

UNIVERSIDADE GAMA FILHO

Curso de Pós-Graduação *lato sensu* em Planejamento Estratégico

Daniel Luiz de Souza

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

**Planejamento de longo prazo em organizações públicas com a utilização
do *Balanced Scorecard* e de cenários prospectivos**

Brasília

2010

Daniel Luiz de Souza

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS
Planejamento de longo prazo em organizações públicas com a utilização
do *Balanced Scorecard* e de cenários prospectivos

Monografia apresentada à Universidade Gama Filho para conclusão do curso de Pós-Graduação em Planejamento Estratégico – Planejamento para Organizações Públicas.

Orientador: Prof. César Augusto Leitão

Brasília
2010

Souza, Daniel Luiz de

Planejamento Estratégico em Organizações Públicas. Planejamento de longo prazo em organizações públicas com a utilização do *Balanced Scorecard* e de cenários prospectivos. Daniel Luiz de Souza – Brasília, 2010.

Monografia apresentada para conclusão do curso de Pós-Graduação em Planejamento Estratégico – Planejamento para Organizações Públicas – Universidade Gama Filho.

Daniel Luiz de Souza

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

**Planejamento de longo prazo em organizações públicas com a utilização
do *Balanced Scorecard* e de cenários prospectivos**

Esta Monografia foi julgada e aprovada para a obtenção do título de **Especialista em Planejamento Estratégico – Planejamento para Organizações Públicas** da Universidade Gama Filho.

Orientador: Prof. César Augusto Leitão

BANCA EXAMINADORA

Brasília

2010

Nossos objetivos somente podem ser alcançados através de um veículo de planejamento no qual acreditamos fervorosamente, e com o qual devemos vigorosamente atuar. Não existe nenhum outro caminho para o sucesso.

Pablo Picasso

RESUMO

Este trabalho busca apresentar uma sequência lógica de elaboração de planejamento estratégico em organizações públicas contendo: declaração de missão, visão, valores, objetivos estratégicos e indicadores de desempenho. Para tanto será utilizada metodologia desenvolvida pelo Professor Raul Grumbach de elaboração de cenários prospectivos e o *Balanced Scorecard* dos Professores Kaplan e Norton.

Palavras-chaves: estratégia, planejamento estratégico, cenários prospectivos, *balanced scorecard*.

ABSTRACT

This work intends to present a logical sequence of a strategic planning development in public organizations with the following steps: mission declaration, vision definition, values listing, strategic objectives statement and performance indicators choosing. In order to accomplish this goal we will use the methodology of Prospective Scenarios development designed by Professor Raul Grumbach and the Balanced Scorecard from Professors Kaplan and Norton.

Keywords: strategy, strategic planning, prospective scenarios, *balanced scorecard*.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

- Figura 1 – Representação do Modelo de Excelência em Gestão Pública
- Figura 2 – Processo integrado de planejamento
- Figura 3 – Processo de gestão da estratégia
- Figura 4 – Abordagem restrita versus abordagem ampla
- Figura 5 – Inter-relacionamento dos elementos constitutivos do referencial estratégico – identidade institucional e diagnóstico de ambiente
- Figura 6 – Interrelação entre o diagnóstico de ambiente, a construção de cenários e a formulação da estratégia
- Figura 7 – Método Grumbach no Software Puma
- Figura 8 – Identificação do sistema – Método Grumbach
- Figura 9 – Diagnóstico estratégico – Método Grumbach
- Figura 10 – Visão estratégica – Método Grumbach
- Figura 11 – Quadro resumo dos peritos consultados pelo Exército Brasileiro
- Figura 12 – Software Puma 4.0
- Figura 13 – Quadro demonstrativo dos eventos/cenários analisados pelo Exército Brasileiro
- Figura 14 – Eventos definitivos do Exército Brasileiro
- Figura 15 – Software Lince 1.0
- Figura 16 – Consolidação – Método Grumbach
- Figura 17 – Mapa estratégico da Receita Federal do Brasil – 2009-2011
- Figura 18 – Modelo do BSC para organizações sem fins lucrativos sugerido por Kaplan e Norton (2000)
- Figura 19 – Mapa estratégico do Tribunal de Contas da União – PET-TCU – 2006-2010
- Figura 20 – Elementos componentes do mapa estratégico
- Figura 21 – Indicadores (ciclo de melhoria contínua)
- Figura 22 – Variáveis componentes dos indicadores
- Figura 23 – Processo de construção de indicadores de desempenho
- Figura 24 – Painel de desempenho (objetivo, indicador, meta e iniciativa)
- Figura 25 – Modelo do processo de planejamento do TCU
- Figura 26 – Diagrama estratégico do STJ
- Figura 27 – Modelo de plano anual do Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	10
2.	O APERFEIÇOAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	13
2.1.	O modelo de excelência em gestão pública	14
3.	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	16
4.	ESTRATÉGIA E GESTÃO ESTRATÉGICA	18
5.	PORQUE PLANEJAR?	20
6.	O PLANEJAMENTO NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS	21
7.	DEFINIÇÃO DA IDENTIDADE INSTITUCIONAL	22
7.1.	Missão	23
7.2.	Visão.....	25
7.3.	Valores	27
8.	ANÁLISE DE AMBIENTE	28
8.1.	Ambiente externo.....	28
8.2.	Ambiente interno.....	29
9.	CENÁRIOS PROSPECTIVOS	29
10.	CONSTRUÇÃO DE CENÁRIOS	31
10.1.	Identificação do sistema	32
10.2.	Diagnóstico estratégico	33
10.3.	Visão estratégica	34
10.3.1.	Concepção	36
10.3.2.	Geração de cenários	37
10.3.3.	Interpretação de cenários	38
10.3.4.	Análise das questões estratégicas	40
10.3.5.	Proposição de medidas de futuro	41
10.3.6.	Simulação de gestão de futuro	41
10.4.	Consolidação	42
11.	ESTRATÉGIA VIGENTE	43
12.	BALANCED SCORECARD (BSC)	43
13.	MAPA ESTRATÉGICO E SEUS COMPONENTES	46
13.1.	Perspectivas	47
13.2.	Temas estratégicos	50
13.3.	Objetivos estratégicos	50
13.4.	Relações de causa e efeito	51
14.	INDICADORES DE DESEMPENHO	52
14.1.	Qualidades de um indicador	54
14.2.	Variáveis componentes dos indicadores	56
14.3.	Processo de construção de indicadores	57
14.4.	Os indicadores e o BSC	58

15.	METAS DE DESEMPENHO	59
16.	INICIATIVAS ESTRATÉGICAS	60
17.	EXECUÇÃO DA ESTRATÉGIA.....	61
18.	MODELOS DE IMPLEMENTAÇÃO DA ESTRATÉGIA	62
18.1.	Plano de ação.....	64
18.2.	Gestão de projetos	66
19.	CONCLUSÃO	68
20.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	71

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é desenvolver um estudo acerca das principais características e conceitos referentes ao planejamento estratégico nas organizações públicas, principalmente sobre o *balanced scorecard* e sobre a utilização da metodologia de cenários e identificar de que forma planejamento poder ajudar essas organizações no longo prazo.

Papel fundamental atribuído às organizações públicas no mundo moderno é a de ampliar de forma sistêmica e integrada as oportunidades dos cidadãos. O Estado tem o dever de estimular o desenvolvimento e a incorporação de novas tecnologias e inovações no setor público para que sejam criadas as condições necessárias ao atendimento crescente das demandas sociais.

Para cumprir bem sua função, a administração pública – órgãos e entidades – deve possuir os recursos adequados e o capital humano necessário de modo a atuar com eficiência, eficácia e efetividade em benefício da sociedade. Assim, para atuar de forma positiva em favor da sociedade, é necessária a adoção de ferramentas que orientem a administração na melhoria de seu desempenho.

A elaboração de um plano estratégico tem como objetivo principal fornecer direcionamento comum a ser seguido por toda a organização, identificando responsabilidades, garantindo alinhamento e oferecendo meios para medição do sucesso da estratégia de modo focado, visando o alcance dos objetivos institucionais e a maximização dos resultados.

Diante das rápidas e constantes mudanças que ocorrem atualmente, a preocupação com o futuro tomou acentuada importância no mundo contemporâneo. No campo estratégico é consenso que o pensamento futuro é elemento fundamental para a manutenção das organizações e de seus negócios.

As organizações em geral, assim como as instituições públicas sempre planejaram olhando para o passado e para os resultados pretéritos.

Porter (1985) destaca que cenários constituem importante ferramenta para considerar o futuro no campo estratégico. Segundo o autor as técnicas de cenários permitem a criação de visões de futuro consistentes.

Segundo Schwartz (2003) o objetivo da ferramenta de cenários é tomar decisões estratégicas que sejam aceitáveis para todas as situações futuras possíveis. Não importa o resultado futuro, a organização terá mais chances de estar preparada para ele e possivelmente influenciá-lo se trabalhou e pensou seriamente sobre cenários.

Ainda, segundo o autor, cenários prospectivos diz respeito a um processo continuado de pensar o futuro e de identificar elementos para melhorar a tomada de decisão, levando-se em consideração suas inter-relações com o ambiente e suas variáveis incontroláveis.

Para Marcial (2008), cenários são ferramentas que têm por objetivo melhorar o processo decisório, com base no estudo de possíveis ambientes futuros. De acordo com a autora, o estudo de cenários representa a ferramenta mais adequada para a definição de estratégias em ambientes turbulentos e incertos. Embora a prospectiva não se proponha eliminar essas incertezas, aponta meios de reduzi-las, possibilitando tomadas de decisão fundamentadas em futuros hipotéticos.

A idéia do presente trabalho é apresentar um conjunto de ferramentas para elaboração do planejamento de longo prazo em organizações públicas, com a utilização do *balanced scorecard* e de cenários prospectivos.

Com base nas exposições apresentadas, o presente trabalho traz à tona alguns questionamentos: as organizações públicas devem utilizar modelos de gestão que possam efetivamente alavancar seus resultados? Qual o papel da formulação da estratégia nas organizações públicas? Cenários podem contribuir para maximizar os resultados institucionais?

Para a realização deste trabalho foi necessário recorrer a abordagens teóricas que tentam esclarecer os principais pontos sobre estratégia, planejamento estratégico e seus componentes, metodologias de gestão da estratégia, metodologia de cenários, sua contribuição e importância para o sucesso da estratégia organizacional.

2. O APERFEIÇOAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A partir de meados do século XX, a grande aceleração das relações sociais e econômicas inviabilizou a continuidade de uma administração pública essencialmente burocrática. O modelo burocrático, na sua concepção, é dominado pelo determinismo e pela linearidade, em consequência disso é um modelo mais adaptado a um ambiente relativamente estável, de poucas transformações e mudanças razoavelmente previsíveis.

O mundo globalizado, de mudanças constantes e imprevisíveis, bem como os avanços tecnológicos, impôs barreiras ao modelo burocrático. A gestão pública passou a exigir maior agilidade, descentralizada, e controle de resultados. Surge então a necessidade de uma administração pública gerencial.

A sociedade, por sua vez, clama por moralidade, profissionalismo e excelência da administração pública, bem como por melhor qualidade de vida e redução das desigualdades sociais. O cidadão vem deixando, gradualmente, de ser sujeito passivo e passa a exigir, em níveis progressivos, melhores serviços, respeito à cidadania e mais transparência, honestidade, economicidade e efetividade no uso dos recursos públicos. Nesse aspecto, a busca pelo aperfeiçoamento e pela profissionalização da administração pública assume papel fundamental na medida em que procura minimizar o desempenho do Estado brasileiro, aproximando-o dos anseios da sociedade.

Papel fundamental atribuído às organizações públicas no mundo moderno é a de ampliar de forma sistêmica e integrada as oportunidades dos cidadãos. O Estado tem o dever de estimular o desenvolvimento e a incorporação de novas tecnologias e inovações no setor público para que sejam criadas as condições necessárias ao atendimento crescente das demandas sociais.

Para cumprir bem sua função, a administração pública – órgãos e entidades – deve possuir os recursos adequados e o capital humano necessário de modo atuar com eficiência, eficácia e efetividade em benefício da sociedade. Assim,

faz-se necessário a mudança do um paradigma essencialmente burocrático para um gerencial focado em resultados.

O novo modelo de administração – gerencial focado em resultados, surgiu como estratégia para reduzir custos e tornar mais eficiente a administração dos recursos sob a responsabilidade do Estado. No novo modelo de administração pública gerencial, o Estado tem o papel de assegurar no interesse do cidadão-usuário, maior eficiência e qualidade dos serviços públicos e não verificar exclusivamente o cumprimento da legislação em vigor.

A nova administração pública tem como foco o atendimento das necessidades do cidadão. Para tanto, são empregadas diversas ferramentas gerenciais, entre elas a mudança na postura estratégica das organizações públicas.

A compreensão dos objetivos institucionais por parte dos servidores e o alinhamento de toda organização com as estratégias traçadas são fatores preponderantes para garantir o sucesso e a sobrevivência da organização. Implementar práticas que assegurem a utilização do capital intelectual de forma alinhada com a missão, objetivos estratégicos, valores organizacionais e metas da instituição, visando à maximização dos resultados e a coerência com os princípios que devem nortear as ações do setor público, são iniciativas necessárias e indispensáveis ao desenvolvimento de uma cultura orientada a resultados.

Para atuar de forma positiva em favor da sociedade são essenciais a construção, a compreensão e a comunicação de estratégias corporativas que assegurem resultados capazes de atender às expectativas do cidadão em relação à atuação e ao papel conferido, ao longo da história, aos órgãos públicos brasileiros.

2.1. O modelo de excelência em gestão pública

A compreensão de que um dos maiores desafios do setor público brasileiro é de natureza gerencial fez com que se buscasse um modelo de excelência em gestão focado em resultados e orientado para o cidadão. Este modelo tem por objetivo guiar as organizações públicas em busca de transformação

gerencial rumo a excelência e, ao mesmo tempo, permitir avaliações comparativas de desempenho entre organizações públicas brasileiras e estrangeiras.

O modelo de excelência é a representação de um sistema de gestão que visa aumentar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações executadas. É constituído por elementos integrados, que orientam a adoção de práticas de excelência em gestão com a finalidade de levar as organizações públicas brasileiras a padrões elevados de desempenho e de qualidade. O modelo foi concebido a partir da premissa de que a administração pública tem que ser excelente sem deixar de considerar as peculiaridades inerentes à sua natureza.

A adoção de um modelo específico para a gestão pública tem como propósito considerar os princípios, os conceitos e a linguagem que caracterizam a natureza pública das organizações e que impactam na sua gestão. Trata-se de entender, respeitar e considerar os principais aspectos inerentes à natureza das instituições públicas e que as diferenciam das organizações da iniciativa privada, sem prejuízo do entendimento de que devem ser excelentes e eficientes.

