocesso deveria atendê-la, nos casos em que não havia processos para suportá-las (o que apontava um *gap* de processo), e depois foi realizada uma análise do grau de atendimento (0-Nada; 1-Pouco; 2-Muito; 3-Completamente), conforme Figura 32.

Objetivo 01 - Assegurar a disponibilidade dos recursos financeiros, operacionais e estratégicos						
Demanda Estratégica	Unid. Resp.	Macro-Processo	Processo	Como Atende	Grau em que Atende	Parecer
Garantir que os recursos de convênio e outros instrumentos de execução sejam destinados ao Mais Saúde	FNS	2 - Gerir Instrumentos de Execução	2.1- Celebrar Convênios e outros Instrumentos de Execução			Definir critérios claros para priorização dos convênios (recursos programados e de emendas) e outros instrumentos de execução, baseado no Mais Saúde
Assegurar que os Acordos de Cooperação Internacionais, atendam ao Mais Saúde	DIPE	2 - Gerir Instrumentos de Execução	2.2 - Celebrar Acordos de Cooperação Técnica			Planejar Celebração de Acordos Internacionais, visando atender objetivos do Mais Saúde
Garantir que os recursos do Mais Saúde estão sendo bem aplicados	FNS e DENASUS	2 - Gerir Instrumentos de Execução	2.3 - Acompanhar e Auditar a Execução			Priorizar o acompanhamento e a auditoria da execução dos recursos do Mais Saúde
Garantir que os recursos do SUS estão sendo bem aplicados	FNS e DENASUS	2 - Gerir Instrumentos de Execução	2.3 - Acompanhar e Auditar a Execução e			Realizar acompanhamento e a auditoria da execução dos recursos transferidos Fundo a Fundo

Figura 32: Exemplo de pontos críticos de determinado processo.

6.3.2 – Fase 11 - Diagnóstico Qualitativo do Alinhamento Estratégico

Na etapa de diagnóstico qualitativo do alinhamento estratégico da SE foi apresentado o relatório com o diagnóstico dos nove macroprocessos da SE, bem como proposições para o saneamento de pontos negativos.

Esta etapa teve um grau de importância elevado dentro do escopo do projeto, pois nela foi apresentado o resultado de todo o trabalho realizado pelo Bloco 3 em um relatório com a proposta de intervenção, indicando as mudanças

necessárias para garantir que os processos do MS estivessem alinhados à estratégia (Mais Saúde). Nele estavam contidas as principais falhas de desempenho e oportunidades de melhoria que a SE precisaria para atender com sucesso sua agenda estratégica.

6.4 – Conclusão do Caso

Pode-se considerar que os resultados obtidos, permitiram que o Ministério da Saúde conhecesse com maior profundidade o seu próprio funcionamento, as interdependências entre suas áreas, suas principais dificuldades e que direcionamentos precisavam ser adotados, para que fosse possível cumprir adequadamente a sua missão institucional e a sua Agenda Estratégica, o Mais Saúde.

O uso integrado do GM e do BSC como Modelo de Implementação da Estratégia e Gestão do Programa Mais Saúde trouxe, pelo menos, quatro grandes benefícios para o MS:

- a) O conteúdo estratégico do Programa foi descrito e comunicado de forma clara;
- b) Viabilizou o foco no conteúdo estratégico e na visão de longo prazo explicitado no Programa (2008-2011);
- c) Criou um real sentido de organização, mobilizando-a para a ação;
- d) Ambas as metodologias são flexíveis e foram precisamente adaptadas ao contexto de implementação do Programa.

Segundo Mazzoli (2008), muitas oportunidades de melhoria e desenvolvimento institucional foram mapeadas e resultados expressivos poderão ser obtidos, a curto e a longo prazo, dando-se continuidade a este grande projeto de mudança organizacional. Contudo, esta autora enquanto Secretária Executiva do MS acredita que para isso será preciso unir os esforços e o comprometimento de dirigentes e colaboradores do Ministério.

Como Secretária Executiva do MS Dra. Márcia Bassit acredita que ao longo do tempo os resultados deste projeto:

...propiciará o desenvolvimento de uma cultura de gestão no MS e deixará como legado o conhecimento gerencial desenvolvido, o que contribuirá para a adequada gestão dos recursos, a melhoria contínua dos processos e a geração de resultados de desenvolvimento na saúde pública brasileira (MAZZOLI, 2008, p.5)

Existe uma expectativa nos dirigentes do MS, que o Mais Gestão é Mais Saúde continue contribuindo para a disseminação da Agenda Estratégica dentro do Ministério, devido ao significativo envolvimento e participação de colaboradores e gestores no projeto. Por outro lado, o sistema de monitoramento da Agenda Estratégica auxiliará nas correções de rumo de forma tempestiva, sempre que se fizer necessário, e contribuirá para o aprendizado contínuo da organização.

