Enap Escola Nacional de Administração Pública

Gestão da Estratégia com o uso do BSC

Apostila

Diretoria de Desenvolvimento Gerencial
Programa Gestão Estratégica



Apostila

Enap

Gestão da Estratégia com o uso do Bsc

Fábio Zimmerman

Revisão e Adaptação:

Alexandre Laval Silva e
Carlos Eduardo Uchôa

Brasília – 2015

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Presidente
Gleisson Cardoso Rubin

Diretor de Desenvolvimento Gerencial
Paulo Marques

Diretora de Formação Profissional
Maria Stela Reis

Diretor de Comunicação e Pesquisa
Marizaura Reis de Souza Camões

Diretor de Gestão Interna
Cassiano de Souza Alves

Coordenadora-Geral de Programas de Capacitação: Marcia Serôa da Motta Brandão: *Editora:* Marizaura Reis de Souza Camões; *Coordenadora-Geral de Comunicação e Editoração:* Janaína Cordeiro de Morais Santos; *Revisão:* Renata Fernandes Mourão, Roberto Carlos R. Araújo e Luiz Augusto Barros de Matos; *Capa:* Ana Carla Gualberto Cardoso; *Editoração eletrônica:* Maria Marta da Rocha Vasconcelos

Ficha catalográfica: Equipe da Biblioteca Graciliano Ramos/ENAP

Z725g Zimmerman, Fábio

Gestão da Estratégia com o uso do BSC/ Fábio Zimmerman; revisão e adaptação, Alexandre Laval Silva e Carlos Eduardo Penante D'Ávila Uchôa.-- Brasília: ENAP, 2015.

76 p. : il.

Programa Gestão Estratégica. Curso Gestão da Estratégia com o uso do BSC.

1. Administração Pública. 2. Planejamento Estratégico. 3. Indicador Balanceado de Desempenho. 4. Mudança Organizacional I. Título.

CDU 005.51:35

© ENAP, 2015

ENAP Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Comunicação e Pesquisa
SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília, DF
Telefone: (61) 2020 3096 – Fax: (61) 2020 3178

Sumário

1. A Evolução da Abordagem Estratégica 9
1.1. A Evolução do Planejamento nas Organizações 9
1.2. O Planejamento em um Contexto de Mudanças 11
1.2.1. Mudança Organizacional 11
1.2.2. Fatores de resistência a mudanças 12
1.2.3. Gerenciando a Mudança 13
1.3. Fundamentos do Planejamento Estratégico 13
1.3.1. O que é o Pensamento Estratégico? 13
1.3.2. Por que planejar? 13
1.3.3. Porém, o que é Planejamento? 14
1.3.4. O que é Estratégia? 16
1.3.5. E o que é um Plano Estratégico? 17
1.3.6. A Gestão Estratégica 17
2. A Modernização da Gestão Pública 18
2.1. Governo Aberto 19
2.2. Transparência 19
3. O Método Balanced *Scorecard* (BSC) 21
3.1. As Perspectivas de Desempenho do BSC 21
3.2. Benefícios da utilização do BSC 22
3.2.1. Operacionalização do BSC 23
3.3. Potencialidades: A Organização Orientada à Estratégia 24
4. Etapas para Implantação do BSC 27
4.1. Preparação 28
4.1.1. Diagnóstico Organizacional 28

4.1.2. Projeto Executivo 30
4.1.3. Mobilização das Lideranças 30
4.2. Definições Estratégicas 30
4.2.1. Referenciais Estratégicos 30
4.2.2. O Mapa Estratégico 35
4.2.3 Painel de Indicadores 37
4.2.4. Iniciativas 42
4.2.5. Sistematização do Processo de Gestão da Estratégia 43
4.3 Implantação das Estratégias 43
4.3.1 Gestão das Iniciativas 43
4.3.2. Plano de Comunicação 47
4.4. Monitoramento e Avaliação 48
4.4.1. Monitoramento e Análise Crítica das Iniciativas 48
4.4.2. Avaliação da Gestão Estratégica 49
4.5. Comunicação e Aprendizado 50
4.5.1. Ações de Melhoria e Prevenção 50
5. A Visão dos Órgãos de Controle 51
Material Complementar: PPA 2016-2019 53
Referências Bibliográficas 57
Caderno de Exercícios 59

Gestão da Estratégia com o uso do BSC

Elaboração do Texto Original: Fábio Zimmerman

Revisão e Adaptação: Alexandre Laval Silva e Carlos Eduardo Uchôa

Objetivo do Curso

Capacitar servidores para a elaboração, implementação, monitoramento e avaliação de um sistema de gestão da estratégia organizacional, de acordo com os fundamentos do Método Balanced Scorecard, considerando o acompanhamento por meio de indicadores e metas, a integração com o plano plurianual e orientações dos órgãos de controle.

Público Alvo

Servidores públicos que atuem com a temática da gestão do planejamento estratégico organizacional.

Metodologia

Exposição dialogada, filmes, debates, estudos de caso e exercícios em grupo.

Tópicos

1) A Modernização da Abordagem Estratégica
2) A Modernização da Gestão Pública
3) O Método Balanced Scorecard
4) Etapas da Implantação da Gestão da Estratégia
5) A Visão dos Órgãos de Controle
6) O Desdobramento da Gestão da Estratégia

Objetivo Instrucionais do Curso

Capacitar servidores para a elaboração, implementação, monitoramento e avaliação de um sistema de gestão da estratégia organizacional, de acordo com os fundamentos do Método *Balanced Scorecard*, considerando o acompanhamento por meio de indicadores e metas, a integração com o plano plurianual e orientações dos órgãos de controle.

Apresentação do Curso

Em um mundo caracterizado pela turbulência e pela incerteza é possível construir, a partir do presente, o futuro? Ou seja, é possível planejar? As organizações bem sucedidas acreditam que sim, desde que a gestão seja norteada por um novo tipo de pensamento: o pensamento estratégico, que busca identificar, em um contexto marcado pelas mudanças e pelo conflito entre inúmeros atores, os caminhos capazes de potencializar oportunidades e reduzir riscos, para o alcance da missão desejada. O curso **Gestão da Estratégia com o uso do BSC** tem por objetivo responder a esse desafio, viabilizando aos participantes a oportunidade de entrar em contato com conhecimentos teóricos e, principalmente, adquirir instrumentos que possam auxiliá-los no processo de gestão do planejamento estratégico de suas organizações. Tal perspectiva é orientada pela concepção de que as atividades do dia-a-dia, dentro de uma organização, devem estar ancoradas em seus fundamentos estratégicos, articuladas em função de seus principais objetivos e geridas de modo interligado e efetivo. Esse é um aspecto fundamental na atuação de quem lida diretamente com a temática da gestão do planejamento, dos quais se espera o engajamento na transformação de visões estratégicas em decisões e ações que contribuam para a efetividade dos processos de trabalho e que resultem na criação de valor público.

> *Visão sem ação não passa de um sonho.*
> *Ação sem visão é só um passatempo.*
> *Visão com ação pode mudar o mundo.*
>
> *Joel A. Barker*

Assim, acreditamos que a compreensão e utilização de conceitos relacionados à gestão da estratégia e ao método Balanced Scorecard (BSC) serão úteis, particularmente por permitirem a atuação em ambientes dinâmicos, que exigem a percepção de contexto, acuidade e proatividade dos gestores do planejamento e dos dirigentes em qualquer nível gerencial.

Neste curso você terá a oportunidade de conhecer alguns elementos teórico-conceituais e instrumentais da gestão estratégica, a partir dos quais poderá refletir sobre a sua prática como gestor do planejamento organizacional e, de acordo com nossa expectativa, agregar valor à sua atuação, gerando mudanças positivas em sua instituição. Para cumprir esse papel, o curso foi estruturado com metodologia de ensino teórico-aplicada, que alterna a transmissão de conceitos e instrumentos com a prática, por intermédio de exercícios em grupo, exposição

dialogada e debates. O objetivo é que você possa apreender os fundamentos da gestão estratégica, sendo capaz de elaborar um roteiro de implantação que considere os desafios organizacionais. O curso foi estruturado para facilitar o processo de ensino-aprendizagem, em cinco seções: A Modernização da Abordagem Estratégica, A Modernização da Gestão Pública, O Balanced Scorecard, Etapas da Gestão da Estratégia e a Visão dos Órgãos de Controle.

1. A Evolução da Abordagem Estratégica

1.1. A Evolução do Planejamento nas Organizações

Segundo PORTO e BELFORT (2001), antes da Segunda Guerra Mundial o planejamento que ocorria na maioria das organizações estava voltado basicamente para as operações físicas de fabricação. Tratava-se essencialmente de um processo bastante fragmentado e desarticulado, desenvolvido em segmentos isolados da instituição.

O planejamento verdadeiramente institucional começou, de fato, com a introdução de previsões gerais das condições econômicas e a preparação do orçamento de capital e despesa. Seu principal propósito, contudo, não era ampliar a capacidade gerencial para promover o sucesso futuro da organização, mas sim o controle das despesas. Dessa forma, o horizonte de planejamento raramente era maior que um ano.

Até a década de 50 o ritmo de transformações, tanto na sociedade em geral como no mundo de negócios, era relativamente lento e uniforme. A partir desse período, porém, os critérios de administração científica e do profissionalismo nos negócios superam, em importância, uma visão empírica e romântica de gestão (LOBATO, 2000).

Depois da Segunda Guerra Mundial, três tendências básicas começaram a transformar as organizações e a maneira de gerenciá-las, segundo PORTO e BELFORT (2001):

- O marketing começava a surgir como um elemento cada vez mais importante na conquista dos mercados;
- O impacto de novas tecnologias ampliava-se a uma velocidade acelerada - especialmente nos domínios da eletrônica, informação e comunicação e materiais;
- Tudo isso ocorria em um mundo submetido a um processo de elevada expansão e diversificação dos negócios, mercados e produtos.

Nesse contexto, o planejamento orçamentário começou a dar demonstração de insuficiência como instrumento para enfrentar os novos desafios e tendências, cedendo espaço a novas orientações e perspectivas, que acabaram por construir o planejamento da forma que o conhecemos hoje.

Enap

Almeida e Lobato (2007) destacam a evolução das técnicas de planejamento entre as décadas de 50 e 90 do século passado, conforme quadro 1 abaixo:

Quadro 1: Evolução dos Modelos de Planejamento

	Planejamento Orçamentário	Planejamento de Longo Prazo	Planejamento Estratégico	Administração Estratégica	Gestão Estratégica
Décadas	1950	1960	1970	1980	1990
Características	*Orçamento anual *Quantitativo *Curto prazo	*Extrapolação do orçamento *Projeção de tendências *Longo prazo	*Define a direção da empresa *Análise de mudanças ambientais externas *Análise dos recursos internos *Qualitativo *Longo prazo	*Decisões administrativas seguem a estratégia *Foco na análise e implementação *Longo prazo	*Pensamento sistêmico *Integração planejamento e controle *Gestão da mudança *Aprendizagem organizacional *Eficiência e eficácia
Deficiências	Não se compromete com previsões de longo prazo	Não faz previsão de alterações ambientais	Deficiência na implementação	Não desenvolve uma abordagem sistêmica	Falta de integração mais apurada com os modelos de mudança organizacional

Fonte: Almeida e Lobato (2007, p. 153)

É possível notar que as técnicas de planejamento têm evoluído na medida em que os modelos adotados incorporam perspectivas negligenciadas no momento anterior. É o que aconteceu com o *Planejamento de Longo Prazo*, que extrapolou a visão anual do modelo anterior e incorporou a projeção de tendências em uma perspectiva de longo prazo. Em seguida, o *Planejamento Estratégico* extrapola a perspectiva financeira e incorpora os fatores ambientais (internos e externos) que podem interferir ou potencializar o seu desempenho.