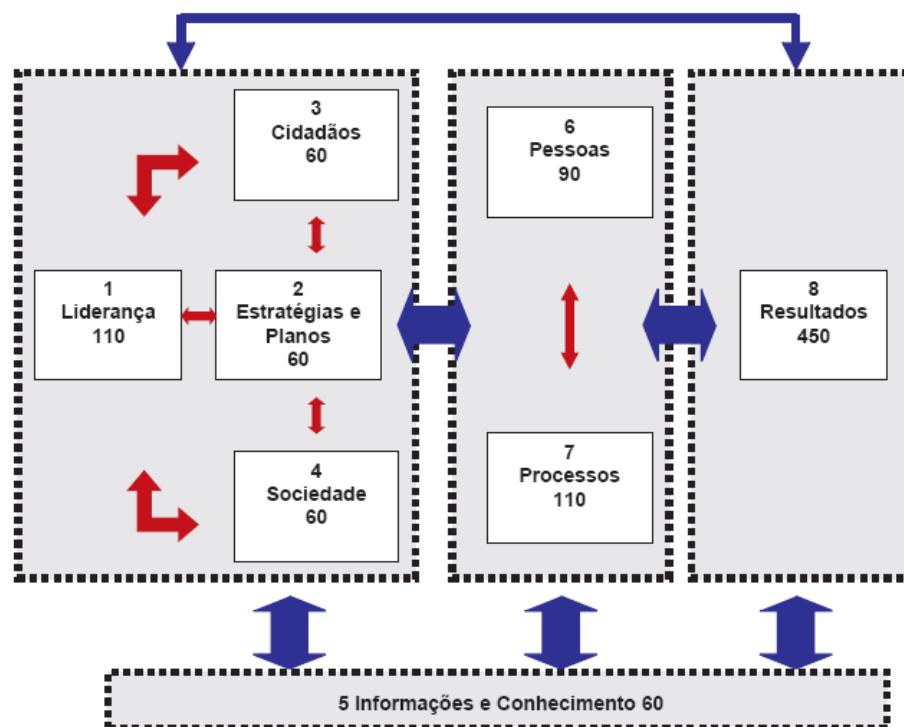


Figura 1. Representação do Modelo de Excelência em Gestão Pública

3. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

O planejamento estratégico é um processo utilizado para formulação de estratégia organizacional de longo prazo no qual se busca o conhecimento do ambiente ao qual a organização está inserida. Confere maior racionalidade às ações da instituição no alcance da sua visão de futuro e no cumprimento da sua missão institucional. Segundo Peter Drucker, citado por Chiavenato (2003), planejamento estratégico é “o processo contínuo de, sistematicamente e com o maior conhecimento possível do futuro contido, tomar decisões atuais que envolvem riscos; organizar sistematicamente as atividades necessárias à execução dessas decisões; e, através de uma retroalimentação organizada e sistemática, medir o resultado dessas decisões em confronto com as expectativas alimentadas”.

O planejamento tem por objetivo o desenvolvimento de processos, técnicas e atitudes administrativas que possibilitem avaliar as implicações futuras de decisões presentes de modo a reduzir a incerteza envolvida no processo decisório e, conseqüentemente, aumentar a probabilidade de alcance dos objetivos e desafios estabelecidos para a organização, maximizando resultados e minimizando deficiências.

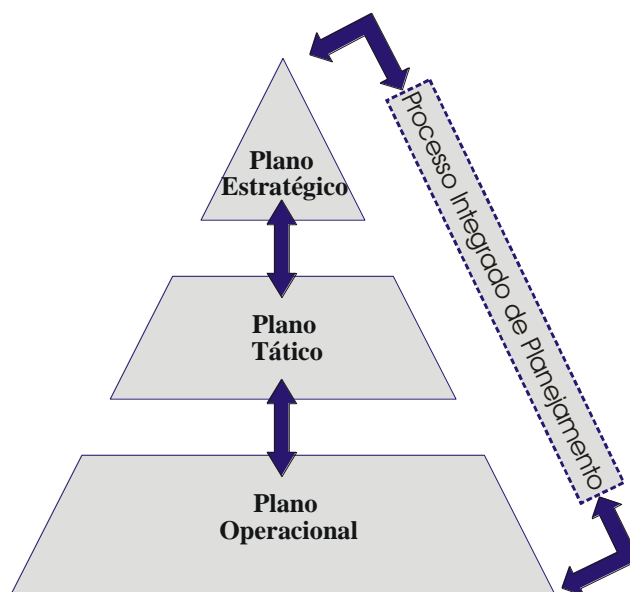


Figura 2. Processo Integrado de Planejamento

Planejamento estratégico está relacionado com os objetivos estratégicos de médio e longo prazos que afetam os rumos da organização. Entretanto, aplicado isoladamente, é insuficiente, pois, em regra, não contempla ações imediatas e operacionais. Assim, é preciso que sejam considerados no processo de planejamento, de maneira integrada e articulada, todos os planos da organização, estratégicos, táticos e operacionais, conforme demonstrado na figura 2.

Sua elaboração, preferencialmente, deve contar com a participação de toda a equipe de gerentes. O processo de elaboração contempla a realização de reuniões para diagnóstico e análise de ambiente e para elaboração dos elementos constituintes do plano estratégico. Esse processo pressupõe questionamentos sobre: onde estamos; onde queremos chegar; o que fazer; por quê; como; quando; quanto; para quem; por quem; e onde.

No que diz respeito ao aspecto participativo, Segundo Albuquerque (2002), as organizações estão descobrindo as vantagens de ter mais colaboradores participando da formulação da estratégia: o desenvolvimento de um planejamento de alta qualidade; o comprometimento das pessoas responsáveis pela implementação; e a profunda compreensão das estratégias em todos os níveis da organização.

A participação de colaboradores de diferentes níveis no processo de formulação da estratégia organizacional é adotada como forma de tornar esse processo mais interativo e contínuo, estimulando a comunicação, o aprendizado e o comprometimento.

Ao fim desse processo, o plano estratégico, produto principal do processo de planejamento estratégico, responde a essa série de questionamentos, explicitando o rumo maior a ser seguido pela organização e priorizando as ações estratégicas a serem empreendidas. Na fase de formulação do plano estratégico, são delineados os objetivos institucionais para se cumprir a missão e alcançar a visão de futuro da organização, a partir de questões identificadas numa detalhada análise de ambiente e de cenários. Assim, um plano estratégico claro e prático deve contemplar os objetivos estratégicos, suas relações de causa e efeito, as iniciativas estratégicas, bem como a análise de cenários e dos ambientes interno e externo e o

referencial estratégico da organização (missão, visão de futuro e valores organizacionais).

4. ESTRATÉGIA E GESTÃO ESTRATÉGICA

Segundo Mintzberg, funcionamos melhor quando podemos conceber algumas coisas como certas, ao menos por algum tempo. E este, segundo o autor, é um papel importante da estratégia nas organizações: ela resolve as grandes questões para que as pessoas possam cuidar dos pequenos detalhes.

A estratégia organizacional consiste em um conjunto de mudanças competitivas e abordagens que precisam ser executadas para se atingir o melhor desempenho da organização, buscando reforçar sua posição no mercado, promover a satisfação dos clientes e atingir seus objetivos de desempenho.

A estratégia diz respeito à utilização dos recursos existentes na organização – pessoas, tecnológicos e financeiros – com o intuito de alavancar os melhores resultados possíveis em um cenário de constantes mudanças. Desta forma, a estratégia não deve ser considerada como um plano fixo ou determinado, mas um processo de orientação dentro de um cenário mutável.

A estratégia pode ser conceituada como o caminho pré-definido a ser seguido para garantir a legitimidade e sobrevivência da organização no longo prazo. É o conjunto de ações necessárias ao cumprimento da missão institucional e ao alcance da visão de futuro da organização. Assim, pode-se afirmar que a visão de futuro cria a imagem de destino e a estratégia define a lógica de concretização dessa visão.

A estratégia organizacional refere-se à forma como a instituição se comporta frente aos diversos fatores que a afetam, ou seja, o ambiente que a circunda. A estratégia procura potencializar as forças internas e as oportunidades externas e, ainda, neutralizar ou mitigar fraquezas internas e ameaças externas.

A estratégia é um organismo vivo, um curso de ação a ser revisto e redefinido de acordo com as mudanças nas condições do ambiente. A estratégia serve para múltiplas funções, entre elas a de dar rumo, permitir a concentração dos esforços e servir como fonte de coerência interna. A divergência entre a ambição de uma estratégia e o desempenho está na ausência de vínculos entre a formulação da estratégia, a missão e os valores, e a sua execução.

No caso das empresas privadas a estratégia é determinada em relação a demonstrativos financeiros. No caso das organizações públicas, geralmente, a estratégia decorre da possibilidade de alocação do orçamento.

Se a estratégia refere-se ao caminho para o alcance da visão de futuro, é necessário que se gerencie essa estratégia, surgindo daí o conceito de gestão estratégica, que é o conjunto de decisões que determinam o desempenho da organização no longo prazo. Esse tipo de gestão inclui a formulação de um referencial estratégico, uma análise dos ambientes interno e externo e de cenários, e a formulação, implementação, avaliação e controle da estratégia.

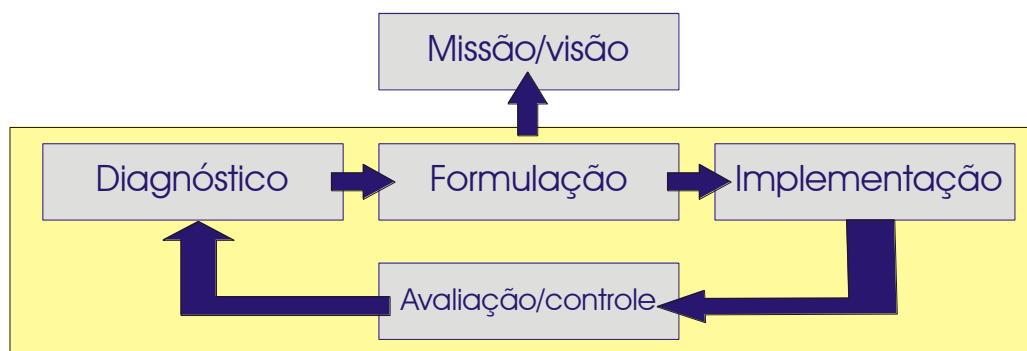


Figura 3. Processo de gestão da estratégia

Surge, assim, a necessidade de definir sistemas de gestão que suportem a elaboração, implementação, avaliação e controle da estratégia, de modo que a sua formulação não seja apenas um evento pontual, mas sim um verdadeiro guia rumo à visão de futuro da organização.

Dentre os sistemas de gestão existentes, serão abordados no presente trabalho com as devidas adaptações, o método Grumbach de cenários prospectivos, para auxiliar na definição da estratégia; o *Balanced Scorecard* (BSC) para suporte

ao planejamento de longo prazo; e a Gestão de Melhorias e/ou Gestão de Projetos, para o planejamento de curto prazo (anual).

5. PORQUE PLANEJAR?

A primeira coisa que vem à mente das pessoas quando se fala em planejamento é que ele é realizado por um grupo de pessoas extremamente burocratas que passam o tempo todo envolvidos com planilhas, gráficos e reuniões sem fim que não levam a lugar nenhum. A realidade, porém, se mostra diferente. Planejar é algo comum que é realizado frequentemente por todos.

Planejar faz parte do cotidiano do ser humano. Planeja-se o nascimento de filhos, entrar na faculdade, casamento, férias (quanto tempo ficar-se-á afastado de casa, para qual lugar ir, quanto gastar, qual o meio de transporte etc).

A grande diferença entre o planejamento individual e o organizacional está no processo de planejamento. Referindo-se ao indivíduo, em se tratando da vida particular, geralmente o planejamento depende de uma única pessoa e é mais simplificado, nas organizações, ele envolve um número maior de pessoas e precisa ser formalizado.

Referindo-se às organizações, elas buscam no planejamento uma série de respostas para diversas situações institucionais:

- a) Estabelecer foco e prioridades: assim elas conseguem otimizar a alocação de recursos nos pontos que são realmente importantes e que vão resultar em maiores agregações de valor;
- b) Identificar oportunidades de melhoria: para poder corrigir rumos, e quando possível implementar soluções;
- c) Buscar sinergia organizacional: envolver todos os colaboradores da organização;
- d) Alcançar a visão de futuro: com isso atender a expectativa do cliente, o que garantirá a perpetuação da organização.

6. O PLANEJAMENTO NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Não há consenso entre os diversos autores de planejamento quanto à sequência das etapas de elaboração de um plano estratégico organizacional, assim, no presente trabalho será adotado as seguintes etapas:

1. Definição da identidade institucional:
 - a. Missão;
 - b. Visão; e
 - c. Valores institucionais.
2. Análise de ambiente:
 - d. Diagnóstico interno; e
 - e. Diagnóstico externo.
3. Construção de cenários (Método Grumbach)
4. Definição de objetivos estratégicos
5. Definição de indicadores de desempenho
6. Definição de iniciativas estratégicas
7. Definição de plano de ação/projetos
2. Avaliação e controle da estratégia

Almeida (2001) ensina que a organização que não prioriza o processo de constante inovação do seu modelo de negócio para aproveitar as oportunidades que venham a surgir num futuro não muito distante, está fadada na melhor das hipóteses à estagnação ou ao conseqüente desaparecimento.

A estratégia, segundo o autor, serve para múltiplas funções, sendo elas a de dar rumo, permitir a concentração dos esforços, definir a organização e servir como fonte de coerência interna. O planejamento estratégico é utilizado até mesmo para conferir consistência e demonstrar confiança para com fornecedores, oferecendo uma perspectiva de resultados de longo prazo.

Tomando como exemplo o caso da Gol Linhas Aéreas, o sucesso da sua estratégia é resultado da concepção de diferenciados elementos, destacando-se a visão e o conceito de negócio. Esses elementos são amplamente difundidos e permitem que a empresa diferencie-se dos concorrentes, conferindo cultura própria e mostrando-se, de fato, como a causa básica do sucesso duradouro.

Nota-se que o sucesso de uma organização se apóia, de fato, nas capacidades essenciais de compreender a realidade corretamente e de executar um plano com base nessa percepção. O plano operacional, marco inicial das atividades organizacionais contribui nesse aspecto.

A organização deve possuir a liderança capaz de conduzir suas equipes aos objetivos definidos pela sua estratégia de negócio. A missão e os valores devem ser reais e concretos o suficiente de modo a reforçarem e contribuírem para a realização da estratégia. A franqueza em expectativas e desempenhos devem estar presentes e aplicados na formulação de estratégias.

7. DEFINIÇÃO DA IDENTIDADE INSTITUCIONAL

A definição da identidade institucional representa o estágio inicial do planejamento organizacional. Compreende um conjunto de passos onde são identificados, a missão, a visão de futuro e os valores institucionais da organização.

Cabe ressaltar que ao contrário da iniciativa privada, as organizações públicas só podem fazer o que determina a lei, assim, cabe a elas, principalmente na definição de sua missão, observar o que impõe a legislação sobre sua área de atuação de forma que na definição de sua identidade não haja extrapolação dessa decisão do legislador.