7 – APRESENTAÇÃO DO MODELO DE IMPLEMENTAÇÃO DA ESTRATÉGIA COM O USO INTEGRADO DO BSC E DO GM

Este capítulo se propõem a apresentar uma proposta de modelo de implementação da estratégia em organizações públicas com o uso integrado das duas metodologias de gestão denominadas *Balanced Scorecard* – BSC e Governo Matricial – GM. É válido ressaltar que esta é uma proposta de modelo que não tem a pretensão de encerrar as pesquisas e estudos nesta área, e pelo contrário tem a finalidade de iniciar uma discussão em torno de um assunto que demonstra ter certa relevância. As fases indicadas procuram encadear de forma estruturada um passo-a-passo para implementar a estratégia em organizações públicas em uma perspectiva temporal de curto, médio e longo prazo.

Ao longo do capítulo será apresentado o modelo de implementação da estratégia; a concepção da Estratégia; a tradução da Estratégia (Planejamento Estratégico); o alinhamento da organização com a Estratégia; a atribuição de responsabilidades; o alinhamento dos processos internos com a Estratégia (Planejamento Operacional); o acompanhamento e avaliação de resultados e por fim as considerações finais sobre o modelo.

7.1 – Apresentação do Modelo

Este modelo é uma proposta de como implementar a estratégia em organizações públicas, que foi desenvolvido a partir da análise e comparação de outros dois modelos de implementação da estratégia o GM e o BSC. As sugestões apresentadas são frutos de uma análise teórica e uma aplicação prática destas duas metodologias em conjunto, em apenas uma organização. Portanto, este modelo não tem a pretensão de propor uma forma completa de implementação estratégica em organizações públicas.

Muitas informações indispensáveis para implementar a estratégia de maneira efetiva em qualquer tipo de organização estão a disposição de qualquer gestor nas diversas bibliotecas e livrarias. Com a evolução da Tecnologia da Informação encontram-se diversos programas de computador que auxiliam formular e visualizar a estratégia. A mais de uma década as organizações já dispõem de instrumentos que ajudam a conceber a estratégia, mapeá-la, desdobrá-la, gerir e melhorar os processos. Contudo, conseguir fazer tudo isso de forma integrada não é algo tão simples.

As organizações necessitam de um modelo que tenha a capacidade de integrar todas estas ações de maneira estruturada para tornar viável implementar a estratégia. Quando se aborda estas questões pela ótica de organizações públicas, a complexidade evolui, pois fazem parte deste processo outras questões como a política, a burocracia e a falta de cultura gerencial.

Desta maneira, este modelo tem este objetivo de propor uma reflexão sobre estas questões apresentadas e oferecer uma possibilidade de melhoria para a modernização gerencial na esfera pública. A Figura 33 descreve o funcionamento do modelo com suas seis etapas de desenvolvimento.



Figura 33: Modelo de Implementação da Estratégia em Organizações Públicas

Este modelo busca acompanhar as novas tendências de abordagens sistêmicas do planejamento e implementação da estratégia de forma integrada com as operações da organização. Para que seja possível a implementação deste modelo, sugere-se que as organizações primeiramente determinem um departamento, que ficará responsável por operacionalizar e coordenar o funcionamento do processo, que poderá ser denominado de Departamento de Implementação e Gestão Estratégica.

7.2 – Concepção da Estratégia

Os principais gestores da organização devem anualmente ter um momento para definição e reavaliação da estratégia. Nesse momento, as declarações de missão, visão e valores organizacionais deverão ser reafirmadas. Para isso, deve-se considerar um conjunto de dados, elementos e informações internas e externas a organização.

Se a estratégia do ano anterior ainda estiver atual e estiver atendendo a contento as necessidades da organização, podem ser feitos pequenos ajustes visando não deixá-la ficar obsoleta. Contudo, é fato que todas as estratégias vão precisar ser totalmente refeitas em algum momento, a literatura considera que algo em torno de 3 a 5 anos é a validade de uma estratégia.

Neste momento existe uma infinidade de instrumentos que podem auxiliar estes executivos a formularem a nova estratégia que terá o objetivo de nortear os passos da organização ao longo dos próximos anos. Como este é um modelo de implementação da estratégia, não se pretende aprofundar a argumentação sobre este tópico, contudo vale-se ressaltar que como sendo o primeiro passo ele é de fundamental importância para o bom resultados das demais etapas.