Na década de 80, a *Administração Estratégica* busca aproximar o planejamento da implementação, de forma que os planos e as estratégias traçadas constituíssem referenciais para a gestão das organizações. Com a *Gestão Estratégica*, além do plano e da estratégia incorporados à implementação, valoriza-se o pensamento estratégico e sistêmico, que reconhece a necessidade de dinamizar o planejamento e dotar as organizações de capacidade de constante adaptação, o que pressupõe o comprometimento de toda a equipe com a missão e os valores organizacionais, o que, por sua vez, depende de um competente sistema de comunicação entre a alta gerência e os demais colaboradores.

1.2. O Planejamento em um Contexto de Mudanças



Dentre os fatores que caracterizam o mundo atual, destacam-se a velocidade e a intensidade das mudanças nos mais variados campos de nossa vida, transformando de forma contínua nossa realidade. De modo bastante sintético, podemos afirmar que esse processo pode ser observado, nos últimos tempos, em termos de quatro principais eixos de mudança, que são definidos, de acordo com DOWBOR (1994), da seguinte forma:

- O progresso tecnológico, que criou novas formas de trabalho, novos e modernos meios para a comunicação e novos materiais, provocando mudanças que se distinguem, não apenas por sua natureza, mas principalmente pelo ritmo em que ocorrem.
- A globalização gerou a internacionalização da economia, trazendo vários impactos, dentre os quais a criação de um novo conjunto de referências espaciais, onde não é mais possível pensar em processos culturais e econômicos de modo isolado.
- A urbanização e democratização que tornaram predominante a concentração das populações em espaços urbanos, abrindo novas possibilidades de organização da sociedade e fazendo surgir novos e relevantes atores, com maiores exigências de participação.
- A polarização entre ricos e pobres, em ritmo e intensidade inéditos, que torna indispensável atuação do Estado, único ente com responsabilidade e poder para defender o interesse coletivo e garantir a equidade.

> *Talvez pela primeira vez na história, a humanidade tenha a capacidade de criar muito mais informação do que o homem pode absorver, de gerar muito mais interdependência do que o homem pode administrar e de acelerar as mudanças com muito mais rapidez do que o homem pode acompanhar. (Senge, 1990)*

Esse processo de aceleradas transformações afeta, de forma significativa, as organizações e seus modelos gerenciais, exigindo delas novas capacidades para se adaptarem ao novo contexto. No que diz respeito ao planejamento, a grande questão que se coloca é se nesse mundo em rápida e permanente mutação, com exigências de flexibilidade e de ajustes contínuos por parte das organizações, ainda existe espaço e necessidade da prática do planejamento.

1.2.1. Mudança Organizacional

Considerando esse contexto, podemos verificar que o planejamento estratégico está estreitamente ligado às mudanças organizacionais. Tais mudanças implicam alteração no padrão de atividades e acomodações dos agentes envolvidos no processo, o que, naturalmente, cria resistências. Essas resistências, por sua vez, podem ser gerenciadas a partir de instrumentos que estão à

A mudança é um caminho eterno, imutável, sem retorno possível e somente aqueles que aprendem a preveni-la, a provocá-la ou a aproveitá-la poderão ser seus aliados para viver de forma criativa.

Soto (2002)

disposição dos dirigentes e gestores do planejamento organizacional. Mas, o que é mudança organizacional? Quais são essas resistências às mudanças? E quais são esses instrumentos que podem mitigar ou eliminar tais resistências?

De acordo com Wood (1995), "**mudança organizacional é qualquer transformação de uma natureza estrutural, estratégica, cultural, tecnológica, humana ou de qualquer outro componente, capaz de gerar impacto em parte ou no conjunto da organização**". Assim, podemos verificar que a mudança se relaciona com numerosos fatores, constituindo desafios que podem variar entre demasiadamente simples ou extremamente complexos.

Não obstante a definição de WOOD, precisamos elencar que o planejamento estratégico, e as consequentes mudanças relacionadas, possuem papel relevante para o clima organizacional. Tal papel pode ter reações positivas ou negativas para instituição, variando de acordo com a capacidade de gerenciamento do planejamento e das mudanças organizacionais pelos dirigentes e gestores do planejamento organizacional.

1.2.2. Fatores de resistência a mudanças

Antes de tecer considerações a respeito da intencionalidade dos agentes que podem interferir negativamente em relação às mudanças organizacionais, é relevante destacarmos que, conforme aponta Robbins (1999), a acomodação e a consequente resistência à mudança constituem aspectos inerentes ao ser humano, sendo, por vezes, desconhecidas pelos próprios praticantes. Por outro lado, apesar de numerosas vezes fazer parte de problema institucional, a resistência à mudança pode ser fator importante para a criação de estabilidade institucional. Assim, faz-se necessária a análise criteriosa das mudanças e dos motivos das resistências para que, tentando resolver um problema ou realizar uma inovação, o planejamento e sua gestão não acabem com mecanismos efetivos ou criem problemas estruturais.

Como podemos deduzir, a resistência à mudança engloba inúmeros fatores, podendo estar relacionados com aspectos sociais, financeiros, políticos e/ou culturais. Em uma tentativa de identificação das principais fontes de resistência a mudanças, ROBBINS (2002) relaciona seis fatores, a saber:

- inércia estrutural;
- foco limitado da mudança;
- inércia de grupo;
- ameaça à especialização;
- ameaça às relações de poder estabelecidas;
- ameaça das alocações de recursos estabelecidas.

Não obstante os fatores de resistência elencados acima, comuns à iniciativa privada e ao setor público, os dirigentes e gerentes públicos ainda precisam contar com variáveis particulares à realidade do Estado. Dentre essas variáveis, podemos listar, de modo exemplificativo, as seguintes:

- **Alta interferência política**: apesar de sua importância e necessidade em um ambiente democrático, a política, por vezes, influencia negativamente a mudança organizacional. A título de exemplo podemos listar as alternâncias de governo, que podem dificultar a fixação de determinado projeto e/ou mudança;

- Alta rotatividade de pessoal: a frequente mudança de pessoal impossibilita a gestão de mudanças e a implementação de inovações;
- Estabilidade: a despeito do grande valor desse instrumento na mitigação das demissões arbitrárias no serviço público, a estabilidade mantém agentes desinteressados e/ou acomodados a ponto de dificultar a mudança organizacional.

1.2.3. Gerenciando a Mudança

De acordo com Robbins (1999), há seis táticas para que os dirigentes e gestores do planejamento vençam essas resistências. São elas:

- **Educação e Comunicação**: a comunicação efetiva com os servidores e os *stakeholders* auxiliam para a compreensão da mudança organizacional que está ou será realizando, retirando ambiguidades e/ou mitigando possíveis intrigas. Os mecanismos na utilização dessa tática são numerosos, variando de documentos formais a palestras e discussões.
- **Participação**: se um agente resistente às mudanças participa do processo decisório dificilmente resistirá às alterações/inovações propostas, já que participou das decisões.
- **Facilitação e apoio**: facilitação e apoio aos que resistem podem ser utilizados como tática para redução do medo e da ansiedade em relação à mudança. A capacitação pode ser utilizada como instrumento para essa tática.
- **Negociação**: a negociação de recompensas e mudanças podem reduzir as resistências de determinada mudança.

1.3. Fundamentos do Planejamento Estratégico

1.3.1. O que é o Pensamento Estratégico?

O pensamento estratégico é geralmente associado à ideia de ***antecipação das ações de outros atores envolvidos com uma questão e à avaliação dos efeitos de cada decisão, riscos, custos e benefícios (Zajdsnajder, 1989).*** Segundo Zajdsnajder, esta noção embora correta, ainda é parcial. Para esse autor o "***pensamento estratégico é aquele que trabalha com contornos pouco nítidos, incertezas, e riscos difíceis de serem calculados, sendo uma maneira de ver globalmente as situações, segundo determinada categoria***". O pensamento estratégico transmite aos gestores a fundamentação necessária para a construção de modelo e de ferramentas gerenciais suficientemente potentes para garantir maior efetividade na gestão das organizações públicas e privadas. Por conseguinte, em uma época de grandes transformações, com uma sensível ampliação das variáveis e das possibilidades de mudanças, é fundamental que as organizações adotem o pensamento estratégico para orientar seu modelo de gestão de planejamento.

1.3.2. Por que planejar?



Mas, afinal de contas, por que devemos planejar? Com tantas mudanças no mundo, por que se preocupar com isso? Não seria uma perda de tempo? Ao contrário do que se pensa, é no momento de grande mudança que o planejamento se torna ainda mais relevante. E tais mudanças não se circunscrevem ao universo empresarial. As demandas por um Estado mais

eficiente, mais flexível, mais democrático e efetivo nas suas ações são cada vez mais reconhecidas. Tais demandas não podem ser respondidas com a improvisação e, por essa razão, o planejamento e a gestão, bem como ferramentas potentes para a sua realização, tornam-se exigências básicas. MARINI destaca algumas mudanças que, em maior ou menor grau, têm marcado o planejamento do Estado brasileiro recentemente:

- Abandono gradativo de suas funções de execução e intervenção direta (via produção) e ascensão de um papel cada vez mais articulador e promotor, com ênfase na regulação;
- Foco no cidadão e mudança na relação com a sociedade, estimulando parcerias, principalmente, com o terceiro setor;
- Maior flexibilidade e autonomia com responsabilização por resultados e controle social;
- Tendência de fortalecimento do nível estratégico na sua dimensão formuladora e avaliadora de políticas públicas;
- Tendência a dar extrema prioridade à gestão da informação e do conhecimento para que o Estado possa cumprir seus novos papéis.

Para ser efetivo nesse novo contexto de mudanças, o planejamento e a gestão têm que ser construídos sobre novas bases. Do ponto de vista da gestão, um mundo como o de hoje exige, das organizações e de seus gestores, uma postura orientada por novo paradigma da gestão, fundamentado em um tipo de pensamento de natureza especial: ***o pensamento estratégico***.

Nesse sentido, e buscando responder a pergunta inicial – por que devemos planejar – MINTZBERG (1994) destaca:

- A organização necessita coordenar suas atividades de modo integrado;
- A organização necessita considerar o futuro, de modo a:
  - ♦ Preparar-se para o inevitável;
  - ♦ Ter opções frente ao indesejável;
  - ♦ Controlar o controlável.
- A organização precisa de racionalidade, principalmente por meio da adoção de procedimentos formalizados, padronizados e sistemáticos;
- A organização necessita exercer o controle.

1.3.3. Porém, o que é Planejamento?

Como mencionamos anteriormente, planejar é algo fundamental no contexto de mudanças em que vivemos, sendo crucial que essa ação seja presidida por um pensamento estratégico. Mas o que significa exatamente esse agir estratégico? De acordo com MATUS (1988), o "***planejamento está associado à ideia de preparação e controle do futuro a partir do presente, através da reflexão sistemática sobre a realidade a enfrentar e os objetivos a atingir***".

Para LOBATO (2000), o planejamento é "***a função que determina um meio sistemático para a tomada de decisões, visando garantir o sucesso da empresa, em seu ambiente atual e futuro***".

DRUCKER, por sua vez, ao considerar o processo de tomada de decisões, assegura que ***o planejamento não diz respeito a decisões futuras, mas às implicações futuras de decisões presentes***, ou seja, um dos problemas enfrentados pelos executivos que tomam decisões não

é o que a empresa deve fazer no futuro, mas sim o que deve fazer hoje para estar preparada para as incertezas de amanhã.