As organizações públicas são criadas para atender a uma necessidade da sociedade. Atender essa necessidade é a missão da organização. Ao contrário da iniciativa privada que tem mais flexibilidade na alteração de sua missão, as

organizações públicas têm na legislação a definição de suas competências, o que torna a definição de sua missão menos maleável.

O legislador ao criar uma organização pública, define claramente sua área de atuação. Isso não significa dizer como a organização irá atuar para atender a necessidade dos cidadãos. Assim, cabe à organização definir claramente sua forma de atuação.

Apesar de a organização pública possuir missão mais rígida e determinada, a etapa inicial de orientação do planejamento não deve ser desprezada e consiste na (re)avaliação da sua missão e (re)definição de sua visão de futuro.

7.1. Missão

A missão representa a razão da existência de uma organização, ou seja, o que ela faz, por que faz, para quem atua e visando a produzir qual impacto na sua clientela. A declaração de missão deve responder à seguinte questão: “por quê ou para quê existimos?”. A missão está ligada diretamente aos objetivos institucionais e aos motivos pelos quais a organização foi criada. No caso das instituições públicas deve ser entendido como sua área de competência. A missão envolve os objetivos essenciais do negócio e está voltada para fora da instituição. Não deve ser confundida com os produtos ou serviços ofertados pela organização.

Segundo Chiavenato (1999) a missão funciona como orientador para as atividades da organização. Ela tem por finalidade clarificar e comunicar os objetivos, os valores e a estratégia adotada.

Ainda segundo o autor, é importante que todos na organização conheçam a missão e os principais objetivos institucionais, porque se as pessoas que fazem parte da empresa não sabem porque ela existe e para onde ela pretende ir, dificilmente elas saberão o melhor caminho a ser seguido.

Apesar de limitada à sua competência definida em lei, ao se definir a missão de uma organização pública devemos evitar o que os autores chamam de visão míope, ou seja, definirmos a missão de uma forma mais restritiva ao invés de optarmos por uma abordagem mais ampla.

Outra forma de visão míope é quando as organizações focam suas atividades em produtos. As instituições míopes direcionam os esforços para uma visão interna e, acabam por não perceber oportunidades devido à falta de criatividade e audácia administrativa, não satisfazendo seus públicos com inventividade e competência.

Segundo Chiavenato (2003) um negócio precisa ser visto como um processo de satisfação do cliente, não como um processo de produção de mercadorias. Os produtos são transitórios já as necessidades e os clientes são eternos.

Ao se escrever a declaração de missão de uma organização pública deve-se atentar para que na definição constem os seguintes itens:

- a) Âmbito de atuação da organização (área de competência);
- b) O que ela faz para atender às necessidades de sua clientela;
- c) Responder à seguinte questão: o que fazemos e para que fazemos?

Os exemplos apresentados na figura 4, apesar de serem exclusivamente de empresas privadas, refletem com maestria a divisão em definição de missão míope e uma abordagem ampla.

EMPRESA	ABORDAGEM RESTRITA	ABORDAGEM AMPLA
ABRIL	Publicações	Informações, Cultura e Entretenimento
CITIBANK	Serviços Financeiros	Soluções Financeiras
ESTRELA	Brinquedos	Alegria
IBM	Computadores	Soluções na Área de Informática
KOPENHAGEN	Chocolate	Presentes
LOCALIZA	Aluguel de Carros	Soluções em Transportes
PRODUTORAS AMERICANAS	Filmes	Diversão de Cultura

Figura 4: Abordagem restrita versus abordagem ampla

Exemplos de declaração de missão em organizações públicas:

Tribunal de Contas da União: Assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade.

Superior Tribunal de Justiça: Processar e julgar as matérias de sua competência originária e recursal, assegurando a uniformidade na interpretação das normas infraconstitucionais e oferecendo ao jurisdicionado uma prestação acessível, rápida e efetiva.

Secretaria da Receita do Brasil: Exercer a administração tributária e o controle aduaneiro, com justiça fiscal e respeito ao cidadão, em benefício da sociedade.

7.2. Visão

A visão de futuro é a expressão que traduz a situação futura desejada para a instituição. Chiavenato (1999) define visão como a imagem que a organização tem a respeito de si e do seu futuro. Representa o sonho de realidade futura de uma organização, o qual lhe serve de guia.

A visão é estabelecida sobre os fins da instituição e corresponde à direção suprema que a organização busca alcançar. É um plano, uma idéia mental que descreve o que a organização quer realizar objetivamente num prazo determinado. É mutável por natureza e representa algo concreto a ser alcançado.

A visão de futuro é aquela que detecta os sinais de mudança, identificando oportunidades e ameaças, e direciona os esforços, inspirando e transformando produtivamente um propósito em ação, em fato concreto.

De acordo com a interpretação de Souza (2003) a visão representa o destino que se pretende transformar em realidade. E quando as pessoas na

organização têm compartilhado a visão, elas sabem exatamente aonde ir e, principalmente, como chegar lá.

Para Collins e Porras (1998), uma visão é eficaz quando é ousada e estimulante por si só, de modo a continuar estimulando o progresso, mesmo que os líderes atuais desapareçam antes da sua conclusão.

A declaração de visão é a proclamação pública da direção que a organização pretende seguir, ou ainda, um quadro do que ela pretende ser. Trata-se de sua personalidade e caráter. Assim, a declaração de visão de uma instituição deve refletir suas aspirações e crenças.

A visão é um elemento que proporciona às organizações a possibilidade de diferenciar-se dos concorrentes, conferindo cultura própria e podendo ser a causa básica do sucesso duradouro. Um dos componentes da visão é o foco nas necessidades de um determinado mercado de massa, em constante evolução e, atendimento ao mesmo. A realização da visão exige, portanto, persistência, inovação e comprometimento.

Os autores sugerem que a visão envolva uma perspectiva de mercado que transcende o cenário atual, pois a transformação de mercado depende das forças tecnológicas e das preferências dos consumidores. A visão pode sugerir uma forma como a própria organização influencia o mercado no atendimento das necessidades e preferências dos clientes.

Chiavenatto (2003) refere-se à visão como a explicação para o porquê de, diariamente, as pessoas se levantarem e dedicarem a maior parte de seu dia para o sucesso da organização em que trabalham, investem ou fazem seus negócios.

A elaboração da visão é um processo emocional, pois procura reconhecer o propósito futuro da organização, constituindo um fator agregador dos esforços dos diversos *stakeholders*. Deve ser uma declaração que ofereça um sentido compartilhado de um futuro desejado.

Exemplos de declaração de visão de futuro em organizações públicas

Tribunal de Contas da União (TCU): Ser instituição de excelência no controle e contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública.

Superior Tribunal de Justiça (STJ): Ser reconhecido pela sociedade como modelo na garantia de uma justiça acessível, rápida e efetiva.

Secretaria da Receita do Brasil (SRF): Ser uma instituição de excelência em administração tributária e aduaneira, referência nacional e internacional.

7.3. Valores

Uma boa declaração de missão e um bom conjunto de valores devem se reforçar mutuamente. Os valores organizacionais, segundo Triffany (1998), representam os princípios éticos que devem nortear as ações e a conduta da organização. Assim, se consubstanciam em um conjunto de crenças e princípios que orientam as atividades da instituição. Quando claramente estabelecidos, ajudam-na a reagir rápida e decisivamente nas situações inesperadas que se apresentam.

Valores do Tribunal de Contas da União (TCU): Ética, efetividade, independência, justiça e profissionalismo.

Valores do Superior Tribunal de Justiça (STJ): Autodesenvolvimento, comprometimento, cooperação, ética, inovação, orgulho institucional, presteza, transparência.

Valores da Secretaria da Receita Federal (SRF): Respeito ao cidadão, integridade, lealdade com a instituição, legalidade e profissionalismo.

8. ANÁLISE DE AMBIENTE

O passo seguinte é a elaboração do diagnóstico de ambiente, que compreende a análise de fatores internos e externos à organização capazes de influenciar sua atuação.

A análise ambiental pode ser conceituada como o monitoramento e a avaliação dos ambientes externo e interno à organização. Analisar o ambiente externo consiste em identificar variáveis (oportunidades e ameaças) que estão fora da instituição. Essas variáveis formam o contexto no qual a corporação está inserida.

O ambiente interno de uma corporação consiste em variáveis (forças e fraquezas ou pontos fortes e fracos, respectivamente) presentes na própria organização. Essas variáveis formam o contexto em que o trabalho é realizado. Incluem a estrutura, a cultura e os recursos da instituição.

8.1. Ambiente externo

A análise do ambiente externo tem por finalidade estudar a relação existente entre a organização e seu ambiente externo em termos de oportunidades e ameaças. Essa análise é a atividade de levantamento e interpretação dos principais fatores ambientais presentes que afetam a organização, sua provável evolução e dos fatores futuros que poderão impactar suas operações. Pode-se afirmar que, em geral, não se tem controle sobre os fatores ambientais externos, mas, por vezes, pode-se exercer influência sobre estes.

As oportunidades, para Oliveira (2001), são as condições decorrentes de variáveis externas e não controláveis pela organização que podem criar circunstâncias favoráveis ao desempenho da missão institucional, desde que haja meios e interesse de usufruí-las. Já as ameaças, segundo esse autor, são condições decorrentes de variáveis externas e não controláveis, que podem criar circunstâncias desfavoráveis ao desempenho da missão institucional da organização.

8.2. Ambiente interno

A análise interna da organização é o esforço sistemático e metódico de ampliação do conhecimento dos seus elementos. É um esforço dirigido à ampliação do conhecimento que se tem da instituição, sua performance, seus colaboradores, seus produtos e serviços, sua estrutura organizacional e seus clientes.

A análise do ambiente interno contempla a identificação de forças e fraquezas. As forças ou pontos fortes, de acordo com Oliveira (2001), são variáveis internas e controláveis, que propiciam condições favoráveis para a organização em relação ao ambiente. Para ele as fraquezas ou pontos fracos ou, ainda, oportunidades de melhoria, são variáveis internas e controláveis, que provocam situação desfavorável em relação ao ambiente de atuação.

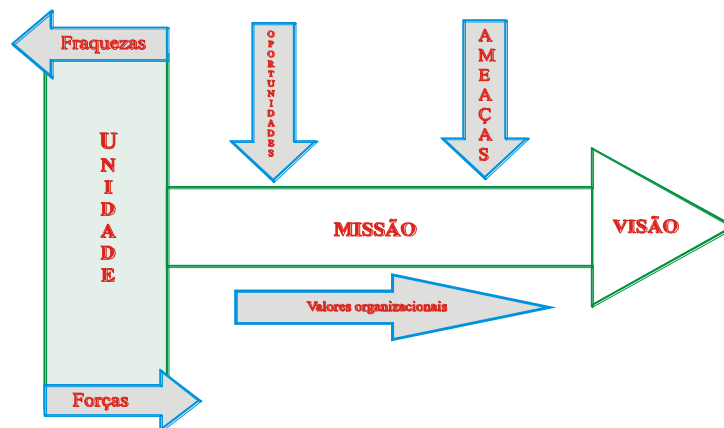


Figura 5. Inter-relacionamento dos elementos constitutivos do referencial estratégico - identidade institucional e diagnóstico de ambiente.

9. CENÁRIOS PROSPECTIVOS

Projetar o futuro ajuda a estimular o pensamento estratégico e ajuda a derrubar de antemão as barreiras que impedem o crescimento. Não existem receitas prontas para a análise de futuro. Nos últimos anos as organizações têm procurado sustentar sua competitividade melhorando sua eficiência operacional e, geralmente, cortando custos. Geralmente, alcançam bons resultados de curto prazo. Porém, a obsessão em proteger o hoje em detrimento do amanhã, esvazia a promoção do crescimento sustentável de longo prazo.

Os últimos anos têm mostrado que o futuro pode assumir formas inesperadas: limitações de suprimentos, crises econômicas mundiais, crises políticas, inovações tecnológicas, entre outras, podem produzir modificações substanciais nas estruturas de mercado.

Diante das rápidas e radicais transformações que atingem a sociedade, a preocupação com o futuro tomou acentuada importância nas decisões e ações das instituições e organizações no mundo.

A concepção de cenários oferece um desafio novo: ajudar as organizações a se prepararem para um futuro em que as regras ainda não foram escritas. Deve-se abrir um parêntese e frisar que, apesar de estimulante, a construção de cenários não representam o fim do processo de planejamento. A meta final do processo é a de agregação de valor para a organização, clientes e colaboradores de modo duradouro nos diversos futuros possíveis.

Cenários constituem importante ferramenta para considerar o futuro no planejamento estratégico. Entre outras vantagens, as técnicas de cenários permitem a criação de visões de futuro consistentes. O estudo de cenários procura construir diferentes alternativas de futuros e suas interligações.

A diversidade de resultados do processo de planejamento com a utilização de cenários se apresenta como um dos mais importantes instrumentos à disposição da administração para dar suporte ao desenvolvimento da estratégia organizacional.



Figura 6. Interrelação entre o diagnóstico de ambiente, a construção de cenários e a formulação da estratégia

10. CONSTRUÇÃO DE CENÁRIOS

Após o diagnóstico de ambiente inicia-se o processo de construção de cenários prospectivos com a finalidade de subsidiar a elaboração da estratégia organizacional e a definição dos objetivos que irão compor o plano de longo prazo.

O modelo de construção de cenários prospectivos apresentado nesse trabalho será baseado no Método Grumbach. O método foi desenvolvido, a partir de 1996, por Raul José dos Santos Grumbach, fruto dos estudos realizados na Espanha em 1989 e 1990. Foi concebido inicialmente como uma ferramenta para geração e análise de cenários prospectivos, evoluiu substancialmente, passando a constituir uma sistemática de elaboração de planejamento estratégico com visão de futuro baseada em cenários prospectivos, recentemente ampliada para um processo de gestão estratégica, com acompanhamento de indicadores.