7.3 – Tradução da Estratégia (Planejamento Estratégico)

A tradução da estratégia formulada na etapa anterior é de fato a primeira fase do processo de implementação da estratégia. Este processo de tradução deve utilizar conjuntamente aspectos contidos na metodologia do BSC e do GM. O processo de tradução é conduzido pela concepção do mapa estratégico. Que por sua vez tem a incumbência de estruturar de forma sintética as perspectivas do mapa, que são as dimensões de atuação da estratégia; os objetivos estratégicos, que são o conjunto de prioridades que esclarecem o que a estratégia deve alcançar; e definir a relação de causa e efeito entre eles.

Com o objetivo de integrar as duas metodologias, esta etapa de desenvolvimento do mapa estratégico deve ser executada em conjunto com a

concepção do Elo 1 da metodologia GM, que trata do desenvolvimento do modelo conceitual, que é a ponte de integração entre os resultados de programas e resultados de desenvolvimento.

Para finalizar a tradução da estratégia é necessário definir os indicadores estratégicos, que são os sinalizadores que possibilitam acompanhar o sucesso da estratégia. Recomenda-se a definição de pelo menos dois indicadores para cada objetivo estratégico, um indicador de tendência e um indicador de resultado.

7.4 – Alinhamento da Organização com a Estratégia

A etapa de alinhamento da organização (unidades organizacionais e empregados) com a estratégia é essencial para o êxito no processo de implementação da estratégia. O processo de alinhamento acontece por meio da elaboração dos painéis de contribuição, que expressa a forma com que cada departamento irá auxiliar a implementação da estratégia.

Esta etapa também pode ser feita com o desdobramento de mapas estratégicos do nível estratégico, para o nível tático e o operacional, contudo a elaboração *scorecards* departamentais e pessoais é um processo mais trabalhoso, mas pode trazer resultados mais expressivos. O desdobramento dos mapas estratégicos de cima para baixo auxilia as unidades organizacionais a internalizar suas funções de otimização local e de apoio a consecução dos objetivos da organização como um todo.

A metodologia do GM tem importância significativa nesta etapa, pois neste momento é necessário definir a Matriz de relacionamento entre projetos/programas e as unidades organizacionais. Através desta matriz é possível realizar o alinhamento vertical e horizontal e compor as redes de relacionamento, que terão a incumbência de implementar as ações que viabilizarão a consecução dos objetivos estratégicos.

É válido ressaltar que esta etapa inicia o Elo 2, que acontece no momento do alinhamento da arquitetura governamental com a agenda. Nesta perspectiva, o alinhamento vertical deve identificar para cada projeto/programa, a rede de unidades organizacionais envolvidas na sua implementação. E o alinhamento horizontal é uma

tarefa de conciliação de agendas que visa integrar as unidades organizacionais aos projetos prioritários.

7.5 – Atribuição de Responsabilidades

Após a tradução da estratégia, a confecção do mapa estratégico, e do alinhamento organizacional, os principais gestores iniciarão o processo denominado de Pactuação/Contratualização de Resultados. Neste momento, cada gestor responsável por um programa/projeto/unidade organizacional assina um Termo de Contratualização (Termo de Pactuação), que contempla todos os elementos que foram contratualizados. Ou seja, todos os elementos que fazem parte do Painel de Contribuição ou *Scorecard* desdobrado (objetivo de contribuição, indicador da contribuição e suas metas de longo prazo, medidas de responsabilidade da unidade etc).

Esta etapa define responsabilidade pelos objetivos de contribuição assumidos, que está relacionado ao atingimento de uma determinada meta. O encaminhamento das ações necessárias para atingir as metas contratualizadas determinará a trajetória de sucesso na execução da estratégia.

7.6 – Alinhamento dos Processos Internos com a Estratégia (Planejamento Operacional)

Na metodologia do GM, o alinhamento dos processos internos com a gestão é traduzido pelos elos 3, 4 e 5 que interligam a organização e os programas, respectivamente, com os recursos orçamentários e financeiros, com as pessoas e com os sistemas de informação. É desnecessário informar que desconsiderar estes elos torna inviável o alcance dos resultados almejados pela organização, pois estes são os processos meio, continuação do elo 2, que devem se vincular aos nós programas-organizações, que viabilizarão a estratégia.