Como podemos notar, não obstante as diversas definições apresentadas na literatura especializada, alguns aspectos relacionados ao planejamento são comuns e devem ser enfatizados, a saber:

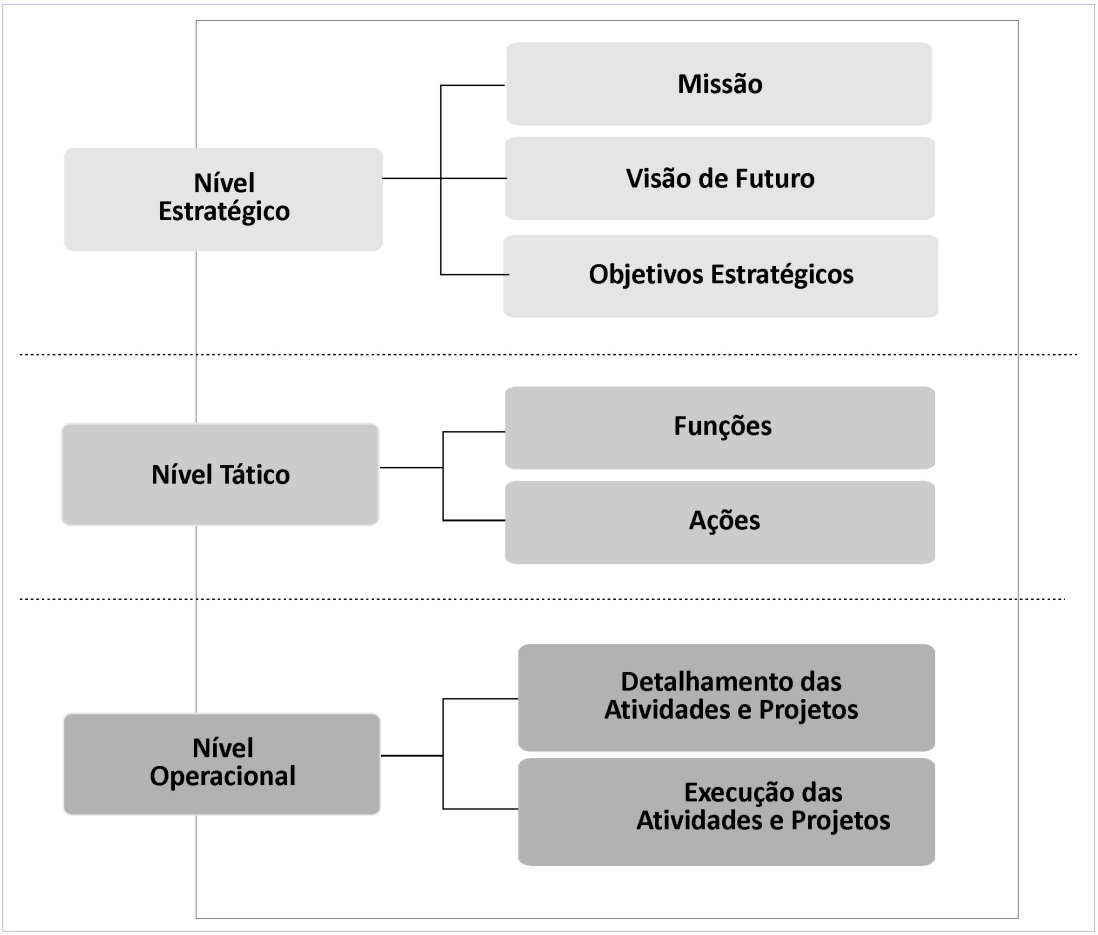
1. O planejamento constitui um processo sistemático e constante de tomada de decisões.
2. É um processo de ações inter-relacionadas e interdependentes que visam ao alcance de objetivos estabelecidos.
3. O processo de planejamento é muito mais importante que seu produto final (o plano), porque envolve a dinâmica dos atores para o enfrentamento dos problemas e reconhecimento das oportunidades , o que pode gerar mudanças significativas no ambiente organizacional.

A ideia do processo dinâmico, que envolva diferentes atores, é realçada na concepção do planejamento estratégico. O conceito admite que o planejador – e a organização a que ele pertence – participe de um processo de interação com outros atores, que têm interesses e vontades próprias. Esses atores fazem seus próprios planos e interferem na realidade. LOBATO (2000), por exemplo, refere-se ao planejamento estratégico como o "***processo dinâmico através do qual são definidos caminhos que a empresa deverá trilhar por meio de um comportamento proativo, levando em conta a análise de seu ambiente e em consonância com a sua razão de existir, a fim de construir o seu futuro desejado***".

O planejamento estratégico é, portanto, uma atividade fundamental para a gestão estratégica das organizações, e se particulariza por orientar-se por um conjunto de princípios metodológicos que determinam as atividades dos gestores e técnicos envolvidos nessa tarefa. Tais princípios podem ser definidos da seguinte forma:

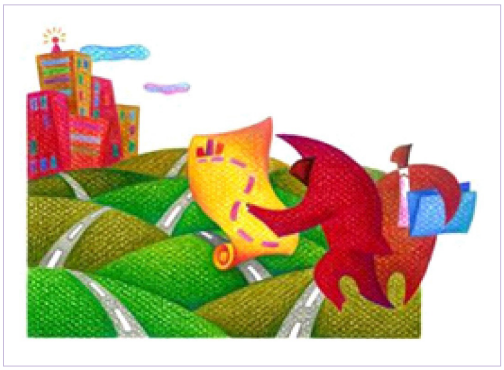
- Definição adequada do problema. Isso pressupõe uma análise exaustiva do problema, em suas várias dimensões, causas, consequências e análise dos atores envolvidos, direta ou indiretamente, com o problema.
- Os objetivos são apostas ou propostas e não rígidos preceitos normativos.
- O planejamento e a ação são articulados, considerando que o planejamento só se completa na ação e constitui uma atividade em permanente processo de elaboração. O monitoramento e a avaliação constituem, nesse contexto, instrumentos indispensáveis para dar viabilidade ao plano.
- O planejamento é um processo composto de momentos – estratégico, tático e operacional -, que interagem entre si e se repetem continuamente e não como um conjunto de fases estanques que se sucedem cronologicamente. Esses momentos devem ser compreendidos de acordo com os seguintes significados:
  - **a. Estratégico:** envolve a definição do rumo a ser seguido pela organização, visando otimizar sua relação com o ambiente.
  - **b. Tático:** envolve o desenvolvimento dos programas e projetos, por exemplo: tecnologia, informática, RH, etc.
  - **c. Operacional:** envolve o detalhamento, no nível de operação, das ações e atividades necessárias para atingir os objetivos e metas fixadas pelos níveis hierarquicamente superiores.

Figura 1: Dimensões do Planejamento



Concepção> Fábio Zimmermman

1.3.4. O que é Estratégia?



O termo "estratégia" poderia ser definido como sendo o caminho mais adequado a ser percorrido para alcançar determinado objetivo ou superar certo desafio. Logo, a estratégia constitui uma escolha que a organização deve fazer, considerando a análise dos caminhos prováveis a seguir no rumo dos objetivos propostos.

A Estratégia, por ser uma escolha maior, também serve como referencial para que, nos níveis táticos e operacionais da organização, sejam feitas "escolhas menores", de modo que uma das mais importantes funções de uma estratégia explícita e bem divulgada é guiar os empregados para fazerem escolhas que surjam em suas atividades individuais e decisões no dia a dia.

De acordo com TIFFANY e PETERSON (1998), estratégia significa: a) descrever como alcançar as metas e objetivos organizacionais; b) considerar os valores pessoais e sociais existentes na empresa; c) orientar a utilização de pessoas e de recursos financeiros; d) criar e sustentar vantagem competitiva.

A Estratégia expressa como uma organização utiliza seus pontos fortes e fracos (existentes e potenciais) para atingir seus objetivos, levando em conta as oportunidades e ameaças do meio ambiente. Em outra perspectiva, conforme aponta DAY (1999), a estratégia constitui um ***"conjunto de ações integradas, com a finalidade de obter vantagem competitiva duradoura"***.

1.3.5. E o que é um Plano Estratégico?



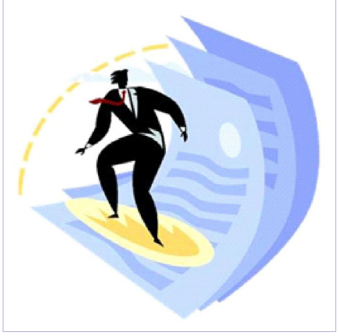
O Plano Estratégico é o produto obtido com o processo de planejamento. Um plano estratégico pode ser considerado como ***"um conjunto coerente de grandes prioridades e de decisões que orientam o desenvolvimento e a construção do futuro de uma organização no prazo estabelecido"*** (PORTO, 1998). Neste sentido converte-se em ferramenta gerencial básica para se assegurar racionalidade do processo decisório, fazendo convergir os esforços e as ações de uma determinada organização. É o caminho que uma organização pretende percorrer para sair de uma situação presente e chegar, em um período previamente determinado, a uma situação futura que represente sua evolução.

Por princípio, o modo de se planejar estrategicamente precisa ser compreendido como um processo que serve para orientar a gestão estratégica das organizações e o processo de tomada de decisões de seus gestores. O produto do planejamento estratégico é o **plano estratégico** para um horizonte de tempo específico. A qualidade do processo, no que se refere à seleção, motivação e envolvimento dos participantes, constitui, entretanto, variável fundamental para o êxito da implementação do plano e para a gestão estratégica como um todo. Por isso, como vimos anteriormente, se diz que no planejamento estratégico a qualidade do processo é tão importante quanto à qualidade do plano.

Nesse sentido, o plano estratégico é ferramenta fundamental para garantir à organização sua continuidade, dando meios para que ela possa se adaptar às mudanças no ambiente externo, superando suas dificuldades e maximizando o aproveitamento das oportunidades identificadas.

A elaboração e gestão do plano terá maior chance de sucesso se utilizada metodologia que observe as condições e realidades da organização a ser considerada.

1.3.6. A Gestão Estratégica



Gestão Estratégica é uma nova forma de se pensar a gestão das organizações em um mundo dominado pela turbulência e incerteza. Ela também é orientada pela necessidade do pensamento estratégico e se caracteriza como um processo de ação gerencial que pretende assegurar à organização senso de **direção**, continuidade em **médio e longo prazo**, sem prejuízo de sua flexibilidade e agilidade nas ações cotidianas.

O Pensamento Estratégico e a Gestão Estratégica têm sido as respostas que se mostraram mais adequadas para o novo perfil de gestão pública que a sociedade demanda atualmente. MATUS (1993) aponta que ***"a ação do Estado tem que ser uma ação que sabe para onde vai, tem que ser uma ação precedida e presidida pelo pensamento, mas um pensamento sistemático e com método"***.

É importante notar que a opção por um modelo de gestão com essa proposta vai produzir **efeitos sobre todas as funções gerenciais da organização**, e em especial, sobre o planejamento. O planejamento estratégico deve ser compreendido como sendo uma parte da gestão estratégica e, junto com a **avaliação** e a necessidade de **indicadores efetivos**, passa a constituir uma unidade ou conjunto indissociável.

Para as organizações, a Gestão Estratégica tende a possibilitar, entre outras coisas: uma **administração orientada por resultados**; o foco no bom atendimento; maior flexibilidade e agilidade na tomada de decisão nos diversos níveis da organização; e uma organização capacitada para enfrentar os novos desafios.