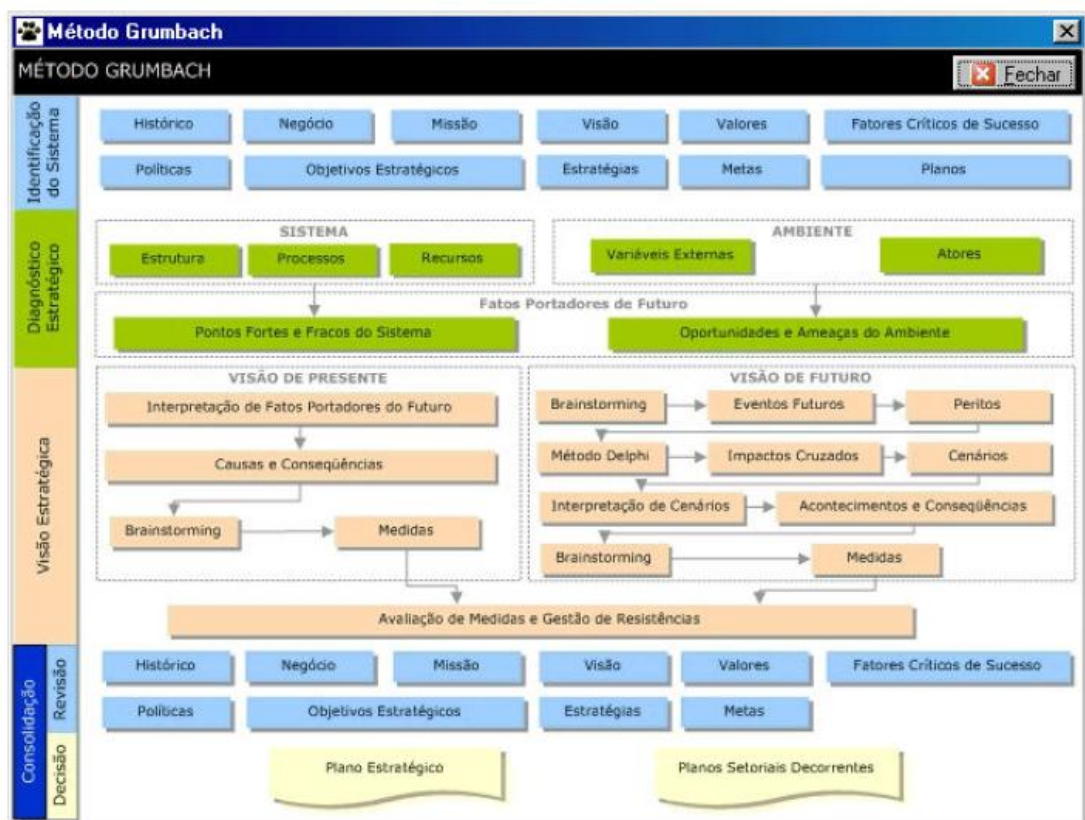


Figura 7 – Método Grumbach no Software Puma

Método Grumbach utiliza as ferramentas básicas de planejamento estratégico tradicionais, todavia agrega a estas a metodologia de cenários prospectivos, o que permite uma gestão estratégica de médio e longo prazos.

O método se ampara em várias técnicas e métodos: *brainstorming*, métodos Delphi e de Impactos Cruzados, Teorema de Bayes, Simulação Monte Carlo, Teoria dos Jogos e processo de simulação e construção de futuro. Ainda, tem seu emprego facilitado pelo uso de dois softwares em português: Puma - sistema de planejamento estratégico e cenários prospectivos e Lince - sistema de simulação e gestão de futuro. No presente trabalho não serão apresentados todos os métodos e técnicas apenas os conceitos básicos de formulação de cenários.

10.1. Fase I - Identificação do sistema

A identificação preliminar dos dados fundamentais do sistema constitui a primeira fase do método. Trata-se do conjunto de informações que caracterizam e individualizam a organização, no ambiente em que se encontra inserida, e que orientam a realização de todo o seu planejamento estratégico.

No caso das organizações que já possuem planejamento estratégico corresponde à missão, visão de futuro, valores e objetivos estratégicos (demonstrados, geralmente, por meio do mapa estratégico), metas estratégicas, desdobramento em planos e metas anuais já estabelecidos e em execução.



Figura 8: Identificação do Sistema – Método Grumbach

Alguns deles são essenciais ao início do processo de planejamento tais como: o negócio, a missão, a visão, os valores; e seu estabelecimento é pré-requisito para a fase seguinte, denominada diagnóstico estratégico. Todos os levantamentos realizados na primeira etapa constituirão o embrião o novo planejamento estratégico.

O objetivo dessa fase é realizar uma avaliação de como a organização, aqui denominada de “sistema”, daí o nome da fase, está inserida no contexto que a envolve, ou seja, seu ambiente. Nessa fase, deverá ser realizada na organização a análise do sistema, que inclui:

- Levantamento do histórico organizacional;
- Identidade organizacional: missão, visão e valores;
- Políticas, objetivos estratégicos, estratégias (quando houver);
- Metas, planos e seus desdobramentos (quando houver); e
- Fatores críticos de sucesso.

Quando a instituição não possui identidade organizacional sua definição representa o estágio inicial do planejamento organizacional.

Esses levantamentos fundamentais do sistema, conforme mencionado anteriormente, constituirão os parâmetros que irão orientar os trabalhos da próxima fase denominada “diagnóstico estratégico”.

10.2. Fase II - Diagnóstico estratégico

No diagnóstico estratégico detalha-se o sistema da organização, ou seja, sua estrutura, processos e recursos; o ambiente: variáveis exógenas e atores. Esse detalhamento visa extrair pontos fortes e fracos, oportunidades e ameaças, que comporão, por sua vez, os fatos portadores de futuro. Esse diagnóstico é realizado, entre outros momentos, na análise de ambiente.

A partir do diagnóstico de ambiente são integrados novos elementos ao planejamento com a utilização de cenários: os atores e os fatos portadores de futuro. Atores são indivíduos e/ou instituições presentes no ambiente que podem, por sua atuação, influenciar direta ou indiretamente os rumos da organização.



Figura 9: Diagnóstico estratégico – Método Grumbach

Fatos portadores de futuro são fatos de comprovada existência, sinalizadores de uma possível realidade que irá se formar no futuro. Existem fatos portadores de futuro que indicam a manutenção do rumo atual dos acontecimentos, reforçam a tendência. Outros, que podem ser pequenas sinalizações, muitas vezes de difícil percepção, indicam rupturas no rumo atual dos acontecimentos.

A análise do sistema deve ser iniciada pela constatação de que foram bem compreendidos os dados fundamentais, levantados na fase I, em especial aqueles relacionados com o negócio, a missão, a visão, e objetivos estratégicos, quando houver. Seguem-se as análises de estrutura, funcional e dos recursos, visando à identificação da atual situação das variáveis endógenas e dos atores internos.

10.3. Fase III - Visão estratégica

Nessa fase do método Grumbach, a partir dos fatos portadores de futuro serão conduzidas duas etapas paralelas: visão de presente e visão de futuro. Conforme apresentado, a visão de presente busca estabelecer medidas de curto e médio prazo com base na visão atual do sistema e do ambiente. A visão de futuro visa o estabelecimento de medidas de médio e longo prazos, a partir de uma visão de futuro do ambiente, com base na geração e interpretação de cenários prospectivos.

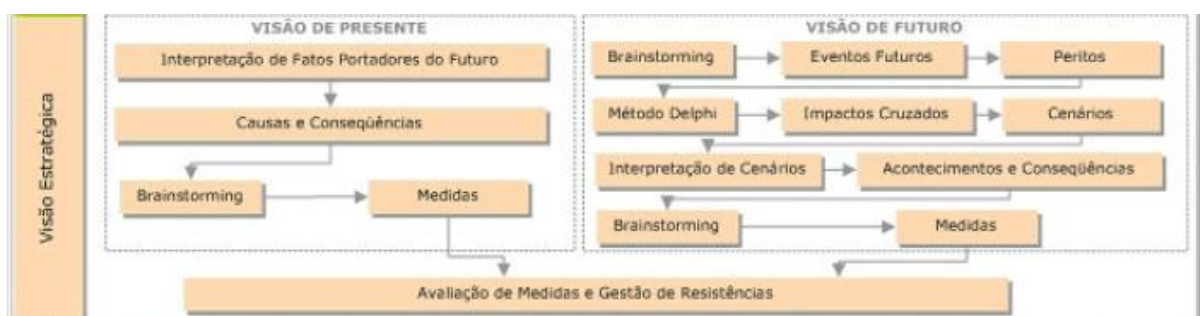


Figura 10: Visão estratégica – Método Grumbach

A visão de presente consiste na interpretação dos fatos portadores de futuro do sistema e do ambiente, identificados na fase de diagnóstico estratégico e no estabelecimento de medidas decorrentes. Primeiramente, levantam-se as possíveis causas e conseqüências de cada um deles, da maneira mais abrangente possível e do ponto de vista do sistema. Em um segundo momento, para cada causa e conseqüência identificadas, devem ser vislumbradas medidas de curto e médio prazos.

As medidas que forem apresentadas devem receber classificação de acordo com seu tipo (objetivo, política, meta), ainda, devem ser elencadas possíveis resistências a essas medidas, tanto internas quanto externas. Essas informações serão utilizadas como parâmetros de agrupamento e filtragem de medidas, na terceira etapa dessa fase, denominada análise de medidas e gestão de resistências.

O resultado obtido na etapa de visão do presente é o levantamento de possíveis ações a empreender no presente, voltadas para situações já em curso, favoráveis ou não, independentemente de uma visão de futuro.

A visão de futuro do ambiente, obtida por meio de uma análise prospectiva, tem a finalidade de capacitar a organização a adotar hoje decisões que lhe permitam fazer face aos possíveis impactos do amanhã. As medidas que serão vislumbradas nesta segunda etapa, embora voltadas para possíveis acontecimentos futuros, devem ser implementadas no presente.

A análise prospectiva consiste na busca da identificação de diversos futuros possíveis do ambiente (cenários prospectivos), dentro de um horizonte temporal específico, com o propósito de definir estratégias capazes de:

- Alterar, em favor da organização, as probabilidades de ocorrência dos acontecimentos abrangidos por sua esfera de competência; e/ou
- Prepará-la para o enfrentamento (ou aproveitamento) dos acontecimentos fora de sua competência.

Os cenários devem ser interpretados buscando-se identificar, para cada acontecimento futuro, as suas possíveis conseqüências, também situadas no futuro e, a partir delas, de maneira pró-ativa, estabelecer medidas, no presente, capazes de fazer face a essas conseqüências.

A etapa se desenvolve ao longo de uma seqüência de passos – concepção, avaliação, geração e interpretação de cenários, definição de questões estratégicas e proposição de medidas de futuro, cada qual com características específicas.

10.3.1. Concepção

Por meio de uma sessão da técnica de *brainstorming*, o grupo de controle, à vista da relação dos fatos portadores de futuro levantados anteriormente, deverá chegar a uma lista de eventos preliminares – fenômenos de possível ocorrência futura que poderão impactar de alguma forma a organização.

A lista de eventos preliminares, até quinze, deve ser reduzida para dez eventos definitivos. Sobre estes, os peritos realizam os impactos cruzados, ou seja, procuram visualizar como a ocorrência de cada um dos eventos, isoladamente, afetaria suas percepções do que teria sucedido com os demais, em função daquelas ocorrências.

Áreas funcionais dos peritos	1ª consulta		2ª consulta	3ª consulta
	Consultados	Responderam		
Poder Executivo	126	64	12	33
Poder Legislativo	164	26	01	11
Poder Judiciário	26	15	02	06
Acadêmica	138	72	22	42
Empresarial	63	38	07	28
Mídia	08	02	00	02
Militares na ativa	37	34	13	29
Militares na inatividade	36	27	04	18
Soma	598	278	61	169

Figura 11 – Quadro resumo dos peritos consultados pelo Exército Brasileiro

Na etapa de avaliação são realizadas diversas consultas aos peritos, empregando-se o Método Delphi. Nessas consultas, solicitam-se inicialmente

valores de probabilidades isoladas de ocorrência de eventos, além de pertinências e auto-avaliações. A seguir, requer-se uma avaliação sobre as relações de causa e efeito (Método dos Impactos Cruzados) entre as supostas ocorrências de cada evento e as variações nas probabilidades de ocorrência dos demais.

Existem duas formas básicas de efetuar a consulta relativa a essa avaliação:

- Na primeira, pergunta-se qual o impacto que a suposta ocorrência de um evento causaria nas probabilidades de ocorrência dos demais (“probabilidades condicionadas”); e
- Na segunda, indagam-se diretamente essas “probabilidades condicionadas” de cada evento, em função da suposta ocorrência dos demais.

Ao término das consultas, são gerados e interpretados os diferentes Cenários Prospectivos.

10.3.2. Geração de cenários

No Método Grumbach essa etapa é realizada com a utilização do software Puma. Nela, de posse dos valores atribuídos por todos os peritos cadastrados, independentemente do tipo de cálculo adotado, os integrantes do grupo de controle devem introduzi-los no software, que, integrando os valores dos impactos, gerará uma Matriz de Impactos Cruzados.



Figura 12 – Software Puma 4.0

10.3.3. Interpretação de cenários

Segundo o professor Grumbach, esta é a parte mais interessante do método. Trata-se do momento em que o grupo de controle pode deixar aflorar toda a sua capacidade de análise. De posse de um mapa de cenários listados em ordem de probabilidade de ocorrência (segundo a opinião dos peritos), o grupo pode interpretá-los de várias maneiras.

Uma sugestão, apresentada por Grumbach, é que sejam separados/analizados os cenários em três: mais provável, tendência e ideal. Vale lembrar que o número de três cenários deve ser visto apenas como uma sugestão. Convém interpretar outros cenários que sejam importantes sob o ponto de vista do decisor estratégico, sejam eles favoráveis ou desfavoráveis.

10.3.3.1. Cenário mais provável

Trata-se da descrição que compõe a conjuntura atual até a conformação de uma outra, hipotética, ao final do horizonte temporal definido, a qual, segundo os peritos, é, de acordo com as condições atuais, a de maior probabilidade de

ocorrência naquele horizonte temporal. Por fim, o cenário mais provável é aquele que o software coloca no topo da relação de cenários possíveis.

10.3.3.2. Cenário ideal

É aquele em que ocorrem os eventos favoráveis e não ocorrem os desfavoráveis. Trata-se da descrição da evolução da cena que compõe a conjuntura atual até a conformação de uma outra cena, hipotética, ao final do horizonte temporal, a qual, segundo o titular da organização, é a que melhor convém à sua missão.

Eventos	Mais provável	Ideal	Tendência
01 - Reações internacionais ao protagonismo brasileiro	O	N	O
03 - Atividades terroristas em território brasileiro	O	N	N
04 - Participação militar do Brasil em conflitos na América do Sul	O	N	N
05 - Sistema coletivo de defesa do Mercosul	O	N*	N
06 - Neutralização de pressões internacionais sobre a Amazônia	O	O	N
10 - Crescimento da participação do EB no Orçamento Geral da União	O	O	N
11 - Aumento dos investimentos em Ciência e Tecnologia	O	O	N
12 - Institucionalização do emprego das FA em Segurança Pública	O	N	N
13 - Revitalização da indústria brasileira de defesa	O	O	N
14 - Maior influência da opinião pública nas atividades do EB	O	O	N

Figura 13 – Quadro demonstrativo dos eventos/cenários analisados pelo Exército Brasileiro

10.3.3.3. Cenário de tendência

É o que provavelmente ocorrerá, se não forem observadas rupturas de tendência, isto é, se o curso dos acontecimentos se mantiver como no momento presente. Trata-se de uma continuidade provável de maneira assemelhada com a conjuntura atual.

10.3.4. Análise das questões estratégicas

Os eventos definitivos (geralmente dez) constituirão as chamadas questões estratégicas da organização. São aquelas que provavelmente mais impactarão a instituição, e, por isso mesmo, deverão ser alvo tanto das medidas a serem identificadas nos passos seguintes, quanto de constante monitoramento, de sorte a se observar sua evolução e a necessidade ou não de se introduzirem ajustes nas medidas.