Portanto é necessário que o elo 3 (processo orçamentário e financeiro) entregue os recursos financeiros necessários e acordados, para possibilitar a execução das ações determinadas. Que o elo 4 (processo de recursos humanos) disponibilize pessoas, com as competências necessárias e busque melhorar as condições de trabalho dos mesmos, para que seja viável realizar a estratégia. Que o elo 5 (recursos de tecnologia da informação) disponha os recursos tecnológicos coerentes com as demandas postas.

Melhorar o funcionamento dos processos é tarefa de fundamental importância em qualquer programa de execução da estratégia. Os objetivos estratégicos e os indicadores de desempenho desta perspectiva apontam o caminho como a estratégia será executada. A busca pela efficientização dos processos que compõem o mapa estratégico promove os almejados aumentos de produtividade nas perspectivas do topo do mapa estratégico. Para isso, é necessário realizar um trabalho de mapeamento de processos, identificação de gargalos de produção e pontos críticos que geram ineficiências. A partir daí, devem ser propostos novos fluxos redesenhados, que deverão implementar melhorias nas entregas dos processos.

Nesta etapa também deve ser feito o trabalho de modelagem organizacional, pois para atender às demandas estratégicas invariavelmente é necessário reformar a estrutura organizacional. Desta maneira, a organização precisará passar por um processo de diagnóstico organizacional, que objetivará alinhar os novos processos redesenhados com uma nova estrutura capaz de atender aos requisitos da estratégia.

7.7 – Acompanhamento e Avaliação de Resultados

A montagem de uma central de resultados que deverá subsidiar o acompanhamento das metas ao longo do processo é uma peça fundamental do funcionamento das duas metodologias, tanto o BSC, quanto o GM. Esta central de resultados deve ter acesso a todas as informações necessárias para montagem de relatórios gerenciais. Esta central permitirá realizar o controle matricial dos resultados acordados com cada gestor.

Periodicamente devem acontecer reuniões com objetivo de analisar a estratégia e o funcionamento da operação, para manter a organização dentro da sua trajetória buscando o alcance dos resultados almejados. As reuniões de análise da operação normalmente envolvem apenas as pessoas do departamento. O objetivo é resolver problemas atuais e analisar os dados operacionais acumulados.

As reuniões de análise da estratégia devem acontecer uma vez por mês, com o intuito de analisar o desempenho atual da estratégia e definir novas diretrizes para a sua implementação. Envolvem os principais gestores da organização. Os gestores devem analisar a implementação da estratégia, e os riscos da estratégia.

7.8 – Considerações finais sobre o Modelo

O modelo de implementação da estratégia em organizações públicas apresentado neste capítulo deu-se com o uso integrado das metodologias do GM e do BSC. Assim sendo, buscou-se em todas as etapas mesclar elementos de cada uma das metodologias, com o intuito que compor um modelo robusto que atenda as necessidades de qualquer organização pública.

No entanto, este é um modelo precipuamente teórico. Algumas etapas propostas nele foram aplicadas no processo de implementação estratégica do MS, no projeto denominado “Mais Saúde é Mais Gestão”, mas o modelo ainda carece de mais aprofundamento para ser considerado finalizado.

Mesmo assim, o mesmo apresenta a sua contribuição, ainda que teórica, para ampliar o debate sobre concepção da estratégia, planejamento estratégico, implementação da estratégia e gestão estratégica pública.

8 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho investigativo se propôs primordialmente a descrever uma proposta de modelo de implementação da estratégia para ser usado em órgãos públicos, utilizando de maneira integrada as duas metodologias: o Governo Matricial – GM e *Balanced Scorecard* – BSC.

Para isso, foi necessário analisar como acontecia a implementação da estratégia em organizações públicas com cada uma das metodologias individualmente. Por isso, primeiramente foi feito um levantamento bibliográfico, que possibilitou a definição de um referencial teórico, que por sua vez auxiliou o pesquisador a analisar o histórico do planejamento na América Latina, os conceitos fundamentais inerentes ao GM e o BSC.

Na seqüência, utilizou-se um conjunto de elementos de comparação que tornou possível realizar a análise teórica da inter-relação entre as duas metodologias, quando foram elucidados os pontos de complementaridade entre os dois modelos de gestão. Em seguida, foi relatada a experiência da aplicação destas duas metodologias em conjunto, em um órgão público federal, o Ministério da Saúde. Para finalmente apresentar o modelo de implementação com o uso integrado de ambas as metodologias.

Este capítulo final retoma, em linhas gerais, o problema da pesquisa que guiou este trabalho investigativo e a redação desta dissertação. Além disso, trás o objetivo geral, os objetivos específicos e os pressupostos. Em seguida são expostas as limitações deste trabalho juntamente com as recomendações para pesquisas futuras.