A Modernização da Gestão Pública

A gestão pública brasileira vem evoluindo gradativamente, sendo consenso entre os autores a passagem por três etapas:

a) **Administração patrimonialista**: predominante até 1930, caracterizou-se pelo escasso controle central pelo governo e pelo forte favorecimento político, resultando na apropriação da máquina pública por interesses privados. Na administração pública patrimonialista, o aparelho do Estado é a extensão do poder do governante, imperando a corrupção, o nepotismo e a não distinção entre os patrimônios do Estado o do governante.

b) **Administração burocrática**: utilizada a partir de 1930, ergueu-se como um contraponto ao modelo anterior, enfatizando a impessoalidade, o controle, a centralização de decisões, a supervisão com rotinas rígidas e o formalismo de procedimentos, com o controle detalhado dos processos administrativos, a fim de erradicar a corrupção.

c) **Administração pública gerencial**: iniciada nos anos 80, mudou o foco da administração pública para o cliente-cidadão, que começa a ser compreendido e tratado com um beneficiário dos serviços e produtos das organizações públicas. O modelo gerencial caracteriza-se pela descentralização das ações organizacionais, pela controle do desempenho institucional e pela atribuição de responsabilidade aos gestores públicos. Não nega, porém, todos os princípios da burocracia. Ao contrário, apóia-se neles e até os reforça, com a criação de critérios rígidos para a admissão de pessoal e para as aquisições. A diferença reside no foco, que deixa de ser o controle e passa para os resultados, atribuindo ao servidor público a confiança e a responsabilidade necessárias.

Para melhor entendimento dessa importante evolução, cabe relembrar que a Carta Constitucional de 1988 foi considerada um notável marco, pois em seu artigo 37 vieram elencados os princípios norteadores da Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Dez anos depois, seguindo a trilha aberta pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, do então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Bresser Pereira, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 19, acrescentando o princípio da eficiência ao rol já existente.

Segundo o doutrinador José Afonso da Silva [SILVA, 2007]:

> O princípio da eficiência administrativa consiste na organização racional dos meios e recursos humanos, materiais e institucionais para a prestação de serviços públicos de qualidade em condições econômicas e de igualdade dos consumidores.
>
> (...)
>
> A inclusão do princípio da eficiência na Constituição Federal objetivou a transformar o modelo de gestão pública, que até então era essencialmente baseada em uma administração burocrática, onde o administrador público ficava atrelado aos procedimentos a serem empregados para atingir os fins, passando a configurar-se em uma administração gerencial com adoção de métodos modernos de gestão permitindo a oferta de melhores serviços, com mais qualidade, menores custos e maior agilidade em sua prestação. Uma gestão mais aproximada da utilizada pela iniciativa privada onde a competitividade leva o gestor a aprimorar cada vez mais os meios empregados para produção de resultados eficientes.

Outro marco da Administração Pública foi a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, chamada de lei de responsabilidade fiscal. Em resumo, a LRF:

- passou a impedir que os governantes fizessem dívidas que não pudessem ser pagas;
- estabeleceu critérios, metas e limites relacionados à gestão de receitas e despesas públicas;
- definiu punições para o administrador que não cumpre com requisitos mínimos de responsabilidade fiscal;
- definiu um limite de gastos para o funcionalismo;
- impôs um teto para a dívida de estados e municípios;
- criou as bases para a transparência das contas públicas e da participação popular.

2.1. Governo Aberto

A Parceria para Governo Aberto ou OGP (do inglês *Open Government Partnership*), lançada em 2011, é uma iniciativa internacional que pretende difundir e incentivar globalmente práticas governamentais relacionadas à transparência dos governos, ao acesso à informação pública e à participação social. Atualmente 65 países integram a Parceria.

Para fazer parte da OGP, os países participantes endossam uma Declaração de Princípios e apresentam Planos de Ação Nacionais, comprometendo-se a adotar medidas concretas para o fortalecimento da transparência das informações e atos governamentais, combate à corrupção, fomento à participação cidadã, gestão dos recursos públicos, integridade nos setores público e privado, entre outros objetivos.

Segundo a definição da OGP, um governo é considerado aberto se sua gestão, ações, projetos e programas refletem os quatro Princípios de Governo Aberto.

2.2. Transparência

As informações sobre as atividades de governo são abertas, compreensíveis, tempestivas, livremente acessíveis e atendem ao padrão básico de dados abertos.

Prestação de Contas e Responsabilização (Accountability)

Existem regras e mecanismos que estabelecem como os atores justificam suas ações, atuam sobre críticas e exigências e aceitam as responsabilidades que lhes são incumbidas.

Participação Cidadã

O governo procura mobilizar a sociedade para debater, colaborar e propor contribuições que levam a um governo mais efetivo e responsivo.

Tecnologia e Inovação

O governo reconhece a importância das novas tecnologias no fomento à inovação, provendo acesso à tecnologia e ampliando a capacidade da sociedade de utilizá-la.

3. O Método Balanced Scorecard (BSC)

O *Balanced Scorecard* (BSC) foi criado em 1992 por dois professores da Harvard Business School, Robert Kaplan e David Norton. Segundo eles, durante muitos anos os resultados financeiros foram os únicos indicadores utilizados pelas organizações para avaliarem sua gestão. Porém, com o crescimento da competitividade empresarial e do grau de exigência de consumidores e cidadãos, novas necessidades foram impostas aos mercados e aos governos, de forma que a obtenção de resultados passou gradativamente a depender, mais e mais, de um planejamento estratégico que integrasse as diferentes áreas da organização, representando, sem dúvida, uma revolução no conceito tradicional de pensar estrategicamente.

O modelo *Balanced Scorecard*, ou método, como é comumente denominado, estabelece uma forma de gestão dos objetivos institucionais sinérgica com as áreas/temáticas que envolvem as instituições, tendo como base os indicadores tangíveis: *"o objetivo é estabelecer um processo estruturado para a criação de medidas financeiras e não financeiras, representadas por objetivos estratégicos e metas em todos os níveis, possibilitando a integração entre esses grupos e proporcionando o alinhamento de toda a organização"*. Para o alcance desse objetivo, o BSC adota quatro perspectivas interligadas em uma relação de causa e efeito com a Missão, a Visão e a Estratégia da organização, conforme veremos no próximo tópico.

3.1. As Perspectivas de Desempenho do BSC

Por ter sido inicialmente desenvolvido no meio privado, o Balanced Scorecard trouxe consigo uma abordagem fortemente empresarial, mas que com as necessárias adaptações, vem sendo amplamente aceito e bem sucedido no meio público. A concepção original é apresentada na Figura 2, onde se pode conferir que o Balanced Scorecard não só contempla os resultados financeiros da organização, mas também o sucesso esperado no futuro, avaliado dentro de quatro perspectivas:

Perspectiva do cliente: A instituição deverá traduzir em medidas específicas os fatores importantes para os clientes, obtendo assim a satisfação e fidelização.

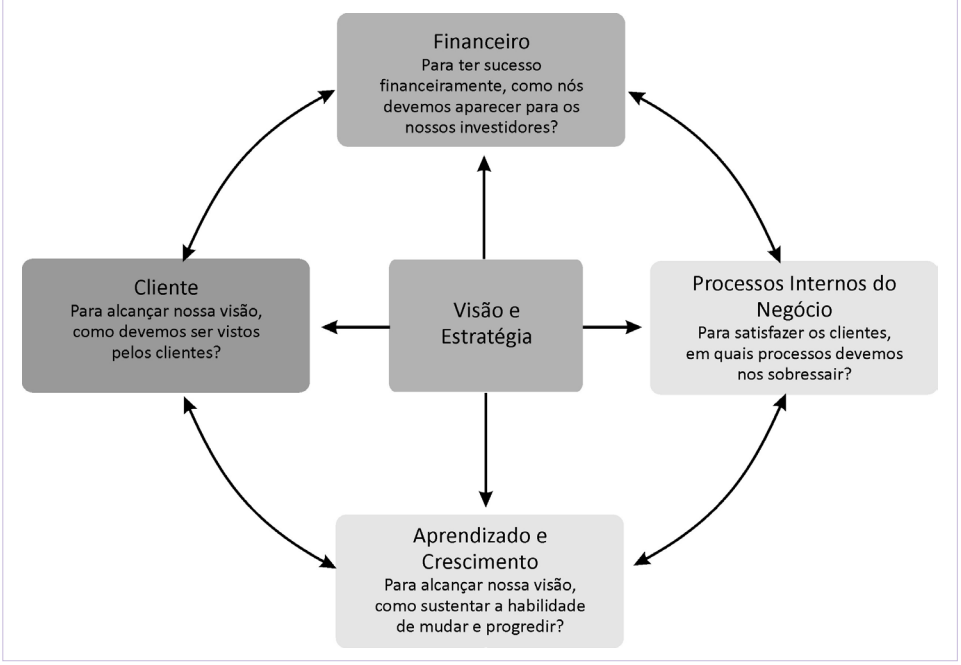
Perspectiva financeira: Monitora se a estratégia da instituição está contribuindo para a melhoria dos resultados financeiros. As metas financeiras se relacionam com a rentabilidade e o crescimento.

Perspectiva dos processos internos: Nesta perspectiva as organizações identificam os processos críticos para a realização dos objetivos das duas perspectivas anteriores. Os processos devem criar as condições para que a organização ofereça propostas de valor ao cliente, capazes de atrair e reter clientes nos seus segmentos de atuação.

Perspectiva do aprendizado e do crescimento: A capacitação da organização se dará por meio dos investimentos em novos equipamentos, em pesquisa, em sistemas e nos recursos humanos da empresa.

Convém destacar que essas perspectivas são clássicas, mas não são obrigatórias, uma vez que cada organização pode defini-las de acordo com a suas escolhas estratégicas. Sendo assim, no âmbito da Administração Pública é frequente a utilização da perspectiva orçamentária / financeira como uma das bases para as demais perspectivas do Balanced Scorecard (Felix e Felix, 2011).

Figura 2: Representação da Integração das Perspectivas do BSC



3.2. Benefícios da utilização do BSC

A proposta dos criadores do Balanced Scorecard, Kaplan e Norton (1992) contempla a mensuração de aspectos financeiros e não financeiros, de forma a permitir uma abordagem ampliada da sobre o desempenho organizacional. Os autores Kaplan e Norton (1997) apresentam uma definição objetiva e transparente sobre a ferramenta BSC:

> *"O* Balanced Scorecard *traduz missão e estratégia em objetivos, medidas, organizados segundo quatro perspectivas diferentes: financeira, do cliente, dos processos internos e do aprendizado e crescimento. O scorecard cria uma estrutura, uma linguagem, para comunicar a missão e a estratégia, e utiliza indicadores para informar os funcionários sobre os vetores de sucesso atual e futuro. Ao articularem os resultados desejados pela empresa com os vetores desses resultados, os executivos esperam canalizar as energias, as*

habilidades e os conhecimentos específicos das pessoas na empresa inteira, para alcançar as metas de longo prazo".

KAPLAN E NORTON (1997) ressaltam, ainda, os seguintes benefícios do BSC: é um instrumento flexível e possibilita o monitoramento contínuo do planejamento estratégico; possibilita o alinhamento dos objetivos da organização com a estratégia e com os indicadores; constrói um sistema de gestão estratégica que possibilita vincular a estratégia ao planejamento; considera diferentes grupos de interesse na análise e execução da estratégia; comunica a estratégia e possibilita o direcionamento e enfoque nas ações.