EVENTOS	MAIS PROV	TEND	ALVO
Reações ao protagonismo brasileiro	O	O	O
Terrorismo no Brasil	O	N	N
Participação em conflitos na América do Sul	O	N	N
Sistema Coletivo de Defesa	O	N	N
Neutralização de pressões sobre a Amazônia	O	N	O
Crescimento do orçamento do EB	O	N	O
Aumento dos investimentos em C & T	O	N	O
Institucionalização do emprego das FA na Seg Pub	O	N	N
Revitalização da indústria de defesa	O	N	O
Influência da opinião pública nas FA	O	N	O

Figura 14 – Eventos definitivos do Exército Brasileiro

A figura 14 representa os dez eventos selecionados pelo Exército Brasileiro na elaboração de seu plano de longo prazo. São aqueles que, segundo análises realizadas, mais causarão impacto para o Exército para o período 2006-2022. Por isso, foram identificadas as conseqüências da ocorrência de cada um dos acontecimentos do cenário mais provável e levantadas medidas destinadas a enfrentar essas conseqüências, compondo-se a lista inicial das medidas de futuro.

10.3.5. Proposição de medidas de futuro

Uma vez estabelecida a seqüência de análise dos acontecimentos, deverá ser identificado as conseqüências, para a organização de cada um desses acontecimentos; e levantar possíveis medidas destinadas a fazer enfrentar a essas conseqüências, com ações de alterar a probabilidade de ocorrência, aproveitar a oportunidade e proteger a organização contra possível ameaça.

10.3.6. Simulação e gestão de futuro (Software Lince)

As medidas da visão de futuro são elaboradas em função de uma interpretação de cenários, que avalia as possíveis diferenças e semelhanças entre o mais provável (peritos), o ideal (decisor estratégico) e o de tendência (projeção no futuro).



Figura 15 – Software Lince 1.0

Em função de um monitoramento do ambiente, os fatos que ocorrerem após as consultas aos peritos serão analisados e se refletirão em variações das probabilidades dos eventos emitidas originalmente pelos peritos. Essas variações

modificarão o mapa de cenários prospectivos, podendo alterar, inclusive, o cenário mais provável.

A seguir, conduz-se uma terceira etapa, denominada de avaliação de medidas e gestão de resistências. Trata-se de analisar, individualmente e em grupo, as medidas vislumbradas e de incorporar, ao conjunto já proposto, algumas outras, relacionadas à gestão de resistências internas e externas.

Na gestão de resistências internas, inclui-se os aspectos comportamentais que otimizem a aceitação e o apoio às estratégias que impliquem descontinuidades significativas na cultura e/ou na estrutura de poder da organização. A gestão de resistências externas contempla o estabelecimento de estratégias decorrentes da análise de cenários prospectivos e que neutralizem as resistências externas do ambiente. Essa etapa é realizada seguindo um roteiro básico de seis passos:

1. Análise individual de cada medida;
2. Análise comparada das medidas;
3. Verificar conflito das medidas com os valores;
4. Gerenciar resistências internas às medidas validadas;
5. Gerenciar resistências externas às medidas validadas; e
6. Verificar impacto das medidas validadas sobre os demais dados fundamentais da organização.

10.4. Fase IV - Consolidação

Essa fase é composta de duas etapas: revisão e decisão. Na primeira etapa são revistos os dados fundamentais do sistema para constatar se deverão sofrer alterações, em função da avaliação de medidas realizada ao final da fase da visão estratégica. Nesse momento é aprovado minuta do plano estratégico institucional a ser submetido à avaliação superior (decisor estratégico).



Figura 16: Consolidação – Método Grumbach

Na etapa de decisão, segunda etapa da fase de consolidação, na qual a alta gerência da instituição aprova e consolida, formalmente, o processo de planejamento por meio de um documento denominado plano estratégico que, por sua vez, poderá originar diversos planos setoriais decorrentes.

11. ESTRATÉGIA VIGENTE

Compreender a estratégia em vigor em uma organização colabora com a escolha da melhor estratégia futura. Caso o processo de planejamento não leve em consideração a estratégia atual, a organização perderá todo o esforço e recursos aplicados na sua execução e poderá ocasionar uma descontinuidade na gestão.

No caso específico das organizações públicas esse ponto é fundamental, pois geralmente, os líderes são trocados com as mudanças de governo e caso não seja levado em consideração o planejamento anterior corre-se o risco de todo o trabalho feito ser perdido, ainda, pode causar descomprometimento dos colaboradores com a nova estratégia. Em última instância a organização deixa de ter planejamento de longo prazo, pois as estratégias são descartadas em toda troca de direção.

12. BALANCED SCORECARD – BSC

A escolha dos cenários é o ponto de partida para a definição da estratégia organizacional. Uma vez definidos eles passam a ser considerados painel prioritário ao planejamento estratégico organizacional.

A compreensão dos objetivos institucionais por parte dos servidores e o alinhamento de todos (servidores e unidades) com as estratégias traçadas são fatores preponderantes para garantir o sucesso e a sobrevivência organizacional.

Para garantir a compreensão e o alinhamento com a estratégia traçada faz-se necessário um sistema de gestão capaz de possibilitar sua implementação, mantendo-a como referencial central no gerenciamento da organização.

No presente trabalho será utilizado o *Balanced Scorecard (BSC)*, como sistema de gestão da estratégia, por se apresentar como o sistema que exibe três grandes diferenciais em relação ao demais:

- a) Comunicação: por se apresentar em uma única folha (mapa) ele facilita o processo de comunicação da estratégia organizacional;
- b) Tradução: por meio de suas perspectivas e relações de causa e efeito, o mapa traduz a estratégia de forma clara, simples e objetiva; e
- c) Alinhamento: como todos na organização passam a conhecer os objetivos organizacionais, torna-se mais fácil o alinhamento dos colaboradores com a estratégia traçada.

O *Balance Scorecard (BSC)* compreende a tradução da visão e da estratégia de uma organização em um conjunto integrado de objetivos e indicadores que formam a base para um sistema de gerenciamento estratégico e de comunicação. É composto por mapa estratégico, objetivos estratégicos, indicadores e iniciativas (Kallás e Coutinho, 2005).

O BSC surgiu como sistema de medição, um conjunto de indicadores, que avaliava o desempenho da organização com base em indicadores financeiros e direcionadores futuros relacionados a ativos intangíveis. A metodologia permitiu observar que, ao longo de sua utilização por diversas organizações, é possível maximizar resultados financeiros a partir de investimentos nos ativos intangíveis, por intermédio da implantação e gerenciamento da estratégia. Assim, o BSC passou a ser utilizado como sistema gerencial capaz de possibilitar a implementação da

estratégia, mantendo-a como referencial central no gerenciamento das organizações (Kaplan e Norton, 2000).

Os maiores diferenciais apresentados pelo BSC em relação a outras metodologias de gerenciamento são a estruturação de objetivos estratégicos e seus respectivos indicadores em perspectivas ou dimensões e a construção do relacionamento entre esses objetivos por intermédio de relações de causa e efeito. Essa lógica é explicitada pela ferramenta denominada mapa estratégico, no qual cada objetivo é conectado por uma cadeia de causa e efeito, aos quais são associados indicadores que relacionam os resultados planejados na estratégia aos meios que devem levar a esse resultado, formando, dessa maneira, uma hipótese estratégica.

Como consequência desses diferenciais, o BSC facilita o processo de comunicação da estratégia para todos os colaboradores, na medida em que o mapa estratégico é a sua representação gráfica, além de facilitar o processo de estabelecimento de metas anuais setoriais, pois cada unidade de negócio percebe, da forma clara, sua contribuição para a consecução da estratégia.

Não existe uma única forma de se implementar e utilizar o BSC. Na realidade, as organizações aplicam-no de maneiras distintas e com propósitos diversos, desde um simples sistema de medição de desempenho que aborde medidas financeiras e não-financeiras, até como parte de um sistema de gestão, com foco no alinhamento da organização para a efetiva execução da estratégia.

A seguir são conceituados os principais termos utilizados pelo *Balanced Scorecard*, que são: mapa estratégico; perspectivas; temas estratégicos; objetivos estratégicos; relações de causa e efeito; indicadores; metas; e iniciativas estratégicas.

13. MAPA ESTRATÉGICO E SEUS COMPONENTES

A implementação da estratégia exige que unidades e funcionários estejam alinhados e comprometidos com o referencial estratégico organizacional. Para assegurar tal conexão, a organização deve dispor de processo de comunicação eficaz que demonstre a forma pela qual as ações da organização se convertem em resultados que maximizam o cumprimento da missão. Para tanto, constrói-se um mapa estratégico - ferramenta que apresenta, de forma lógica e estruturada, a estratégia da organização. O mapa aponta, por intermédio de conjunto de objetivos estratégicos balanceados em diversas perspectivas, interligados por relações de causa e efeito e gerenciados por indicadores, a forma pela qual ativos intangíveis da organização produzem resultados tangíveis.



Figura 17 – Mapa estratégico da Receita Federal do Brasil – 2009-2011

O mapa estratégico traduz a missão, a visão e a estratégia da organização em conjunto abrangente de objetivos que direcionam o comportamento

e o desempenho organizacionais. A tradução da estratégia por meio dessa ferramenta cria referencial comum de fácil compreensão para unidades e colaboradores, proporcionando a clara percepção de como as atividades de cada um estão ligadas aos objetivos gerais da organização possibilitando, desse modo, o trabalho coordenado e colaborativo em prol das metas traçadas. Assim, os propósitos do mapa estratégico são definir e comunicar, de modo claro e transparente a todos os níveis da organização, o foco e a estratégia de atuação escolhidos, a forma como as ações impactam no alcance dos resultados desejados, subsidiar a alocação de esforços e evitar a dispersão de ações e de recursos.

O BSC traduz a missão e a estratégia em objetivos e iniciativas, organizados segundo diferentes perspectivas. São “pontos de vista” referentes ao negócio e que representam os fatores-chave para uma visão ampliada da organização. Cada perspectiva engloba um conjunto de objetivos estratégicos que retrata as principais oportunidades de melhoria a serem aproveitadas e problemas a serem enfrentados de modo a maximizar o cumprimento da missão e o alcance da visão de futuro da organização. As perspectivas, quando vistas em conjunto, permitem uma visão lógica, estruturada e completa da estratégia institucional.

13.1. Perspectivas

Na metodologia pura do BSC proposta por Kaplan e Norton (1997), os objetivos estratégicos são distribuídos no mapa estratégico em quatro perspectivas: financeira, do cliente, processos internos e aprendizado e crescimento.

A perspectiva financeira descreve os resultados tangíveis da estratégia em termos financeiros tradicionais. Apresenta os objetivos financeiros a serem alcançados pela organização conforme a estratégia adotada, normalmente, em termos de redução de custos e de aumento de receitas e lucros. Esses objetivos precisam definir o desempenho financeiro esperado da estratégia. Para tanto, devem servir de meta principal para os objetivos e medidas de todas as outras perspectivas do mapa estratégico.

A perspectiva de clientes reflete a proposição de valor que a empresa oferece aos seus clientes. Na perspectiva do cliente são identificados os clientes-

alvo, o segmento de mercado que a organização deseja competir, os objetivos de negócio e os respectivos indicadores de desempenho. A perspectiva de cliente permite que os gerentes articulem estratégias de clientes e mercados que proporcionarão maiores lucros financeiros futuros.

Na perspectiva de processos internos são identificados os processos de trabalho críticos que exercem maior impacto sobre a estratégia. Neles deve-se concentrar esforços a fim de alcançar a excelência e obter os resultados desejados, pois tais processos produzem e fornecem a proposição de valor para os clientes, os aumentos de produtividade para os acionistas e o desempenho sócio-ambiental para a sociedade.

A perspectiva de aprendizado e crescimento define os ativos intangíveis mais importantes para a estratégia, os quais devem ser coerentemente conectados uns com os outros e alinhados aos processos de trabalho críticos.

Nessa perspectiva são identificadas ações e inovações necessárias ao crescimento e ao aprimoramento contínuo da organização. Nela são definidos os ativos intangíveis essenciais ao desempenho das atividades organizacionais em níveis de qualidade cada vez mais elevados. Também, são descritos como capital humano, capital de informação e capital organizacional se conjugam para dar suporte à estratégia. É o ponto de partida para qualquer mudança sustentável a longo prazo.

De forma sintética, os objetivos da perspectiva do cliente descrevem a estratégia (clientes-alvo e proposição de valor) e os objetivos da perspectiva financeira descrevem as conseqüências econômicas (receita, lucro e produtividade) dessa estratégia. Depois que a organização forma uma imagem clara desses objetivos financeiros e para os clientes, os objetivos das perspectivas de processos internos e de aprendizado e crescimento descrevem como executar a estratégia.

Conforme mencionado, o modelo básico do BSC tem como pressuposto uma organização com fins lucrativos. Assim, a perspectiva financeira é a última e mais importante para esse modelo de organização. Não é o caso de organizações

sem fins lucrativos como ONGs, Governos, ou instituições públicas em geral. Os autores do BSC sugerem que as organizações sem fins lucrativos coloquem em primeiro plano uma perspectiva do cliente (resultado) subordinada à missão da instituição.