8.1 – Resultados da Pesquisa

O objetivo geral deste trabalho investigativo foi propor um modelo de implementação da estratégia em organizações públicas, utilizando de forma integrada e complementar as metodologias de gestão BSC e GM. Esse modelo foi elaborado e apresentado no Capítulo 7. Além desse objetivo buscou-se responder à seguinte pergunta de partida “Como utilizar o BSC de forma integrada com o GM para melhorar o processo de implementação da estratégia em organizações públicas?” Observou-se que para responder a esta pergunta seria necessário conceber um modelo de aplicação metodológica, para ordenar as ações propostas pelas duas metodologias, que tornou-se o objeto geral desta investigação.

Nos objetivos específicos da pesquisa buscou-se: a) Analisar as características do BSC e do GM; b) Descrever uma experiência onde tenham sido utilizadas as metodologias de BSC e GM de forma integrada.

Partindo deste ponto, baseando-se no referencial teórico, buscou-se um modelo de análise que possibilitasse comparar as duas metodologias em questão. Da busca por um modelo de análise, que fosse adequado para atender aos objetivos propostos neste trabalho investigativo, retornou um modelo, que precisou ser adaptado antes de ser utilizado. Esta análise e seus resultados foram apresentados no capítulo 5, demonstrando que dos sete elementos de comparação apenas em dois deles os modelos de gestão apresentaram semelhanças. Nos outros cinco elementos eles apresentaram diferenças significativas, que também se tratam de pontos de complementaridade. E em nenhum dos sete houve divergência que impossibilitasse a tentativa de integração.

A partir daí, orientado por Gil (2002), procurando ampliar as percepções teóricas encontradas na pesquisa bibliográfica e buscando ter uma visão global do problema, o pesquisador seguiu as etapas propostas por este autor e foi feito um estudo de caso. Utilizando-se o MS como campo empírico, e a técnica de observação participante o pesquisador analisou o processo de implementação das metodologias GM e BSC, no MS e extraiu o caso descrito no capítulo 6, seguindo orientações metodológicas de Triviños (1987) e Yin (2005). Neste caso, foram descritas onze fases onde foram aplicadas as metodologias do GM e do BSC, divididas em três blocos de atuação que aconteceram simultaneamente. Destas

onze fases, cinco aconteceram com a aplicação conjunta das duas metodologias, quatro utilizaram apenas o GM e duas utilizaram uma metodologia complementar ao BSC.

Diante da possibilidade de interação entre as duas metodologias e considerando a complementaridade existente entre ambas, o capítulo 7 apresenta uma proposta do modelo implementação da estratégia na esfera pública com o uso integrado do GM e do BSC. Este modelo proposto é composto de 6 etapas, que abrange uma atuação em todos os níveis organizacionais. Este modelo abarca partes integrantes do GM e do BSC e tem o objetivo de proporcionar à organização pública uma maneira estruturada de implementação de sua estratégia.

Assim sendo, o resultado desta pesquisa cumpre seu objetivo proposto, pois analisou o GM e o BSC à luz dos elementos de comparação propostos, identificou pontos de complementaridade entre ambas, e por fim apresentou um modelo que possibilita auxiliar a implementação da estratégia em organizações públicas.

8.2 – Limitações da Pesquisa

Este trabalho investigativo não está isento das limitações do pesquisador nem do método de pesquisa utilizado. É fato que pesquisas qualitativas de cunho descritivo tendem a utilizar critérios subjetivos e considerar visões parciais das questões abordadas, contudo isso não quer dizer que sejam especulativas.

É importante e apropriado apontar quais foram as dificuldades e limitações encontradas no decorrer deste trabalho investigativo, que influenciaram restritivamente a abrangência final do mesmo. Algumas destas limitações foram opções conscientes do pesquisador com o objetivo de tornar viável e exeqüível a investigação considerando restrições de tempo e de recursos disponíveis. Entende-se, portanto, que os resultados encontrados neste trabalho não são de forma alguma conclusivos e existe necessidade de maior aprofundamento do conteúdo aqui apresentado.

Primeiramente, com relação ao referencial teórico, é fato que existe uma infinidade de títulos e autores que abordam o tema Planejamento Público, no entanto foi necessário fazer algumas opções para escrever sobre este tema, desta

maneira optou-se por considerar principalmente as visões de Friedmann, Mattos, Testa e Carazzato. Esta mesma situação ocorreu com o BSC, desta maneira optou-se por considerar em primeiro lugar os autores Kaplan e Norton, e posteriormente considerar contribuições de outros pesquisadores como Cesena e Redi.