Essas são algumas razões que tornam o BSC um dos sistemas de medição do desempenho mais difundidos em organizações públicas e privadas ao redor do mundo.

3.2.1. Operacionalização do BSC

Para desenvolver uma gestão da estratégia com o uso do BSC, inicialmente é necessário compreender que a ferramenta precisa ser utilizada como parte de um um processo contínuo, que segue uma linha de raciocínio, estruturada para gerar resultados para a organização.

No intuito de facilitar a compreensão, alguns autores dividiram o processo de implantação do BSC em etapas:

a) Definição de objetivos estratégicos:

O uso do BSC deve ter início com a tradução da visão de longo alcance da organização para objetivos estratégicos, os quais devem ser dispostos em perspectivas a fim de auxiliar na representação e visualização da relação de causa-efeito entre conjuntos de objetivos estratégicos.

b) Monitoramento do alcance dos objetivos estratégicos

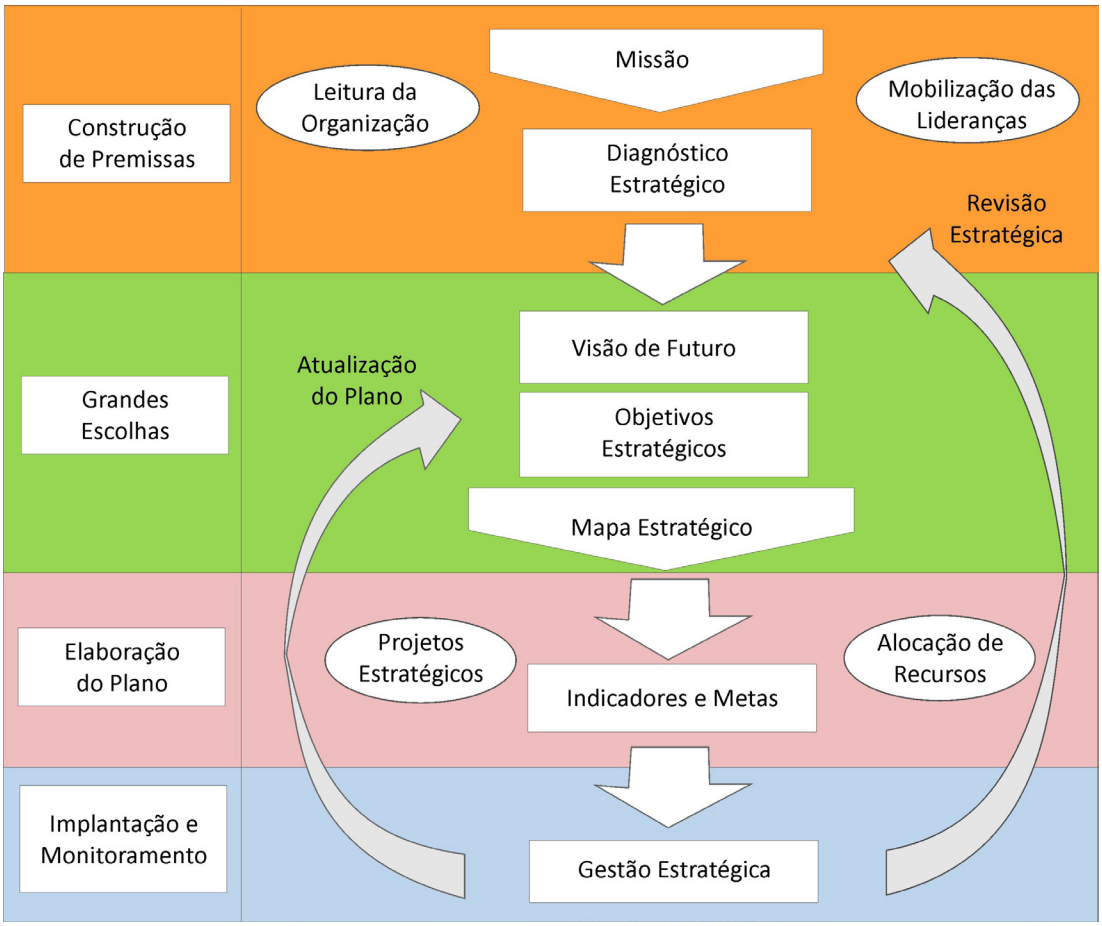
Para cada objetivo estratégico deve ser estabelecido um ou mais indicadores. O monitoramento da eficácia da implantação do BSC deve se alicerçar no acompanhamento sistemático da evolução dos resultados alcançados (para os indicadores), mediante a comparação crítica com a respectiva meta.

c) Definição de iniciativas estratégicas:

Para orientar o alcance dos objetivos estratégicos, iniciativas devem ser estabelecidas. Tais iniciativas podem ser compostas por programas, projetos e/ou ações que, em seu conjunto, viabilizam e são imprescindíveis para que cada objetivo seja atingido. Note-se que as iniciativas não são primariamente associadas ao alcance das metas estabelecidas para cada indicador, mas diretamente relacionadas ao objetivo estratégico. Isso se justifica em razão do desafio, nem sempre superável, de se estabelecer e mensurar indicadores que representem integral e fielmente o alcance dos objetivos.

A Figura 3 representa o processo de planejamento estratégico. É importante observar que as etapas distinguem-se pela natureza de suas ações, mas não constituem rígidas etapas sequenciais. Ao contrário, constituem momentos que interagem e se repetem continuamente. A figura a seguir ilustra essa ideia.

Figura 3: Processo de Planejamento Estratégico Institucional



Fonte: Macroplan, 2001 (adaptado)

3.3. Potencialidades: A Organização Orientada à Estratégia

Como vimos, segundo KAPLAN E NORTON (1997), a implantação do BSC com sucesso potencializa a criação de organizações orientadas à estratégia, nas quais naturalmente ocorrem os cinco princípios da excelência em gestão elencados pelos autores do *Balanced Scorecard*:

Tradução da estratégia em termos operacionais: A construção de um mapa estratégico, com o estabelecimento dos objetivos da organização é o primeiro passo para traduzi-la de maneira que haja ampla compreensão. Definir uma estratégia com clareza é um aspecto essencial para direcionar a organização para o alcance da visão de futuro. A identificação de temas e objetivos estratégicos, indicadores de desempenho, metas e iniciativas devem tornar a estratégia explícita o suficiente para que toda a força de trabalho possa compreendê-la. Neste contexto, os indicadores de desempenho devem possuir metas definidas, as iniciativas estratégicas devem estar alinhadas aos objetivos estratégicos e provisionadas com recursos. Finalmente, um processo que proporcione sua implementação deve ser posto em prática para assegurar que a organização gerencie a estratégia continuamente.

Alinhamento da organização para criar sinergia: Uma vez que a estratégia da organização tenha sido traduzida em termos operacionais, ela deve ser desdobrada para as diferentes áreas e processos, a fim de que as estratégias setoriais sejam alinhadas à estratégia. Cada área formula uma estratégia apropriada para seus objetivos à luz das circunstâncias específicas –

oportunidades, processos críticos e recursos de investimento. Entretanto, as estratégias locais devem estar ligadas aos temas e às prioridades estratégicas da organização.

Transformação da estratégia em tarefa de todos: Uma única pessoa (ou apenas um pequeno grupo) não consegue executar uma dada estratégia, a menos que as pessoas que detenham o conhecimento também a compreendam. É correto afirmar que os dirigentes detêm o papel de formular a estratégia e mobilizar a força de trabalho para que todos se motivem a alcançá-la. Sendo assim, cada pessoa pode identificar sua contribuição para a execução da estratégia, tornando-a parte do seu trabalho cotidiano. Comunicação e capacitação contínuas são formas de atingir este objetivo.

Transformação da estratégia em processo contínuo: A estratégia é o meio pelo qual uma organização alcança seus objetivos. No entanto, as necessidades sociais não deixam de evoluir com o tempo e as expectativas dos cidadãos alteram-se continuamente. A revisão da estratégia deve ser, portanto, um processo contínuo. A gestão eficaz da estratégica depende da capacidade da organização em revisar e ajustar a hipótese estratégica e os processos que suportam sua execução. O orçamento deve estar vinculado ao sistema de gestão da estratégia de modo a suportar as decisões cotidianas e manter a organização focada nos objetivos estratégicos.

Mobilização da mudança por meio da liderança executiva: A condição mais importante para obter sucesso na orientação de uma organização para a estratégia é a participação ativa e visível da equipe de dirigentes. Orientar uma organização para a estratégia deve ser encarado como um processo de mudança cultural. Inicialmente, os dirigentes devem mobilizar a organização a fim de criar as condições favoráveis para a condução deste processo.

Agora que entendemos melhor os fundamentos do BSC, incluindo os seus benefícios e potencialidades, detalharemos cada etapa do desenvolvimento da gestão da estratégia com apoio nesta metodologia. Esteja atento para o fato de que essas etapas não constituem momentos estanques.

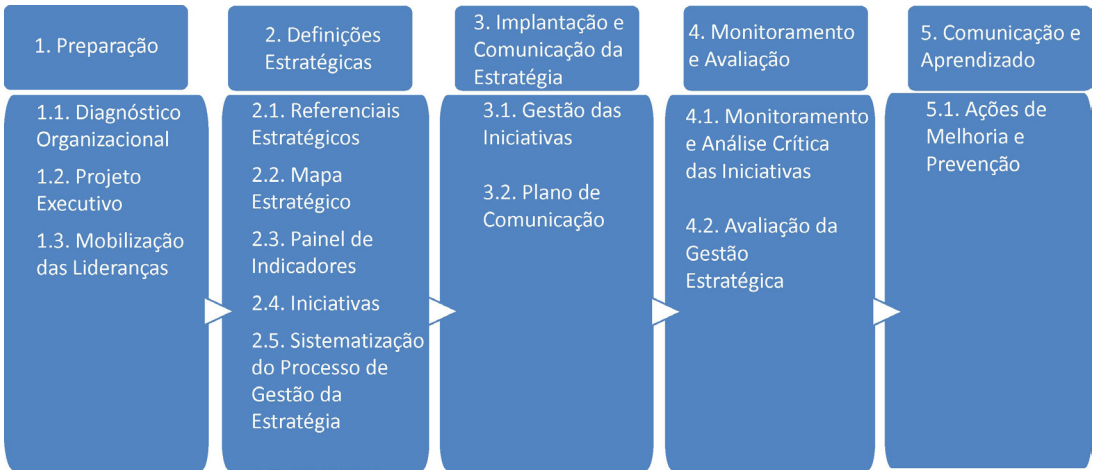
4. Etapas para Implantação do BSC

A fim de atender às crescentes demandas dos clientes, especialistas em gestão criaram metodologias para facilitar a implantação da gestão da estratégia em organizações. Trata-se de um fluxo lógico de ações que, se adequadamente encadeadas e conduzidas, levam aos resultados desejados. A metodologia apresentada a seguir vem sendo aplicada com sucesso em organizações de diferentes naturezas, devendo-se sempre atentar para diferentes abordagens e ênfases necessárias, conforme especificidades.

Em nossa abordagem será utilizada a gestão da estratégia com o uso do BSC, utilizando um modelo adaptado da MACROPLAN (2001), no qual o processo de implantação se subdivide em cinco etapas:

- **Etapa 1:** Preparação;
- **Etapa 2:** Definições Estratégicas;
- **Etapa 3:** Implantação e Comunicação da Estratégia;
- **Etapa 4:** Monitoramento e Avaliação; e
- **Etapa 5:** Comunicação e Aprendizado.