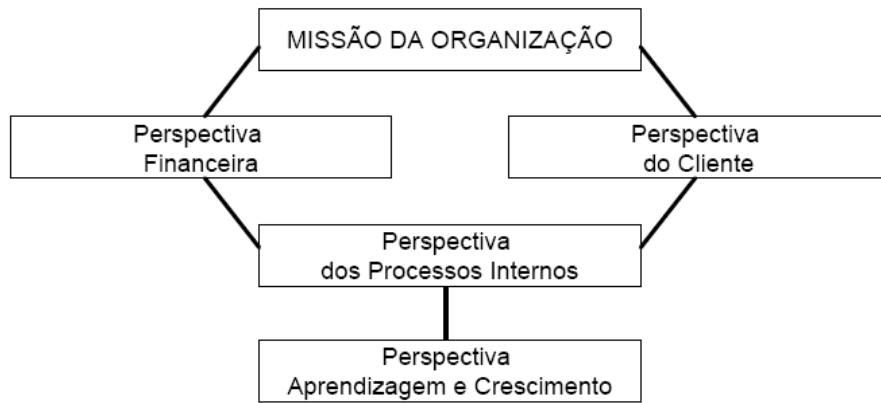


Figura 18 – Modelo do BSC para organizações sem fins lucrativos sugerido por Kaplan e Norton (2000)

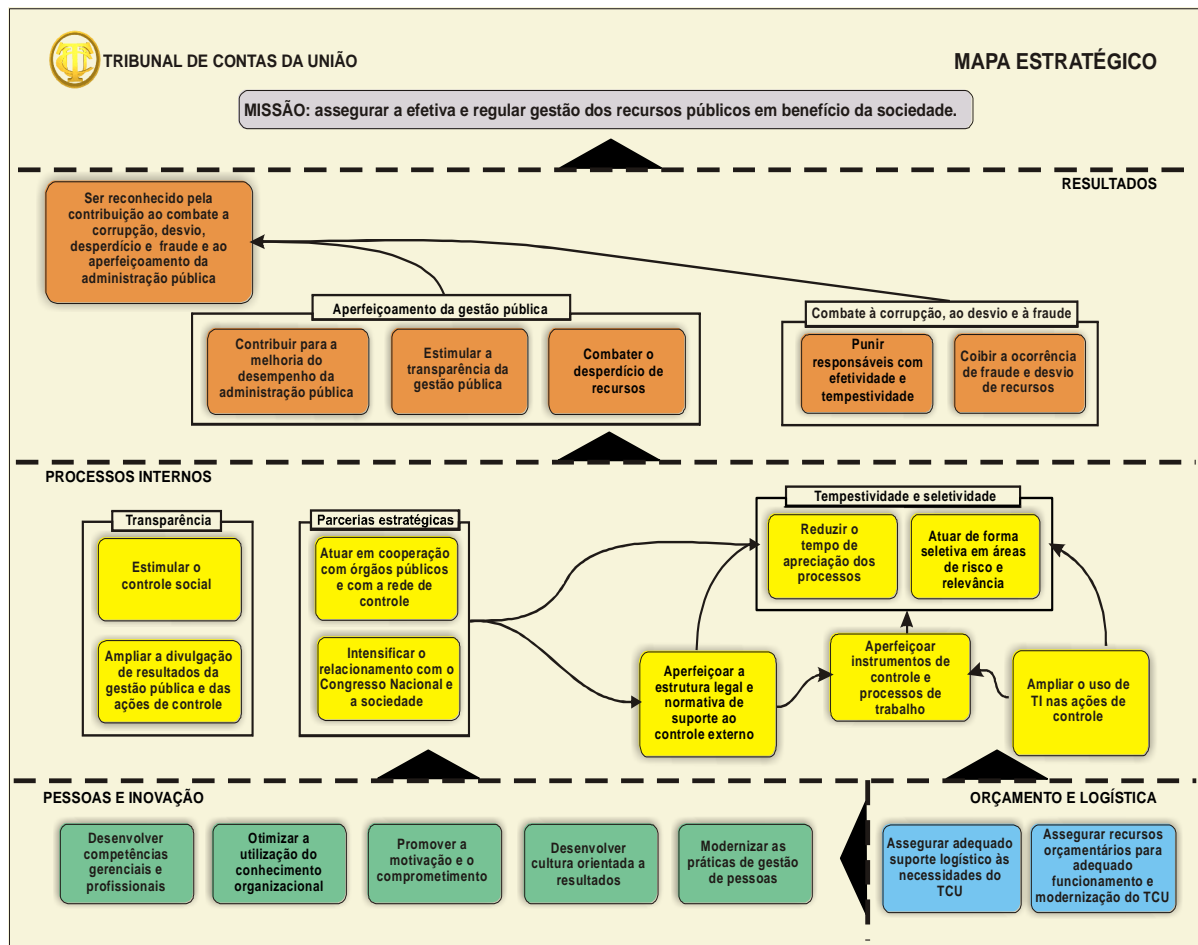


Figura 19 – Mapa estratégico do Tribunal de Contas da União – PET TCU – 2006-2010

No âmbito das organizações públicas, o mapa estratégico, conforme demonstrado na figura 19 - Mapa estratégico do TCU, precisa ser adaptado de modo a melhor representar a necessidade estratégica de uma organização pública. No caso do Tribunal de Contas da União as perspectivas utilizadas foram: resultados, processos internos, pessoas e inovação, e orçamento e logística. Essas perspectivas representam o encadeamento lógico da estratégia de atuação do TCU.

13.2. Temas estratégicos

Os temas estratégicos são agrupamentos de objetivos relacionados a um mesmo assunto ou com relações de causa e efeito muito fortes. São os pilares da estratégia, pois, em regra, contemplam uma série de objetivos com suas relações de causa e efeito, que forma uma hipótese estratégica.

13.3. Objetivos estratégicos

Os objetivos estratégicos são os fins a serem perseguidos pela organização para o cumprimento de sua missão institucional e o alcance de sua visão de futuro. Constituem elo entre as diretrizes de uma instituição e seu referencial estratégico. Traduzem, consideradas as demandas e expectativas dos clientes, os desafios a serem enfrentados pela organização num determinado período. Segundo a metodologia do BSC, os objetivos estratégicos encontram-se distribuídos pelas perspectivas definidas no mapa estratégico da organização.

De acordo com Chiavenato (2003) as organizações são criadas para atingir objetivos específicos. Sua principal função é servir a esses objetivos. A visão organizacional é eficaz quando define objetivos claros e explícitos a serem alcançados ao longo do tempo. A visão funciona como um sonho que antecipa o alcance de resultados e o alcance dos objetivos estratégicos.

13.4. Relações de causa e efeito

A estratégia pode ser definida também como conjunto de hipóteses sobre causas e efeitos, sobre como um objetivo impacta no alcance de outro. Segundo esse prisma, o sistema de medição deve tornar explícitas as relações (hipóteses) entre os objetivos nas várias perspectivas, para que elas possam ser gerenciadas e validadas. Desse modo, a cadeia de causa e efeito deve permear todas as perspectivas do mapa estratégico.

As relações de causa e efeito representam a correlação causal existente entre os objetivos listados no mapa estratégico da organização e demonstram como um objetivo é impactado por outro.

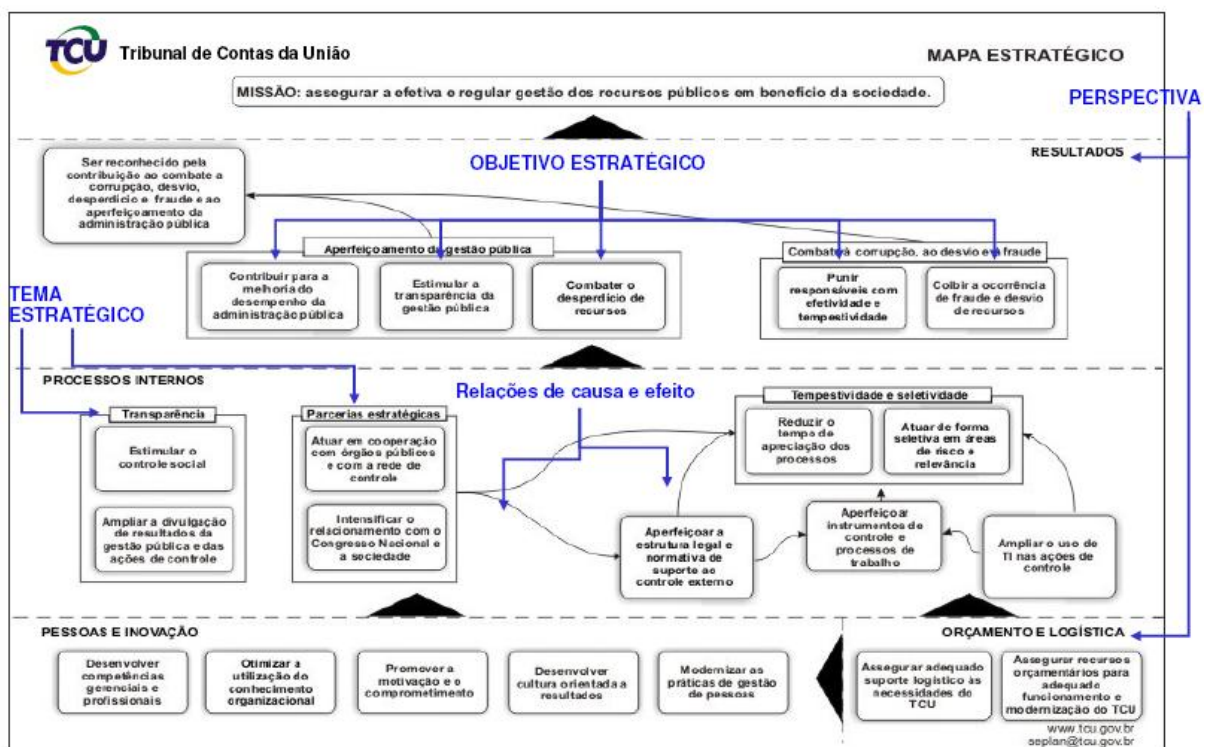


Figura 20 – Elementos componentes do mapa estratégico

Segundo Kaplan e Norton (1997) um painel de desempenho bem elaborado deverá contar a história da estratégia da organização, identificando e tornando explícita a seqüência de hipóteses sobre as relações de causa e efeito entre os elementos do mapa estratégico. Todo objetivo, iniciativa, iniciativa e ação deve ser um elemento integrante da cadeia de relações de causa e efeito que comunica o significado da estratégia da organização.

14. INDICADORES DE DESEMPENHO

Conseguir uma gestão eficiente e comprometida com os resultados requer, principalmente no serviço público, diversas transformações. O surgimento de lideranças internas, a incorporação de técnicas modernas de gestão, o estabelecimento de metas de desempenho mensuráveis, um quadro de pessoal participativo e o comprometimento com uma gestão de melhor qualidade são algumas dessas transformações.

Uma das ferramentas mais utilizadas para o desenvolvimento desse tipo de gestão é o uso de indicadores para a mensuração e a avaliação do desempenho institucional. Um sistema de informação sobre gestão e desempenho abre a possibilidade de maior eficiência na alocação de recursos físicos, humanos e financeiros, bem como incrementa a autonomia e a responsabilidade de dirigentes.

Um sistema de indicadores de desempenho bem planejado e estruturado oferece a possibilidade de um grau maior de compromisso com resultados, mediante a determinação de metas de desempenho que expressem os sucessos esperados em termos de quantidade e qualidade dos serviços prestados e da efetividade e eficiência com que são oferecidos.

As primeiras dúvidas que vêm a mente de quem pensa em utilizar indicadores são: quem precisa da informação (indicador)? Para que usá-la(o)? A resposta a essas dúvidas é simples: utiliza indicadores quem precisa planejar e queira fazê-lo de forma adequada.

Indicador de desempenho é a quantificação de quão bem um negócio (suas atividades e processos) atinge uma meta específica. De acordo com Juran, gerenciar é controlar e agir corretivamente. Sem indicadores de desempenho não há medição. Sem medição não há controle. Sem controle não há gerenciamento.

Assim, medimos os resultados para:

- a) Confirmar se os esforços despendidos no processo de melhoria tiveram efeito;
- b) Monitorar o desempenho dos processos de trabalho;
- c) Identificar e solucionar problemas;
- d) Auxiliar no processo de tomada de decisão;
- e) Auxiliar no processo de alocação de recursos; e
- f) Saber se estamos alcançando as metas mais importantes.

Conforme demonstra a figura 21, por meio dos indicadores podemos conhecer e medir o desempenho, comparar resultados, identificar pontos de melhoria e empreender ações de transformação, gerando um ciclo de melhoria contínua.

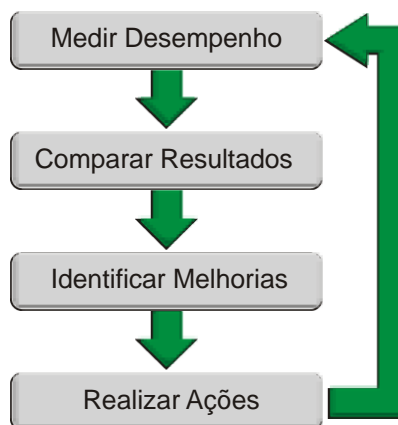


Figura 21 – Indicadores (ciclo de melhoria contínua)

Os indicadores, além de facilitarem o processo de gerenciamento e de tomada de decisão, representam a base para a construção da melhoria contínua da organização. A seguir são listados os principais objetivos na utilização de indicadores:

- a) Facilitar o planejamento e o controle do desempenho, pelo estabelecimento de métricas-padrão e pela apuração dos desvios ocorridos;

- b) Viabilizar a análise comparativa do desempenho da organização em negócios diversificados;
- c) Possibilitar a avaliação qualitativa e quantitativa do desempenho global da instituição;
- d) Internalizar as necessidades e as expectativas dos clientes;
- e) Possibilitar o desdobramento das metas do negócio;
- f) Embasar a análise crítica dos resultados do negócio e do processo de tomada de decisão;
- g) Induzir a organização a um processo de transformação estrutural e funcional; e
- h) Contribuir para a melhoria contínua dos processos organizacionais.

14.1. Qualidades de um indicador

É fundamental que os indicadores sejam direcionados para os resultados organizacionais, servindo de base para a revisão das metas estabelecidas. Assim, devem ser representativos para os processos e as atividades, levando a análises e melhorias da forma mais prática e objetiva possível.

Qualquer estratégia adotada para melhorar o desempenho de uma organização ou de uma gestão exige a elaboração de indicadores de desempenho. Esses indicadores devem ser operacionalizados por informações fortemente baseadas em dados e fatos. Assim, para dar maior suporte a sua definição, os indicadores devem apresentar alguns critérios ou requisitos de qualidade:

- i) **Confiabilidade:** a fonte de dados utilizada pelo indicador deve ser confiável, fidedigna;
- j) **Adaptabilidade:** capacidade de resposta às mudanças de comportamento e exigências dos clientes. Os indicadores podem tornar-se desnecessários ao longo do tempo e devem ser eliminados ou substituídos por outros de maior utilidade;
- k) **Atualização periódica:** o indicador deve permitir atualização de forma a representar a situação mais atual possível;

- a) Representatividade: deve expressar bem a realidade que representa ou mede. Essa qualidade refere-se à captação das etapas mais importantes e críticas dos processos, para que seja suficientemente representativo e abrangente. Os dados importantes devem ser precisos, atender aos objetivos e ser buscados na fonte correta. O enfoque principal do indicador deve ser o produto e não os meios necessários para sua produção. Portanto, para que um indicador seja representativo, deve-se evitar a confusão entre o que é produzido (produto) e o como é produzido (meios). Esta qualidade merece certa atenção, pois indicadores muito representativos tendem a ser muito difíceis de serem obtidos. Deve-se procurar certo equilíbrio entre a representatividade e a disponibilidade para coleta;
- b) Disponibilidade: facilidade de acesso para coleta, estando disponível a tempo, para as pessoas certas sem distorções, servindo de base para que decisões sejam tomadas;
- c) Simplicidade: o indicador deve ser de fácil entendimento, qualquer pessoa deve ser capaz de tirar conclusões a partir da análise do indicador. Os nomes e expressões devem ser conhecidos e entendidos por todos os envolvidos de forma homogênea, garantindo transparência e validade;
- d) Acessibilidade: o indicador deve apresentar facilidade e possibilidade de acesso às informações primárias para sua medição;
- e) Economicidade: o indicador deve mostrar-se economicamente viável, não deve ser gasto tempo demais procurando dados, muito menos pesquisando ou aguardando novos métodos de coleta. Os benefícios decorrentes do indicador devem ser maiores que os custos incorridos na medição;
- f) Estabilidade: o indicador deve permanecer estável ao longo de um determinado período, permitindo a formação de uma série histórica;
- g) Rastreabilidade: facilidade de identificação da origem dos dados, seu registro e manutenção. Sempre que possível, deve-se transformar os resultados em gráficos para um acompanhamento mais preciso, o que permite a comparação com desempenhos anteriores;

- h) Praticidade: o indicador deve realmente funcionar na prática e permitir a tomada de decisões gerenciais. Para tanto, deve ser testado em campo e, se necessário, modificado ou excluído.