No entanto, uma situação oposta, que dificultou, de certa forma, esta investigação é o fato da metodologia do GM ter sido apresentado ao público há apenas quatro anos através de um congresso. Apesar de já ter sido aplicada em um considerável número de órgãos públicos, nos níveis municipal, estadual e federal existe um exíguo número de publicações de autores que abordam esta metodologia e deste pequeno número apenas um com considerações críticas, que é o trabalho de Costa e Landim.

Em segundo lugar, não foi possível desenvolver um modelo de análise de metodologias de gestão para decompor o GM e o BSC e posteriormente comparar ambas as metodologias. Desta forma, optou-se por utilizar um modelo pronto, concebido por outro autor REDI (2003) e foram feitos os ajustes necessários. Embora o modelo de análise utilizado tenha atendido ao propósito ao qual foi empregado, acredita-se que possam existir nuances das duas metodologias, as quais não foram captadas por este modelo utilizado.

Um terceiro fator limitante foi o campo empírico, pois não foi possível descrever mais do que um caso de aplicação conjunta e integrada das duas metodologias, já que o caso do Ministério da Saúde foi o primeiro momento em que se fez esta aplicação integrada dos dois modelos de gestão. É importante relatar que por limitações de tempo, não foi possível aplicar o modelo de implementação da gestão estratégica com o uso integrado do GM e BSC, descrito no capítulo sete, em alguma organização pública. Portanto, apesar de algumas das fases descritas já terem sido testadas no MS, o modelo apresentado ainda é teórico.

8.3 – Possibilidade de trabalhos futuros

Como possibilidade para trabalhos futuros, utilizando-se como base os resultados obtidos com este trabalho investigativo e buscando ampliar as contribuições sobre o tema implementação da gestão estratégica em organizações públicas sugere-se:

- Primeiramente, expandir e aprofundar o referencial teórico que aborda o Planejamento Público, o BSC e o GM, ampliando as alternativas de estudo das casos de utilização destas metodologias em organizações públicas;
- Em segundo lugar, desenvolver um modelo de análise de metodologias de gestão que possa decompor totalmente o GM e o BSC e possibilite realizar a comparação minuciosa de ambas as metodologias;
- Uma terceira possibilidade é analisar outros casos onde foi aplicado de maneira conjunta e integrada as duas metodologias o GM e o BSC.
- Uma quarta possibilidade é após um ou dois anos fazer uma análise do impacto da implementação destas metodologias no MS, para buscar conhecer o que de fato foi incorporado pela cultura do MS resultado do trabalho realizado em 2008 e que resultados práticos desta mudança na gestão chegaram a ser percebidos pela população brasileira nos municípios, a partir de uma mudança no governo federal;
- A quinta possibilidade é aprofundar os estudos para criar um modelo de concepção da estratégia em organizações públicas, que é o ponto de partida para a implementação do modelo proposto neste trabalho.
- A sexta possibilidade é fazer uma aplicação prática do modelo proposto e tecer os comentários críticos, abrindo as portas para o avanço com a construção do modelo.

Este trabalho investigativo não tem a pretensão de encerrar as pesquisas sobre planejamento estratégico, gestão estratégica, nem implementação da estratégia em organizações públicas. Mesmo assim, apresenta a sua contribuição, submetendo a apreciação de todos os resultados alcançados por meio da pesquisa realizada no MS. E dá continuidade as reflexões e pesquisas sobre modernas formas de implementação da estratégia na esfera pública.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, Alexandre e Prates Ceres, **Implantação do modelo de gestão para resultados no Governo do Distrito Federal**, XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct. - 2 nov. 2007
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. **A Experiência Brasileira em Planejamento Econômico: uma Síntese Histórica**. In: Planejamento e orçamento governamental – Brasília: ENAP, 2006.
- ARRUDA, José Roberto & Octavio, Paulo, **Plano de Desenvolvimento Social e Econômico**. 2006.
- BARZELAY, M. **The Politicized Market Economy**. Berkeley, University of California Press. 1986.
- BAUMGARTEN, Maíra. **Conhecimento, planificação e sustentabilidade**. São Paulo Perspec. , São Paulo, v. 16, n. 3, 2002 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392002000300005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 28 Sep 2008. doi: 10.1590/S0102-88392002000300005
- BDMG, Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais. **Minas Gerais do Século XXI**. Belo Horizonte: Rona Editora, 2002.
- BENNIS, W., and Namus, B. Leaders. **The Strategies for Taking Charge**. New York: Harper & Row, 1985.
- BNDES, **50 Anos de Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, BNDES, 2002.
- BOAVENTURA, Edivaldo M. **Metodologia da pesquisa**: monografia, dissertação, tese. São Paulo: Atlas, 2004.
- BONTIS, N. Dragonetti, C. Jacobsen, K. Roos, G . **A knowledge toolbox: a review of the tools available to measure and manage intangible resources**. European Management Journal . v.14, n.4, p.391-402, ago 1999.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Programa Mais Saúde: direito de todos - 2008/2011**. 1a Ed. 2008.
- BRASIL. Presidência da República, Casa Civil. **Programa de Aceleração do Crescimento - 2007/2010**. 2007.
- CAMPOS, J.A. **Cenário Balanceado**: painel de indicadores para a gestão estratégica dos negócios. São Paulo: Aquariana, 1998.
- CARAZZATO, Josefina. **Planejamento público: a contribuição teórico-metodológica de Carlos Matus - Campinas, SP, 2000**. - Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.
- CASTELLS, Manuel. **A Era da Informação: economia, sociedade e cultura**, vol. 3, São Paulo: Paz e terra, 1999, p. 411-439
- CERTO, Samuel C., PETER, J. Paul. **Administração estratégica: planejamento e implantação da estratégia**. 1993. 2ex.