Figura 4: O Processo de Aplicação da Metodologia BSC para a Administração Pública



Fonte: Macroplan, 2001, adaptado por Carlos Uchôa

Esta é a metodologia proposta no presente curso, integralmente baseada nos ensinamentos do método BSC, de KAPLAN e NORTON, e que considera particularidades da gestão pública brasileira.

Convém destacar que o presente curso tem um enfoque prático, ou seja, pretende-se aplicar a sequência metodológica preconizada na Figura 4. Portanto, à medida os conceitos teóricos referentes a cada etapa do processo de planejamento estratégicos forem apresentados, serão realizados exercícios para serem desenvolvidos em grupos, conforme indicado no Quadro 2.

A seguir, detalharemos cada etapa, buscando evidenciar o que compreendem e em que contribuem para o processo de planejamento. Esteja atento para o fato de que essas etapas não constituem momentos estanques.

4.1. Preparação

Nessa etapa, serão estudadas as premissas do planejamento estratégico, ou seja, a missão organizacional e os valores, os documentos que definem as atribuições e marcos regulatórios da organização, além de trabalhos anteriores sobre planejamentos ou diagnósticos institucionais. Serão analisados também os ambientes internos e externos para a consolidação de um Diagnóstico Estratégico atualizado,sendo necessária, obviamente, uma mobilização das lideranças para o sucesso do processo de planejamento estratégico.

4.1.1. Diagnóstico Organizacional

Essa etapa tem como objetivo formar uma percepção sobre como a Organização empreende esforços para desempenhar suas atribuições, quais têm sido seus resultados e quais desafios precisa superar. O plano estratégico não deve partir do "zero", deve-se considerar como insumos os esforços realizados anteriormente. Por isso é importante e necessário resgatar as principais lições aprendidas dentro dos ciclos anteriores de planejamento e estudar os planos já existentes em áreas como tecnologia da informação e comunicação, gestão de pessoas, projetos e processos.

Importante também analisar documentos oficiais de planejamento, como o plano plurianual – PPA – e seus elementos: objetivos, ações, metas e indicadores, relatórios de gestão e relatórios de auditorias internas e de órgãos de controle.

Uma atividade considerada óbvia no ambiente privado, mas muitas vezes desconsiderada no meio público, é a análise de opiniões e da percepção de clientes e do público-alvo sobre o desempenho de suas atribuições. É o resultado dessa análise que deverá balizar o salto de qualidade a ser almejado, os objetivos a serem definidos e as melhorias a serem priorizadas.

Deve ainda ser captada a visão das lideranças sobre a organização. Para isso, devem ser realizadas entrevistas semiestruturadas com toda a alta administração e líderes setoriais com vista a formar, por meio de percepções individuais, um documento consolidado sobre qual é a proposta de futuro para a instituição.

Para a realização dessas entrevistas, podem ser utilizados questionários com perguntas ou questões semiestruturadas, contemplando os seguintes tópicos: razão de ser e visão de futuro, resultados institucionais, qualidade e organização dos processos de trabalho, qualidade dos serviços, formalidades e qualidade da comunicação, gestão de pessoas, cultura e clima organizacional, tecnologias utilizadas; infraestrutura disponível e disponibilidade de recursos.

Por fim, deve ser realizado um diagnóstico estratégico, por meio de análise SWOT, de forma a permitir construir uma **visão integrada** do contexto de atuação, sinalizando as **oportunidades e ameaças**, no cumprimento da **Missão** e na construção da **Visão de Futuro.**

Em planejamento estratégico, a análise SWOT[1] é uma maneira bastante eficiente de identificar os pontos fortes e fracos de uma organização, bem como examinar as oportunidades e as ameaças que poderão ser enfrentadas no seu ambiente de atuação. A Matriz SWOT é uma ferramenta utilizada para fazer análise de cenário, sendo usada como base para gestão e planejamento estratégico de uma organização, mas podendo, devido a sua simplicidade, ser utilizada para qualquer tipo de análise de cenário. É uma "fotografia" tirada do ambiente como um todo, propicia a visão do terreno onde se encontra a instituição, serve de apoio para que as fraquezas sejam minimizadas e os pontos fortes maximizados, melhor aproveitados, através de uma estratégia que contemple, ao mesmo tempo, as oportunidades do ambiente e o que de melhor a organização poderá fazer para aproveitá-las.

A análise estratégica deve atender aos seguintes requisitos:

- A análise SWOT deverá considerar como insumos os resultados da revisão documental, entrevistas e análise de opiniões e percepções de clientes e do público-alvo, entrevistas com as lideranças, pesquisas com servidores. Esses resultados deverão agregar elementos para compor a matriz de forças, fraquezas, oportunidades e ameaças;
- A análise SWOT deverá ser feita em reunião técnica a ser realizada com a **Equipe de Desenvolvimento do Planejamento Estratégico**.

Figura 5: Matriz SWOT



[1] A expressão inglesa é formada pelas iniciais das seguintes palavras: Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats. Em português, significam: Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças.

4.1.2. Projeto Executivo

Uma vez definida, pela Alta Administração, a necessidade de empenhar esforços em uma iniciativa de gestão estratégica, é fundamental elaborar e publicar um documento que autoriza formalmente a iniciativa. Tal autorização deve conter elementos que definam:

- os objetivos da iniciativa;
- a delimitação de seu escopo, ou área de abrangência;
- a designação de um gerente e de uma equipe responsável, com respectivas atribuições e responsabilidades;
- a fixação de etapas, cronograma e marcos.

Quanto à forma, pode ser adotada conforme a cultura organizacional vigente. Em organizações com uma cultura estabelecida de gerenciamento de projetos, a iniciativa poderá transformada em um projeto e, nesse caso, um documento adequado seria o denominado "Termo de Abertura de Projeto", conforme definido no Guia PMBOK de gerenciamento de projetos.

Dispondo ou não de uma cultura orientada a projetos, a formalização poderá ser estabelecida em um ato normativo próprio, como em uma portaria assinada pela autoridade máxima da organização.

4.1.3. Mobilização das Lideranças

As lideranças devem não apenas participar, mas conduzir a gestão estratégica, de forma a legitimar o processo de mudança. Fazê-las comunicarem, aos seus subordinados, os propósitos da alta direção e os passos planejados da iniciativa de gestão estratégica constituem-se em boas práticas a fim de quebrar resistências e criar um ambiente propício para as mudanças necessárias.

4.2. Definições Estratégicas

4.2.1. Referenciais Estratégicos

Missão

A missão de uma organização é a sua finalidade, sua razão de ser. O critério de sucesso definitivo para uma organização é o alto desempenho no cumprimento da missão. Segundo Porto (1998), "***nesta etapa são definidas referências ideais para a atuação da organização que independem de quaisquer restrições temporais ou de recursos***". Essas referências são, na verdade, os parâmetros de avaliação perante os quais a organização considera o seu desempenho estratégico e seu progresso no que se refere ao conjunto de situações ideais.

Lobato (2000) argumenta que "***é essencial que se procure clarificar, definir, expressar formalmente qual é a missão da empresa, ou seja, delimitar a função (ou funções) que a empresa deve desempenhar as necessidades que deve atender, buscando justificar a sua razão de existência***". Esse autor ressalta, citando Peter Drucker, que de fato "***uma empresa não se define pelo seu nome, estatuto ou produto que faz, ela se define pela sua missão. Somente uma definição clara da missão é a razão de existir da organização e torna possíveis, claros e realistas os objetivos da empresa***". Embora a referência aqui seja a organização empresarial, o princípio é válido para qualquer outro tipo de organização, inclusive aquelas do setor público.

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.

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. Neste contexto, 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 optamos por uma abordagem mais ampla.

Neste sentido é importante destacar também que a missão organizacional é a premissa fundamental da primeira etapa do processo de planejamento estratégico. Sendo assim, a missão organizacional enriquecida pela visão estratégica (que veremos na segunda etapa da metodologia) balizam toda a atuação organizacional, em suas esferas estratégicas, táticas e operacionais.

Segundo Kaplan e Norton (2004), em organizações públicas, a missão da organização deve ser destacada e avaliada no nível mais alto do mapa estratégico, configurando um propósito abrangente que consolide a missão da instituição governamental de forma a comunicá-la com nitidez para a organização.

A missão revela e comunica uma finalidade profunda e motivadora para todos os atores envolvidos com a realidade organizacional. Revela a vocação[2], o chamado da alma de uma instituição. Em suma, a missão é o fundamento existencial da organização. Como expressão dessa *alma*, a missão produz a cola que mantém todas as partes da organização alinhadas enquanto ela cresce ao longo dos anos.

Uma premissa fundamental: a missão não pode ser confundida com a estratégia. A missão funciona como uma “estrela guia”, uma fonte de inspiração e orientação para o processo decisório, delimitando as escolhas dos(as) executivos(as) para os caminhos de evolução da organização descritos no planejamento estratégico.

Vejamos a seguir alguns exemplos de missão organizacional:

[2] Do latim vocatione, que significa chamamento.



Visão

Para onde vamos? Responder a essa pergunta simples e direta é algo crucial, a partir do entendimento do significado da missão. Sabendo a finalidade, é preciso estabelecer com clareza onde se pretende chegar. A visão é a idealização de um futuro desejado. Ela deve ser expressa de forma sucinta, inspiradora, pois deve sensibilizar as pessoas que atuam na organização, assegurando a sua mobilização e alinhamento aos temas estratégicos. Normalmente as organizações optam por um dos seguintes critérios na formulação de sua visão:

1. A visão indica o que a organização gostaria de se tornar e como gostaria de ser reconhecida pelas partes interessadas ou atores com os quais se relaciona. A visão de futuro da empresa Nespresso, por exemplo, é "***ser preferida e respeitada como a empresa líder de qualidade no mercado de café proporcionado e tornar-se ícone de café perfeito no mundo***".
2. A visão almeja uma ***posição bastante superior à atual***. A visão de dez anos da empresa Ritz-Carlton, por exemplo, é "***ser o líder mundial em prover viagens, produtos e serviços de hospitalidade de luxo***".

Qualquer que seja o critério ou o estilo adotado, aprendemos que a visão de futuro, por definição, tem de ser um objetivo bastante audacioso, observando que:

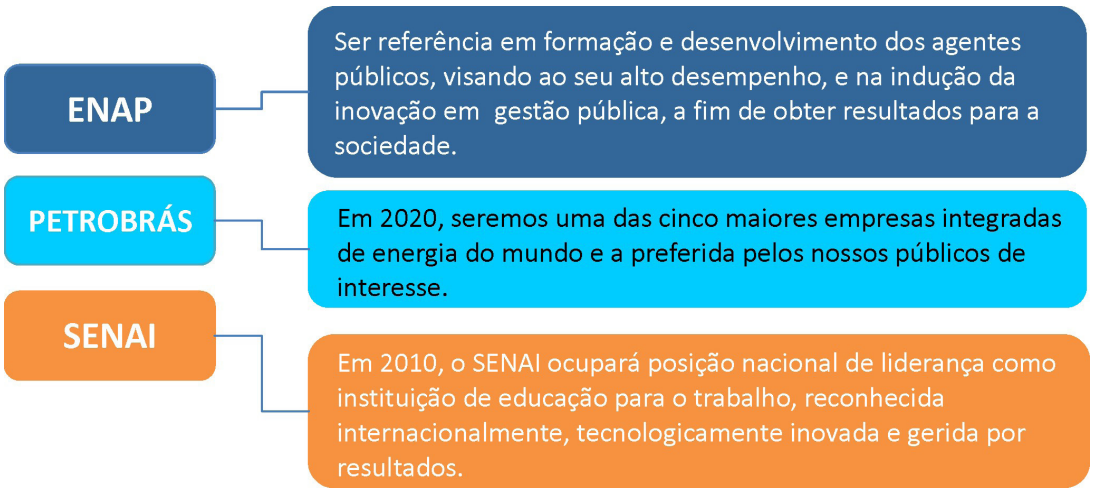
1. Toda organização de sucesso evolui como um verdadeiro atleta.
2. O estado de vitória "fácil" pode gerar a "síndrome do já chegamos".
3. Porém, a visão de futuro não pode ser impossível.