Essas qualidades devem ser avaliadas no contexto da seleção de indicadores de desempenho de modo a evitar que fiquem comprometidas, no futuro, a coleta dos dados e a análise das informações que serão fornecidas pelos indicadores.

14.2. Variáveis componentes dos indicadores

Os indicadores representam a variável a que estão associados, ou seja, representam a dimensão que se quer avaliar. Os indicadores quase sempre são compostos por variáveis provenientes de um dos seguintes grupos comuns a toda a atividade social:

- a) Custo: diz respeito a custo unitário, custo total programado;
- b) Quantidade: relacionado a produção total, demanda atendida;
- c) Qualidade: satisfação dos cliente, padrões de qualidade;
- d) Tempo: estabelecimento de prazo, tempo total de atendimento a demanda, tempo por tarefa.



Figura 22 – Variáveis componentes dos indicadores

14.3. Processo de construção de indicadores

A busca por uma gestão organizacional de sucesso decorre da implementação de um sistema de melhoria contínua. Para tanto, faz-se necessário a implantação de um sistema de medição de desempenho capaz de fornecer informações gerenciais que expressem, de forma sistemática e transparente, os resultados alcançados.

O uso de indicadores de desempenho procura quantificar os resultados do negócio e a situação na qual ele se encontra. Sua finalidade é facilitar a análise de determinada situação, identificar possíveis problemas, facilitar a tomada de decisões.

A seguir são definidos alguns passos a serem seguidos para a elaboração dos indicadores:

- a) Identificar:
 - o objetivo estratégico; ou
 - o processo de trabalho a ser medido;
- b) Refletir acerca do que se quer medir:
 - o que se quer saber?
 - quais informações são relevantes para nós?
 - quais informações são relevantes para nossos colaboradores e clientes?
- c) Realizar inventário dos indicadores existentes:
 - quais são nossos indicadores atuais;
 - os indicadores existentes são suficientes;
- d) Elaborar proposta de indicadores;
- e) Detalhar os indicadores:
 - fórmula de cálculo;
 - periodicidade de medição;
 - definição de meta;
 - definição de responsável pelo indicador;
- f) Elaborar plano de concepção de indicador:

- quando não houver indicador disponível para o processo ou objetivo a ser medido;

g) Efetuar primeira medição do indicador.

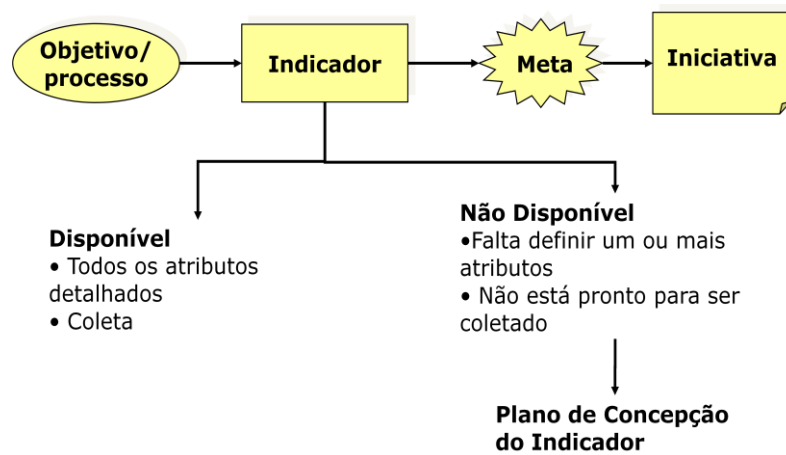


Figura 23 – Processo de construção de indicadores de desempenho

14.4. Os indicadores e o *Balanced Scorecard*

Após a construção do mapa estratégico, com a definição das perspectivas, dos objetivos estratégicos e das relações de causa e efeito, devem ser definidos os indicadores de desempenho que melhor captem e comuniquem a intenção de cada objetivo estratégico. Nessa metodologia é necessário que cada objetivo tenha ao menos um indicador vinculado, de modo que objetivo sem indicador associado deve ser revisto ou descartado, pois o que não pode ser medido também não pode ser gerenciado.

Após definir os indicadores, deve-se verificar se as relações de causa e efeito traçadas para os objetivos estratégicos também são válidas para os indicadores de desempenho (nova validação da hipótese estratégica). Não sendo válidas, as relações de causa e efeito, os objetivos estratégicos e/ou os indicadores de desempenho deverão ser revistos.

Um bom mapa estratégico deve ser uma combinação de indicadores de resultado (indicam os efeitos das ações realizadas, como, por exemplo: benefícios financeiros das ações de controle, índice de aderência às competências organizacionais e imagem junto aos principais clientes) e indicadores de tendência

(indicam a tendência de resultados futuros, como, por exemplo: tempo de julgamento, horas de treinamento, esforço em fiscalização e instrução de processos).

Os indicadores de resultado sem os indicadores de tendência não comunicam a maneira como os resultados devem ser alcançados, além de não indicarem, antecipadamente, se a implementação da estratégia está sendo bem-sucedida. Por outro lado, indicadores de tendência sem indicadores complementares de resultado podem permitir que a organização obtenha melhorias operacionais em curto prazo, mas não revelarão se essas melhorias foram traduzidas em expansão dos benefícios ofertados pelo Tribunal aos seus principais clientes.

Para cada indicador proposto, devem ser identificadas fontes de informação e ações necessárias para torná-lo acessível. Assim, deve ser realizada uma análise quanto à disponibilidade dos dados necessários ao cálculo do indicador. Estando as informações disponíveis, uma coleta deverá ser realizada para subsidiar a definição da meta de longo prazo. Não estando as informações disponíveis, deve ser elaborado um plano de concepção que explicita as ações necessárias à viabilização da coleta de dados sobre o indicador.

15. METAS DE DESEMPENHO

Uma vez definidos os indicadores o passo seguinte é o estabelecimento de metas de desempenho a serem atingidas pela organização e que serão aferidas por meio dos indicadores elaborados. Representa o estabelecimento de valores ideais dos indicadores ao longo do tempo, tendo por base os valores atuais.

As metas são pontos ou posições a serem atingidas no futuro. Trata-se do desafio em si para o período, ou seja, quanto se pretende alcançar naquele indicador. Constituem os propulsores da gestão, pois gerenciar consiste em desenvolver ações objetivando atingir as metas.

Alguns fatores devem ser levados em consideração na definição das metas de desempenho. Elas devem ser realistas; exequíveis, dado a capacidade operacional e os recursos disponíveis; e desafiadoras, o que implica em esforço para manter estáveis ou crescentes os valores iniciais dos indicadores.

- a) Realísticas: deve-se levar em consideração capacidade operacional e os recursos disponíveis;
- b) Exequíveis: as metas devem ser passível de serem alcançadas, caso contrário, elas serão vistas como meras intenções e não como prática de comportamento;
- c) Desafiadoras: as metas devem encorajar melhorias no sistema, devem portanto ser cada vez mais ambiciosas ao longo do tempo, de maneira a incentivar a otimização de resultados;
- d) Comparáveis: as metas devem permitir a comparação com outras, interna ou externamente, que apresentem bom desempenho na área; e
- e) Claras: as metas devem ser facilmente identificadas, evitando confusões ou análises ambíguas.

16. INICIATIVAS ESTRATÉGICAS

As iniciativas estratégicas podem ser definidas como o conjunto de ações necessárias ao alcance dos objetivos estratégicos e ao preenchimento das lacunas de desempenho existentes entre o desempenho atual e as metas futuras. Frequentemente são projetos e programas, enfim, ações de caráter estratégico. Elas se diferenciam dos objetivos estratégicos e da rotina organizacional por serem mais específicas, por terem começo e fim predeterminados e por terem pessoas ou equipes alocados para a sua execução, bem como verba preestabelecida, se necessário. Muitas iniciativas, quando executadas em conjunto, podem contribuir para o alcance de um ou mais objetivos estratégicos. Permitem que a organização se desloque do estado atual em direção ao alcance de suas metas.

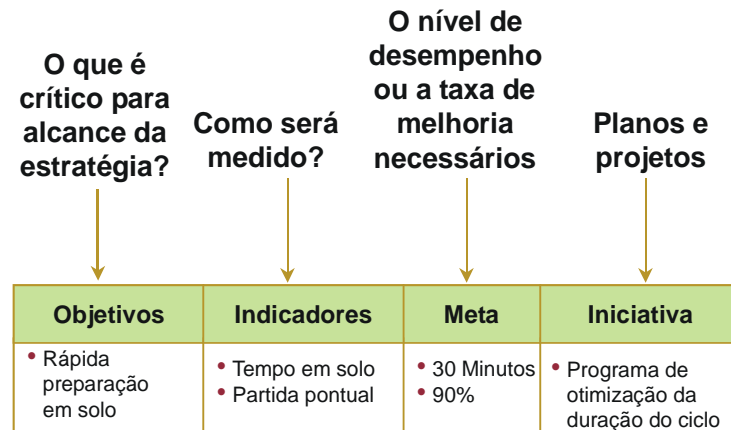


Figura 24 – Painel de desempenho (objetivo, indicador, meta e iniciativa)

17. EXECUÇÃO DA ESTRATÉGIA

Para Almeida (2001) o resultado que se pode alcançar com o planejamento estratégico em organizações públicas é muito grande, mas depende de vontade política de implementação do plano, pois algumas vezes as equipes temem que não serão mantidas em uma troca de direção e tendem a não se esforçar para conseguir realizar o processo de mudança decorrente do planejamento estratégico.

Segundo Kaplan e Norton (2005) a divergência entre a ambição de uma estratégia e o desempenho está na ausência de vínculos entre a formulação da estratégia e a sua execução. As pessoas encarregadas pela operação dos processos precisam estar conscientes para implementá-la de forma eficaz. Para uma execução eficaz é preciso informar qual a estratégia da empresa, garantindo assim que planos gerais da empresa sejam convertidos em planos específicos para as áreas que a compõe. Da mesma forma, a estratégia precisa ser testada e adaptada ao contexto da organização.

Hamel e Prahalad (2001) defendem a idéia da intenção estratégica, que visa à posição desejada de liderança e estabelece os critérios que a organização usa para mapear seu progresso. Trata-se de algo além de uma simples ambição irrestrita.

O conceito também abrange um processo administrativo que inclui: focalizar a atenção da organização na essência de ganhar; motivar as pessoas e comunicar o valor das metas; deixar lugar para a contribuição individual e de equipe; manter o entusiasmo ao proporcionar novas definições de operações à medida que as circunstâncias mudam e usar a intenção consistentemente para orientar a alocação de recursos. A intenção estratégica capta a essência de ganhar, é estável ao longo do tempo, estabelece uma meta que merece esforço pessoal e comprometimento, e exige criatividade com relação aos meios.

A operacionalização consiste em fazer acontecer, ou seja, transformar a idéia da estratégia em um conjunto de ações reais. A última etapa do planejamento consiste em planejar como serão executadas as estratégias definidas. Deve-se, então, criar uma lista de possíveis ações a serem executadas no horizonte temporal definido no plano.

Compreende uma sequência de etapas que definem de que forma a organização vai por em prática o que foi definido como prioritário na etapa de planejamento. Trata-se de um plano em que deverá ser descrito como serão executadas as ações, com detalhamento de cronograma e executor.

Após a compreensão da estratégia, o primeiro passo é a elaboração do plano operacional. A essência da execução bem-sucedida é a responsabilidade e a sua distribuição. Instituições voltadas para a execução são aquelas que possuem liderança capaz de conduzir suas equipes a alcançar os objetivos definidos pela sua estratégia de negócio, por intermédio dos esforços conscientes de suas equipes. A franqueza em expectativas e desempenhos é essencial na formulação de estratégias.

18. MODELOS DE IMPLEMENTAÇÃO DA ESTRATÉGIA

Tão importante quanto a execução em si é a definição do modelo que será utilizado pela organização para a implementação da estratégia. No presente

trabalho serão abordadas as metodologias de planos de ação e projetos para a operacionalização da estratégia. O modelo é utilizado tanto pelo Tribunal de Contas da União (TCU), como pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), conforme demonstram as figuras a seguir:

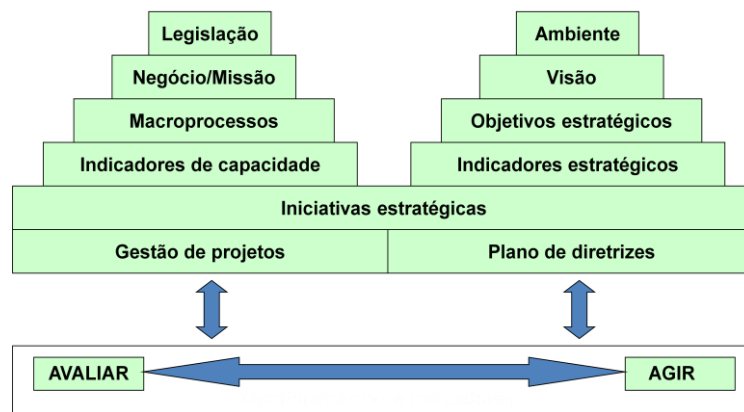


Figura 25 – Modelo do processo de planejamento do TCU

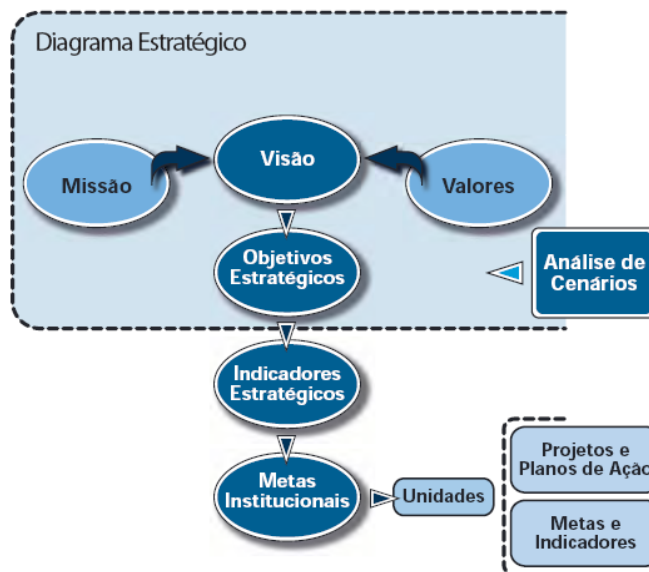


Figura 26 – Diagrama estratégico do STJ

A fase de implementação da estratégia, que corresponde ao planejamento anual, está apoiada, no Tribunal de Contas da União, na metodologia do gerenciamento pelas diretrizes – GPD, e tem como objetivo principal o estabelecimento de foco anual para a execução da estratégia definida no mapa estratégico. Corresponde à transformação da estratégia em ação. Nessa fase é

demonstrado detalhadamente como manter alinhadas as ações nos diversos níveis hierárquicos aos objetivos estratégicos.