CESENA, Teresinha M. **BSC para Organizações Públicas**: A experiência da Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB, Salvador, UFBA, Programa de Pós-Graduação em Administração, 2006.

CORDEIRO, José V. B. M. **Reflexões sobre a avaliação do desempenho empresarial na era da informação**: uma comparação entre a gestão do capital intelectual e o BSC. Revista da FAE, v. 5, n. 2, maio/ago. 2002.

CORRÊA, A. C. **O BSC como um sistema adaptativo complexo**: uma abordagem quântica à estratégia. Florianópolis, UFSC, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, 2005.

COSTA, Frederico L. Landim, Maria C. **Gestão pública nos governos subnacionais do Brasil**: avanços, omissões e perspectivas. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD, 12, 2007, Sto. Domingo. Anais. Sto. Domingo: CLAD, 2007.

FRIEDMANN, John R. P. **Introdução ao planejamento democrático**. Tradução de Armando Mendes. Rio de Janeiro : FGV, 1959. (Título original: The nature and practice of democratic planning: an introduction).

_____. **Planejamento na América Latina**: da ilusão tecnocrática a democracia aberta In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL ESTADO E PLANEJAMENTO: OS SONHOS E A REALIDADE. 1986, Brasília, DF. Trabalhos apresentados no... Brasília, DF: IPEA-CENDEC, 1988.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

JUNIOR, Luiz A. P. da C. **O governo matricial em Minas Gerais**: implantando o choque de gestão. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 - 5 Nov. 2004

KAPLAN, Robert; NORTON, David. **The balanced scorecard: measures that drive performance**. Harvard Business Review, Boston, p. 71-79, Jan./Feb. 1992.

_____. **A Estratégia em Ação**: Balanced Scorecard. 8.ed. Tradução de Luiz Euclides Trindade Frazão Filho. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

_____. **A Execução Premium**: a obtenção de vantagens competitiva através do vínculo da estratégia com as operações do negócio. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

_____. **Alinhamento**: Utilizando o Balanced Scorecard para criar sinergia. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

_____. **Having Trouble With Your Strategy? Then MAP It**. Harvard Business Review, Boston, p. 3-11, Sep./Oct. 2000.

_____. **Mapas estratégicos: Convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis**. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____. **Organização Orientada para a estratégia**: como as empresas que adotaram o Balanced Scorecard prosperam no novo ambiente de negócios. 5.ed. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

_____. **Putting the Balanced Scorecard to Work**. Harvard Business Review, Boston, p. 134-147, Sept./Oct. 1993.

_____. **Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System.** Harvard Business Review, Boston, p. 75-85, Jan./Feb. 1996.

LEE, S. F. KO, Andrew Sai On. **Building balanced scorecard with SWOT analysis and implementing “Sun Tzu’s the art of business management strategies” on QFD methodology.** Managerial Auditing Journal. Bradford. v. 15, n.1/2, p. 68, 2000.

LIMA, Paulo H. S. M. **Análise do Processo de Implantação do Balanced Scorecard: O Caso da Área de Pelotização da CVRD - Cia Vale do Rio Doce.** Florianópolis, UFSC, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, 2003.

LUBISCO, N. M. L. VIEIRA, S. C. **Manual de estilo acadêmico: monografias, dissertações e teses.** 2. ed. rev e ampl. – Salvador: EDUFBA, 2003.