Dessa forma, gerir a estratégia é gerir a mudança, conduzindo a organização a superações frequentes e assegurando sua evolução sustentável. Nesse sentido, a visão é fundamental para determinar um parâmetro geral para a mudança, justificar o esforço de transformação e criar senso de urgência: a energia vital para a mobilização.

Sem uma boa visão, uma estratégia inteligente ou um plano lógico raramente consegue inspirar o tipo de ação necessária para produzir uma grande mudança. Portanto, quando tratamos de visão de futuro, seis características devem ser consideradas como parâmetros de eficácia, ou seja, a visão deve ser:

1. Imaginável
2. Desejável
3. Viável
4. Focada
5. Precisa
6. Comunicável

Vejamos alguns exemplos:



Valores

Segundo Vergara (2004), os valores são um conjunto de sentimentos que estruturam, ou pretendem estruturar, a cultura e a prática da organização. Normalmente, os valores surgem agregados à missão, como uma simples relação ou de forma mais elaborada, como crenças ou políticas organizacionais. Os valores representam um conjunto de crenças essenciais ou princípios morais que informam as pessoas como devem reger os seus comportamentos na organização. Atualmente, numa sociedade baseada em organizações centradas em processos e num universo socialmente mais fragmentado, os valores, que procuram transmitir um sentido comum a todos os membros nas organizações, assumem uma particular importância.

As organizações devem enunciar de forma clara e objetiva os valores essenciais que inspiram o comportamento das pessoas que nela atuam. Os valores são norteadores da gestão estratégica. Bem divulgados, os valores promovem a reflexão que orienta a atitude das pessoas e influenciam seu comportamento no dia-a-dia da organização, inspirando a execução das tarefas. A estratégia é construída no cotidiano e os valores são referência obrigatória para

proporcionar significado às atitudes e comportamentos que buscam, em última análise, a satisfação das partes interessadas e da sociedade. Os valores devem ser enunciados de forma simples e direta, para que as pessoas possam usá-los como algo inspirador, que contribua para a compreensão da missão.

O Ritz-Carlton possui, por exemplo, um Credo, onde ressalta os seus valores organizacionais. De acordo com essa empresa, o Credo é a crença principal da companhia e, portanto, deve ser conhecido, apropriado e energizado por todos os seus membros3. Para essa companhia, missão e valores estruturam a *alma* da organização. Por isso, dizemos que os valores não são criados, mas sim identificados porque já existem e permeiam a instituição ao longo de sua história. Capazes de influenciar as pessoas, os valores norteiam as normas e os padrões de comportamento da instituição porque agem como o "lado direito do cérebro da organização", alimentando a lógica emocional e moral no dia-a-dia das pessoas, fortalecendo seu aprendizado e influenciando seu alinhamento com a missão e a estratégia, transformando o propósito em atitude diária e constante. Já a lógica racional e comercial, representada pelo "lado esquerdo do cérebro da instituição", não consegue sozinha, motivar o engajamento das pessoas neste comportamento consistente.

As pessoas procuram descobrir, compreender e vivenciar significado no seu trabalho. Em geral, talentos escolhem a organização onde desejam trabalhar com base nos valores e no propósito central (missão) que compartilham e com os quais se identificam. Por isso, também, as instituições atraem pessoas com valores similares aos de fato praticados pela organização. A identificação ou congruência com os valores não é importante somente para os membros e colaboradores da organização, mas também para todos os demais stakeholders (partes interessadas) que também se associam às organizações por identificação com os valores percebidos. A identificação dos valores produz a confiança necessária para todas as "partes interessadas".

No cotidiano das organizações é muito comum os líderes terem de se posicionar diante de situações que apresentam alternativas contraditórias, situações em que a opção "A" é claramente correta versus a opção "B" que é obviamente errada ou inadequada – escolhas que chamamos de "certo versus errado" -, porém existem situações também muito comuns que exigem uma única escolha entre alternativas igualmente corretas ou boas para a organização. Nesse caso, temos decisões que são chamadas de "certo versus certo".

Essas situações são consideradas "momentos definidores", porque sempre envolvem três instantes críticos:

1. Resgatam e revelam os valores que, de verdade, o líder ou a organização assimilaram;
2. Testam os valores porque colocam à prova a força do comprometimento do líder ou da organização com esses valores;

> *Nossos valores são testados contra os fatos e a experiência, e o tempo todo temos que lembrar que eles demandam ações e não somente palavras.*
>
> *Barack Obama*

[3] O Credo é um documento de referência onde são estabelecidos os valores e princípios da organização, dentre eles destaca-se o seguinte: "We are ladies and gentlemen serving ladies and gentlemen", ou seja, "Somos damas e cavalheiros servindo damas e cavalheiros". Em uma organização pública, talvez tivéssemos o correspondente no dístico: "Somos cidadãos a serviço de cidadãos".

3. Moldam o futuro porque criam a referencia real do valor no inconsciente cultural da organização e orientam as atitudes e decisões futuras.

Ademais, a agenda pessoal é um aspecto importante que deve ser considerado quando a questão envolve valores organizacionais. As pessoas têm a tendência de interpretar o mundo e agir de acordo com suas próprias agendas. Essas agendas atuam como um filtro, podendo gerar interpretações positivas sobre as mensagens e fatos, ou distorcer a realidade, desdobrando-se em atitudes inadequadas ou desalinhadas com os valores e a essência da organização. Para evitar esse tipo de ocorrência, é muito importante que os dirigentes e líderes atuem como educadores, assumindo a responsabilidade de esclarecer e dar o exemplo dos valores no dia-a-dia.

Por fim, é necessário destacar que os valores conspiram a favor da blindagem da organização e do seu propósito. Para que isso ocorra, há seis recomendações, referentes à disseminação dos valores, que podem ser observadas:

1. Escolha 4 a 10 valores centrais.
2. Estabeleça os valores como parâmetros-chave para recrutamento e seleção.
3. Inclua os valores no programa de endomarketing.
4. Acima de tudo, celebre publicamente os bons exemplos.
5. Realize treinamentos periódicos sobre os valores.
6. Reforce o comportamento consistente inserindo os valores no programa de reconhecimento e meritocracia.

4.2.2. O Mapa Estratégico

O mapa estratégico é uma ferramenta simples e eficaz, que traduz de forma visual os objetivos estratégicos que serão considerados pela alta administração. Ele materializa a visão e a estratégia que a organização adotará para transformar a visão de futuro em realidade, norteada pela missão e pelos valores. Sua maior virtude é proporcionar o alinhamento entre os diversos objetivos estratégicos, traduzindo de forma visual e direta a estratégia adotada. Através de uma figura que ocupa um único ambiente visual (por isso é chamada de mapa), agrupam-se os objetivos estratégicos em perspectivas fundamentais.

O mapa é composto por um conjunto de objetivos estratégicos balanceados em diversas perspectivas, interligados por relações de causa e efeito e gerenciados por indicadores. A tradução da estratégia por meio desse mapa cria um referencial comum de fácil compreensão para todos, proporcionando a clara percepção de como as atividades de cada um estão ligadas aos objetivos gerais da instituição e 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, o foco e a estratégia de atuação escolhidos, e 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 mapa estratégico traduz a missão, a visão e a estratégia em objetivos, organizados segundo diferentes perspectivas. Essas perspectivas são “pontos de vista” referentes ao

negócio e representam os fatores-chave para uma visão ampliada da organização. Cada perspectiva engloba um conjunto de objetivos estratégicos que retrata o que a instituição pretende alcançar mediante o "olhar" de cada público de interesse como: Sociedade, Processos Internos e Infraestrutura, assim como os principais desafios a serem enfrentados para o alcance da visão e o cumprimento da missão institucional. As perspectivas, quando vistas em conjunto, permitem uma visão completa da estratégia da instituição e contam a história da estratégia de uma forma clara e de fácil compreensão.

Tendo como referência o setor público, podemos construir um mapa estratégico com as seguintes perspectivas (que podem ser aglutinadas ou separadas, conforme decisão dos seus gestores):

Figura 6: Representação do Mapa Estratégico e suas Perspectivas



Objetivos Estratégicos

O mapa estratégico é formado por um conjunto de objetivos que formam os propósitos maiores da organização. Representam conquistas que devem ser perseguidas para a consecução da visão de futuro e cumprimento da missão.

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 da instituição e seu referencial estratégico. Traduzem, consideradas as demandas e expectativas de suas partes interessadas, os desafios a serem enfrentados para os próximos anos. As relações de causa e efeito representam a correlação causal existente entre os objetivos listados no mapa estratégico e demonstram como um objetivo é impactado por outro.

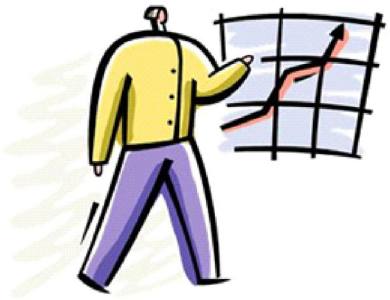
Uma técnica muito utilizada para a definição de objetivos estratégicos é a aplicação do modelo "SMART", acrônimo que significa:

- **Specific** (específico): um objetivo não deve ser amplo ou genérico que conduza a interpretações duvidosas ou perda de foco.
- **Mensurável**: não se pode gerenciar o que não se pode medir, portanto um objetivo ou meta deve ser passível de aferição;
- **Atingível**: um objetivo deve ser realista, viável, possível de ser atingido em face dos recursos (humanos, materiais, financeiros etc.) disponíveis e das restrições inerentes à administração pública;
- **Relevante**: um objetivo deve estar relacionado a um problema, demanda ou oportunidade prioritária para a agenda estratégica. Também deve estar alinhado aos objetivos estratégicos (setoriais e de governo) estabelecidos.
- **Tempo**: um objetivo deve ser programável, deve possuir uma data limite para alcance (prazo).

Desdobrando ou não o mapa estratégico é indispensável a definição de indicadores e metas e a definição de iniciativas e projetos estratégicos necessários para o alcance dos objetivos estratégicos anteriormente definidos. Veremos esses conceitos a seguir.

4.2.3 Painel de Indicadores

A principal finalidade de um indicador é traduzir, de forma mensurável, determinado aspecto de uma realidade de maneira a tornar operacional a sua observação e avaliação.



Segundo Ferreira, Cassiolato e Gonzales (2009) o indicador é uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação. "*É um recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado*".

O Painel de Indicadores é formado por um conjunto de indicadores que traduzem de forma numérica os resultados alcançados quanto aos objetivos estratégicos.