Com o estabelecimento de prioridades anuais, definidas a partir do mapa estratégico, a organização aproveita de maneira ordenada os recursos disponíveis e consegue estabelecer a seqüência lógica de execução de sua estratégia, garantindo foco às ações da organização e o alinhamento de todas as unidades.

18.1. Plano de ação

A execução da estratégia pode, conforme mencionado anteriormente, ser implementada mediante a utilização de planos de ação. O objetivo da utilização dos planos é a coordenação organizada de ações que possibilitem o alcance das prioridades institucionais definidas no plano estratégico.

Corresponde a um plano de curto prazo elaborado com a finalidade de especificar ações, responsabilidades e prazos para o alcance dos objetivos estratégicos. É formado por um conjunto de medidas de ação direta encadeadas de forma lógica ao alcance dos objetivos para um determinado exercício.

Esse modelo de gerenciamento tem como ponto de partida as metas anuais da organização definidas com base em seu plano estratégico. Seu objetivo é o de direcionar o caminho que deverá ser percorrido pela organização para a gestão pela excelência.

Nesta fase ocorre a escolha e priorização de objetivos estratégicos que irão compor o planejamento anual. Também são definidas as ações que serão implementadas visando o alcance das metas definidas para o período. Tem como objetivo principal o estabelecimento de foco anual para a execução da estratégia da organização definida no mapa estratégico, corresponde à transformação da estratégia em ação.

Com o estabelecimento de prioridades anuais, definidas a partir do mapa estratégico, a organização aproveita de maneira ordenada os recursos disponíveis e

consegue estabelecer a seqüência lógica de execução de sua estratégia, garantindo foco às ações da organização e o alinhamento de todas as unidades à estratégica.

A elaboração do Plano anual de ação envolve primeiramente a escolha das diretrizes organizacionais a partir do mapa estratégico corporativo. São priorizados os objetivos presentes no mapa estratégico que: demandam maior esforço da organização; não são contemplados pela rotina; são exigidos para a manutenção do atendimento às demandas apresentadas pela sociedade; mais contribuam para o alcance dos resultados pretendidos ou obtiveram desempenho insatisfatório em exercícios anteriores, comprometendo o alcance da estratégia traçada. Os demais objetivos continuarão sendo tratados pelo gerenciamento da rotina e/ou poderão ser priorizados nos demais anos do horizonte de planejamento de longo prazo, caso necessário.

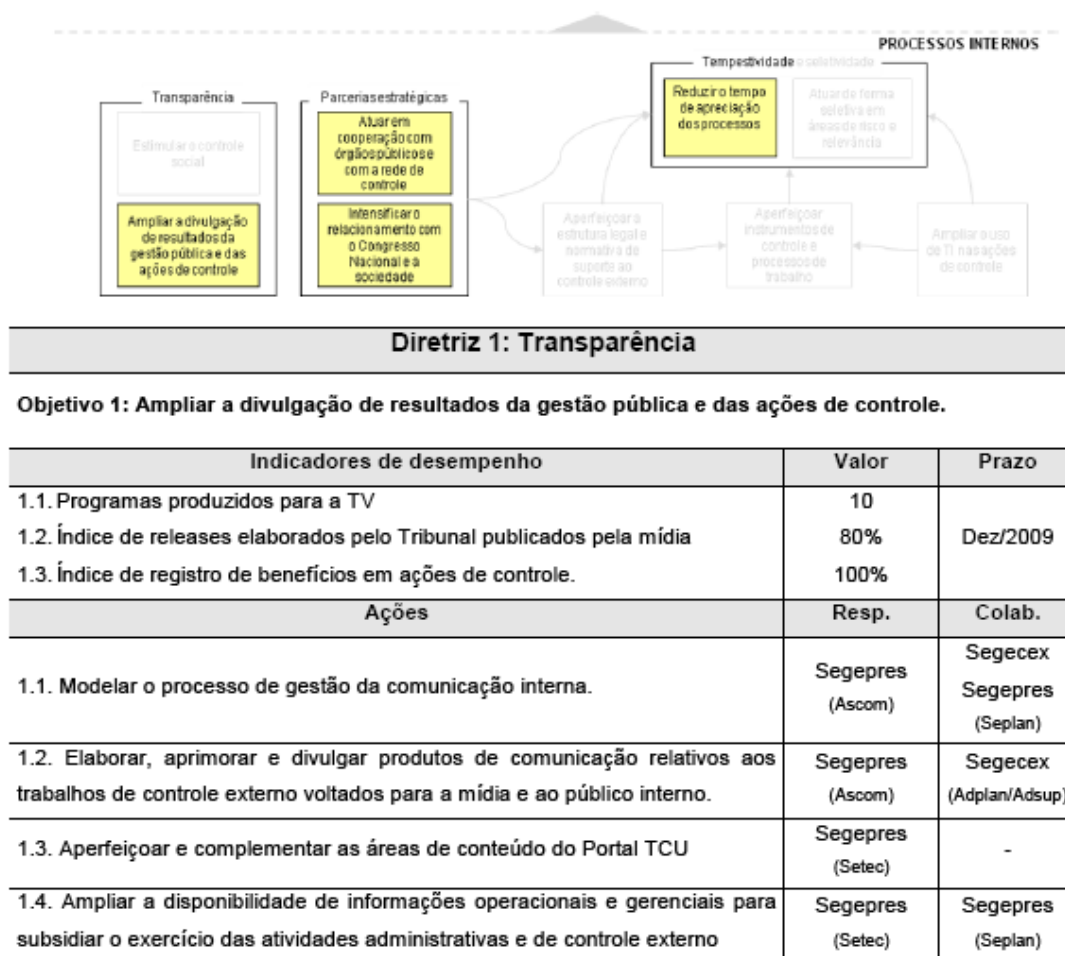


Figura 27 – Modelo de plano anual do Tribunal de Contas da União

Devem ser priorizados apenas objetivos das perspectivas sobre as quais a organização possui gerência, ou seja, perspectivas em que se dá a gestão tático-operacional, não devendo ser priorizados objetivos da perspectiva de “Resultados”. Os objetivos de resultado são conseqüência dos esforços despendidos pela instituição na gestão de seus recursos orçamentários e logísticos, na capacitação de seu corpo técnico e no aprimoramento contínuo de seus processos internos de trabalho, ou seja, o alcance dos resultados desejados decorre da implementação dos objetivos estratégicos das outras perspectivas.

18.2. Gestão de Projetos

Além dos planos de ação, conforme demonstrado anteriormente, a gestão de projetos pode ser uma das metodologias aplicadas pelas organizações para a implementação de seu plano estratégico e o alcance dos objetivos nele priorizados.

Projeto corresponde a um conjunto de atividades ou medidas planejadas para serem executadas com responsabilidade previamente definida, objetivos determinados, abrangência definida, prazo delimitado e recursos específicos.

Os projetos constituem um dos meios pelos quais as organizações atingem suas metas, podendo ainda atingi-las por meio de operações rotineiras, conceitualmente denominadas atividades. Contudo, são os projetos os responsáveis pelas inovações, criando ou modificando processos, competências ou tecnologias.

Os projetos são os instrumentos pelos quais podem ser implementadas as medidas previstas, no curto e médio prazos, nos planos organizacionais. Uma ação pode constituir um projeto, e desdobrar-se em subprojetos, desde que atenda às características próprias desse tipo de trabalho e adote modelo próprio de gestão de projeto.

A prática da gestão de projetos aliada ao planejamento estratégico produz resultados expressivos para a sobrevivência e a melhoria do desempenho das organizações, sejam elas públicas ou privadas.

Parte do valor estratégico da gestão de projetos provém de sua capacidade de mobilização e sincronização de talentos, recursos e esforços para a solução de problemas de alta complexidade e para desenvolvimento e implementação de instrumentos de controle externo mais potentes, eficazes e efetivos.

19. CONCLUSÃO

Pode uma organização se tornar bem sucedida e permanecer assim por várias décadas? É possível lidar com a gama de alterações que ela sofrerá no decorrer de sua existência? Existe uma fórmula padrão? A resposta é simples, não existe uma fórmula ou padrão para criar na organização uma certeza de sucesso perene, mas é possível que as organizações trabalhem em prol da manutenção de seu negócio.

A estratégia é um organismo vivo, um curso de ação a ser revisto e redefinido de acordo com as mudanças nas condições do ambiente. A estratégia serve para múltiplas funções, sendo elas a de dar rumo, permitir a concentração dos esforços e servir como fonte de coerência interna. A divergência entre a ambição de uma estratégia e o desempenho está na ausência de vínculos entre a formulação da estratégia, a missão e os valores, e a sua execução.

Uma organização de alto desempenho é aquela em constante e ininterrupto desenvolvimento e inovação. É aquela que constantemente se renova de maneira coerente com seu ambiente, seus colaboradores e principalmente seus clientes.

Em meio a um ambiente caracterizado por mudanças rápidas e incessantes, muitas organizações costumam protelar as providências necessárias para mudar suas políticas, até mergulharem definitivamente em uma crise. O processo de planejamento é na verdade um processo de aprendizado. Ele precisa de interação, reflexão e desenvolvimento cooperativo.

O processo de planejamento define mudanças e novas regras de gestão. O planejamento estratégico requer que se aprenda com a construção de modelos até chegar à fase de tomada de decisão. Ele exige de todos: inovação, colaboração, engajamento, foco em competências essenciais, otimização, adaptabilidade, integração organizacional, seleção de funções e de processos e, principalmente, “encantar o cliente”.

Após a definição da identidade organizacional, a análise de ambiente e a elaboração de cenários futuros, deve-se decidir o que representa a melhor opção para a organização e identificar qual o melhor caminho a seguir.

O alinhamento organizacional é fator determinante para o alcance da estratégia definida. A interação entre as áreas é fundamental para o alcance dos diversos objetivos estratégicos e eles devem ser bem especificados para que todas as áreas importantes ao funcionamento e sustentação da organização estejam envolvidas.

As organizações crescem e se firmam quando têm sucesso no alcance de seus objetivos estratégicos. No caso das instituições públicas, quando criam valor para o cliente-cidadão, ou seja, quando cumprem com louvor o motivo pelo qual foram criadas: sua missão.

A formulação da estratégia é tarefa importantíssima, porém quase sempre ela para antes de sua implementação. Sem o “fazer acontecer”, por mais que a estratégia tenha sido bem elaborada, não há como ela ser bem sucedida, pois ela não será executada. A implementação da estratégia organizacional é tarefa de todos, para tanto ela deve fazer parte da tarefa cotidiana da instituição.

Para que seja possível sua execução a estratégia requer consenso, conhecimento, informação, motivação e, principalmente, liderança. Deve-se ter em mente que a estratégia é sempre um processo de mudança organizacional. Um processo contínuo.

Compreender a estratégia em vigor em uma organização colabora com a escolha da melhor estratégia futura. Caso o processo de planejamento não leve em consideração a estratégia atual, a organização perderá todo o esforço e recursos aplicados na sua execução e poderá ocasionar uma descontinuidade na gestão.

No caso das organizações públicas esse ponto é fundamental, pois geralmente, ocorrem trocas com as mudanças de governo e caso não seja levado

em consideração o planejamento anterior corre-se o risco de todo o trabalho feito ser perdido, ainda, pode causar descomprometimento dos colaboradores com a nova estratégia. Em última instância a organização deixa de ter planejamento de longo prazo, pois as estratégias são descartadas em toda troca de direção.

O que importa é escolher “um futuro” e por ele trabalhar com perseverança e flexibilidade. De certa forma, isso se assemelha à velha lição válida para organizações em geral: quem não traça suas próprias estratégias se dispõe a deixar que seja incluído nas estratégias dos outros.

20. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSIS, Marcelino Tadeu de. **Indicadores de gestão de recursos humanos: usando indicadores demográficos, financeiros e de processos na gestão do capital humano**. Rio de Janeiro. Qualitymark, 2005.

CAMPOS, Vicente Falconi. **Gerenciamento pelas Diretrizes**. 2.ed. Belo Horizonte: Fundação Cristiano Ottoni, 1996.

CARDOSO, Regina Luna Santos. **Elaboração de indicadores de desempenho institucional e organizacional no setor público: técnicas e ferramentas**. São Paulo. FPFL-Cepam, 1999.

CHIAVENATO, Idalberto. **Planejamento estratégico: fundamentos e aplicações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

FLEURY, M.T.L, (org). **As pessoas na organização**. São Paulo. Editora Gente, 2002.

HUNGER, J. David. **Gestão estratégica: princípios e prática**. 2.ed. Rio de Janeiro: Reichmann & Affonso Editores, 2002.

JÚLIO, Carlos Alberto. **Estratégia e planejamento: autores e conceitos imprescindíveis**. São Paulo: Publifolha.

KALLÁS, David. **Gestão da estratégia: experiências e lições de empresas brasileiras**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

KAPLAN, Robert S. **Mapas estratégicos – *Balanced Scorecard*: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____. **A estratégia em ação: *Balanced Scorecard***. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

_____. **Organização orientada para a estratégia: como as empresas que adotam o *Balanced Scorecard* prosperam no novo ambiente de negócios**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

_____. **Alinhamento: utilizando o *Balanced Scorecard* para criar sinergias corporativas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

MARCIAL, Elaine Coutinho e Raul José dos Santos Grumbach. **Cenários Prospectivos**. Como construir um futuro melhor. 2ª Ed. Rio de Janeiro. FGV, 2004.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização. **Instrumento de avaliação da gestão pública – ciclo 2008-2009**.

MINTZBERG, H.; LAMPEL, J.; AHLSTRAND, B. **Todas as partes do elefante**. IN: JULIO, C. A.; SALIBI NETO, J. (Orgs.). Estratégia e planejamento. São Paulo: Publifolha/Coletânea HSM Management, 2002.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas**. 15 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

REZENDE, José Francisco de Carvalho. **Balanced Scorecard e a gestão do Capital Intelectual: alcançando a performance balanceada na economia do conhecimento**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

ROBBINS, Stephen P. **Administração: mudanças e perspectivas**. São Paulo: Saraiva, 2003.

_____. **Fundamentos de administração: conceitos essenciais e aplicações**. 4ª ed. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

RUA, Maria das Graças. **Desmistificando o problema: uma rápida introdução ao estudo dos indicadores**.

SCHWARTZ, Peter. **Cenários: as surpresas inevitáveis**, tradução Maria Batista. Rio de Janeiro. Campus, 2003.

_____. **A arte da visão de longo prazo: caminhos para um insight estratégico para você e sua empresa**. 3 ed. São Paulo. Nova Cultura, 2004.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Técnicas de Auditoria – Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos**. Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Guia de referência do sistema de planejamento e gestão**, 2008.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Revista do TCU. Ano 35, número 102. Indicadores de desempenho, como instrumento de auditoria e gestão, a partir**

da experiência do TCU. Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt.
Outubro/dezembro de 2004.

WELCH, J.; WELCH, S. **Paixão por vencer.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

WRIGHT, Peter L. **Administração estratégica: conceitos.** São Paulo: Atlas, 2000.