MACEDO, Roberto S. **A etnopesquisa crítica e multireferencial nas ciências humanas e na educação.** 2. ed. Salvador: EDUFBA., 2004.

MARINI, Caio & Martins, Humberto. **Um Governo Matricial – Estruturas em Rede para geração de Resultados de Desenvolvimento.** 2004.

MARINI, Caio. **Gestão de Pessoas e a abordagem do Governo Matricial: O papel das escolas de governo no alinhamento estratégico da arquitetura governamental.** Revista Eletrônica sobre reforma do Estado. Salvador. IDPE, Bahia. N 2. .2005.

MARTINS, H. F. **Uma Teoria da Fragmentação de Políticas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública,** Tese de Doutorado, FGV. 2003.

MARTINS, Humberto Falcão; DANTAS, Valmir. **A modelagem matricial da estrutura organizacional: o caso da Secretaria do Trabalho da prefeitura de São Paulo.** In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD, 10, 2005, Santiago. Anais... Santiago: CLAD, 2005.

MARTINS, Humberto. **O Avança Brasil e a Gestão Empreendedora.** Artigo apresentado no V Congresso Interamericano do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, realizado em Sto. Domingo, República Dominicana, 2000.

MARTINS, P. E. M., Imasato T. e Pieranti, O. P. **Reformas Administrativas Brasileiras Recentes: A dimensão estrutural e o desafio de quebra de um paradigma na Administração Pública.** In: ENANPAD, 2007, 26 de set. 2007

MARTINS, Paulo Emílio Matos. **Desafio aos novos governantes.** Jornal do Brasil / Opinião, Rio de Janeiro, p. 9, 20 de nov. de 1998.

MATTOS, Carlos A. de. **Estado, processos decisórios e planejamento na América Latina** In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL ESTADO E PLANEJAMENTO: OS SONHOS E A REALIDADE. 1986, Brasília, DF. Trabalhos apresentados no... Brasília, DF : IPEA-CENDEC, 1988.

MAZZOLI, Márcia Bassit L. da C. **O mais saúde: alinhando o Ministério da Saúde para resultados em saúde.** In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD, 13, 2008, Buenos Aires. Anais. Buenos Aires: CLAD, 2008.

MINTZBERG, Henry; Ahlstrand, Bruce e Lampel, Joseph. **Safári de Estratégia: um roteiro na selva do planejamento estratégico.** Tradução de Nivaldo Montingelli Jr. – Porto Alegre: Bookman, 2000.

MORGAN, G. **Images of organization**. Sage Publications, 1997

OCDE. **Improving Policy Coherence and Integration for Sustainable Development: A Checklist**. Policy Brief, October, 2002.

PAIVA, Carlos H. A. **A Organização Panamericana de Saúde (Opas) e a Reforma de Recursos Humanos na Saúde na América Latina (1960-70)**. COC/FIOCRUZ-OPAS/OMS, 2004. Disponível em <<http://www.coc.fiocruz.br/observatoriohistoria/opas/producao/arquivos/OPAS.pdf>>. Acesso em 16/10/2008

REDI, Renata. **Modelo de Implementação da Estratégia através do uso integrado do BSC e do Gerenciamento pelas Diretrizes**. Florianópolis, UFSC, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, 2003

RUDIO, Franz Victor. **Introdução ao projeto e pesquisa científica**. Petrópolis: Vozes, 2004

TEIXEIRA, Antônio Aberto. **O planejamento público no Brasil: de Getúlio a JK (1930 - 1960)**. Fortaleza: IPLANCE, 1997. ISBN 85-7364-003-0

TERRA, José C. C. **Gestão do Conhecimento: Aspectos Conceituais e Estudo Exploratório Sobre as Práticas de Empresas Brasileiras**, São Paulo, USP, Escola Politécnica Departamento de Engenharia de Produção, 1999.

TESTA, Mario. **Pensar em Saúde**. Tradução de Walkiria Maria Franke Settinen. Porto Alegre : Artes Médicas, 1992a.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

URIBE, Francisco Javier Rivera. **Planejamento e programação em saúde: um enfoque estratégico**. 2ª edição – São Paulo: Cortez, 1992.

VILHENA, Renata; Marini, Caio. **Os Acordos de Resultados de 2º etapa: alinhando a SEPLAG com a segunda geração do Choque de Gestão em Minas Gerais**

VILHENA, Renata; Martins, H.; Marini, C.; Guimarães, T. (Orgs.). **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

YIN, R.K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Brookman, 2005.