Tipos de Indicadores

Ao falarmos de indicadores no âmbito da Administração Pública, é interessante entendermos os conceitos de efetividade, eficácia e eficiência, uma vez que constituem-se pilares importantes para balizarmos a escolha de indicadores de desempenho. Ou seja, existem diversas tipologias de indicadores e esses três conceitos podem ser considerados os mais relevantes. Vejamos então tais conceitos segundo Jannuzzi (2002):

Eficiência: relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para tal em um determinado período de tempo. Se a quantidade de produto está predeterminada, procura-se minimizar o custo total; se o gasto total está previamente fixado, procura-se otimizar a combinação de insumos para maximizar o produto; em ambos os casos a qualidade deve ser mantida. Essa dimensão, portanto, mede o esforço do processo de transformação de insumos em produtos. Exemplos: os tempos

de atendimento nos hospitais foram reduzidos, sem aumento de custos e sem redução de qualidade do atendimento? Os custos diretos e indiretos de uma oficina de manutenção foram minimizados, enquanto houve aumento no número de veículos reparados que satisfizeram os padrões de qualidade requeridos?

Eficácia: grau de alcance das metas programadas, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados. Exemplos: O número de crianças vacinadas na última campanha nacional de vacinação atingiu a meta programada? As rodovias privatizadas foram recuperadas dentro do prazo previsto?

Efetividade: relação entre os resultados alcançados e os objetivos que motivaram a atuação institucional, entre o impacto previsto e o impacto real de uma atividade. Exemplos: O programa Médico de Família redundou na redução da mortalidade infantil?

Segundo Brealey (2006), efetividade refere-se ao impacto de uma programação em termos de solução de problemas. A eficácia é a capacidade da organização em cumprir os seus objetivos e metas fixadas e a eficiência mede a capacidade da organização de utilizar, com rendimento máximo, todos os insumos necessários ao cumprimento dos seus objetivos e metas. A eficiência preocupa-se com os meios, com os métodos e procedimentos planejados e organizados a fim de assegurar otimização dos recursos disponíveis.

Nesse contexto, a consideração de tais conceitos pode balizar a escolha de um conjunto de indicadores adequados para monitorar o objeto avaliado (seja organização, departamento, processo, objetivo, iniciativa, programa, projeto, produto ou serviço). Lembrando que não necessariamente é obrigatória a definição de indicadores de desempenho para as três dimensões, uma vez que a obtenção de dados seguida do tratamento e análise das informações geradas por esses indicadores são atividades que requerem esforços gerenciais, principalmente no contexto organizacional da administração Pública.

Sendo assim, a consideração dos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade para a definição de um conjunto de indicadores de desempenho organizacional possibilitam um "balanceamento" da avaliação como um todo, evitando-se a análise de aspectos meramente relacionados ao processo (olhar operacional) ou análise apenas dos produtos ou impactos obtidos sem considerar a melhoria do processo como um todo.

Figura 7: Classificação de Indicadores



Como decorrência direta dessa classificação, os indicadores podem ainda ser classificados em:

Quadro 2: Indicadores de esforço (direcionadores) e de resultado

Indicadores de Esforço / Direcionadores	Indicadores de Resultado
Insumos Execução Eficiência	Eficácia Efetividade

E por que essa classificação, em indicadores de esforço e de resultado, é interessante?

Porque com o uso de ambos os tipos de indicadores para a mensuração do alcance de um determinado objetivo é possível identificar relações de causa e efeito entre as ações empreendidas e os resultados alcançados, ou seja:

- se as ações realizadas estão ou não se refletindo em resultados;
- se os resultados alcançados decorrem das ações realizadas.

Agora vamos refletir o que ocorre se um sistema de medição não possuir indicadores de ambos os tipos:

- Um sistema de medição que possui apenas indicadores de esforço (direcionadores) reflete falta de objetividade, maior preocupação com os meios que com os resultados.
- Um sistema de medição que possui apenas indicadores de resultados reflete falta de conexão entre a estratégia, os meios e os resultados. Para deixar mais claro, a alta direção ficará apenas na torcida para que os resultados aconteçam.

Assim, podemos chegar a algumas conclusões iniciais sobre como construir um sistema de medição:

- um sistema de medição deve ser formado por indicadores de resultado e de esforço (direcionadores);
- a mescla de indicadores de esforço (direcionadores) com indicadores de resultado é a chave para a estruturação de um sistema balanceado.

Segue um exemplo de um Painel de Indicadores, em uma hipotética Secretaria de Saúde.

Quadro 3: Painel de Indicadores de Secretaria Municipal de Saúde

PAINEL DE INDICADORES			
Perspectiva	**Objetivo**	**Indicador / Meta de Resultado**	**Indicador / Meta de Esforço / Direcionadora**
Resultados para a Sociedade	Reduzir a mortalidade infantil	Taxa de mortalidade infantil: 15 por 1000	Ampliação de vagas nas UTIs neonatais: 20%
	Elevar a expectativa de vida	Expectativa de vida ao nascer: 67 anos	Pesquisa sobre principais fatores de óbito de adultos: 100% concluída
	Melhorar a percepção sobre a qualidade do atendimento em saúde	Taxa de satisfação com o atendimento: 85%	Índice de eficácia da capacitação do corpo clínico e de atendimento: 80%
Processos Internos	Apoiar com excelência as redes de atenção	Redução de sequelas permanentes por demora no atendimento em 10%	Ampliação do número de unidades de saúde com serviço de notificação de violência 20%
	Aprimorar o monitoramento dos fatores de riscos	Óbitos por doenças cardíacas de pacientes não monitorados pela rede de saúde: 10%	Concluir estudos sobre os fatores de risco: 100%
	Melhorar a qualidade dos hospitais	Índice de qualidade de recursos humanos e materiais: 80%	Ampliação da quantidade de leitos em 10%
	Universalizar o acesso à atenção primária à saúde	5% da população não atendida	Ampliação da quantidade de equipes completas de atenção primária em 20%
	Desenvolver a comunicação interna	Taxa de coincidência da percepção sobre os problemas – alta direção da Secretaria/ Direção dos hospitais / corpo clínico: 70%	Plano de ação de melhoria da comunicação 100% concluído
	Aprimorar os processos de trabalho	Índice consolidado do atendimento aos prazos em atividades meio e fim: 80%	Plano de ação de aprimoramento de processos 100% concluído
Aprendizado e Crescimento	Desenvolver as competências da força de trabalho	Competências atuais / necessárias = 80%	Plano de capacitação cumprido em 80%
	Aperfeiçoar a gestão da informação	Emissão automatizada de relatórios de gestão das unidades de saúde: 70%	Hospitais, postos e Secretaria 100% interligadas
	Desenvolver cultura orientada a resultados	Resultado da avaliação de clima organizacional: 80%	95% do pessoal capacitado em cultura de resultados
	Melhorar a qualidade do gasto	Aumento da relação satisfação com os serviços de terceiros/despesas com terceiros: 10%	Redução das despesas de custeio em 5%

Propriedade dos Indicadores

Diante da grande quantidade de medidas disponíveis, o processo de seleção de indicadores deve buscar o maior grau possível de aderência a algumas propriedades que caracterizam uma boa medida de desempenho. Considerando as abordagens de autores como RUA (2004), JANNUZZI (2005) e FERREIRA, CASSIOLATO E GONZALEZ (2009), pode-se concluir que um indicador ideal deveria possuir várias propriedades, as quais servem como critérios de avaliação e escolha:

- **Utilidade**: O indicador comunica a intenção do objetivo, demonstra o que a organização espera de sua força de trabalho e, ainda, é útil aos tomadores de decisão?
- **Representatividade**: O indicador representam fielmente o que se deseja medir?
- **Confiabilidade**: indicadores devem ter origem em fontes confiáveis, que utilizem metodologias reconhecidas e transparentes de coleta, processamento e divulgação;
- **Disponibilidade**: É possível e fácil coletar os dados necessários para calcular o indicador?
- **Confiabilidade metodológica**: Os métodos de coleta e processamento do indicador são confiáveis?
- **Confiabilidade da fonte**: A fonte de dados fornece o indicador com precisão e exatidão?
- **Simplicidade de comunicação**: O público que irá ver e utilizar o indicador o entenderá facilmente?
- **Sensibilidade**: Variações no processo (decorrentes ou não de intervenções intencionais) refletem-se rapidamente no resultado do indicador?
- **Economicidade**: Quanto custa obter o indicador? A relação entre benefício e custo é favorável?
- **Tempestividade**: O indicador obtido é decorrente de informações atuais? E mais: o indicador pode ser obtido em tempo para seu uso?

Elementos Descritivos dos Indicadores:

Enquanto os indicadores buscam traduzir a evolução no alcance de cada objetivo estratégico, as metas estabelecem o nível desejado de cada indicador quando do alcance dos resultados finais. Para todo indicador deverá ser estipulado um nível desejado (meta) para o horizonte de tempo da vigência do planejamento proposto. As metas deverão ser elaboradas considerando fatores de contexto e a linha de base (quando houver).

Para a proposição das metas é fundamental que sejam apurados os valores iniciais de cada indicador, ou seja, a linha de base. A Equipe de Desenvolvimento de Gestão Estratégica da Organização deverá realizar o trabalho de levantamento da linha de base analisando os últimos resultados para os indicadores que já são mensuráveis e, para o caso dos indicadores que ainda não foram mensurados, partir para a elaboração de um plano de ação que permita essa mensuração.

A fim de complementar o sistema de medição do desempenho organizacional, é necessário definir de maneira clara e completa cada indicador:

- **Meta**: Qual o resultado almejado para o indicador?
- **Periodicidade**: Com que periodicidade iremos calcular o resultado do indicador?
- **Prazo Máximo de Consolidação**: Uma vez encerrado o período avaliativo, quanto tempo será necessário para o cálculo do indicador?
- **Responsabilidade pela Apuração**: Que unidades administrativas serão responsáveis pela coleta de dados e pela consolidação e cálculo do indicador?
- **Fontes de Dados**: Quais sistemas, arquivos ou documentos serão utilizados para a coleta de dados necessária para a apuração do indicador?

- **Metodologia de coleta de dados**: Que instruções (passo a passo) devem ser dadas para os responsáveis pela apuração (e para quaisquer interessados), a fim de que os dados necessários sejam coletados com precisão e sempre da mesma forma?
- **Fórmula de Cálculo:** De posse das informações coletadas, qual a fórmula de cálculo utilizada para chegar ao resultado do indicador?

4.2.4. Iniciativas

Iniciativas são as ações a serem implementadas a curto e médio prazos para assegurar a realização dos objetivos estabelecidos no Mapa Estratégico, bem como preencher as lacunas existentes entre o desempenho atual da organização e a situação desejada. São habitualmente representadas por projetos, mas podem incluir ações isoladas, como a elaboração de atos normativos ou a melhoria de processos.

Em decorrência de sua importância, seguem importantes conceitos relacionados ao gerenciamento de projetos que, em se tratando de objetivos constantes de um mapa estratpegico, são normalmente denominados de projetos estratégicos.

Projetos Estratégicos



Segundo a definição do PMBOK (Quinta Edição): "*Projeto é um esforço temporário, empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo*". Convém destacar que, quando nos referimos a resultados exclusivos estamos querendo dizer que não se trata de um resultado corriqueiro e sim um resultado necessário àquela ocasião específica.

O Governo Federal definiu projeto no Manual Técnico de Orçamento como: "*Instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo*".

É importante destacar que, tanto na definição do PMI – *Project Management Institute* (que elabora o PMBOK) quanto na do Governo Federal, a estrutura básica do conceito de projetos relaciona-se com a percepção clara de um produto a ser entregue (escopo) para um determinado esforço predefinido. Isso significa que ao iniciarmos um projeto já sabemos, a priori, "quando?" e "o que?" será entregue

Tendo como referência o BSC, os projetos estratégicos são iniciativas temporárias de grande magnitude que contribuem diretamente com um ou mais objetivos estratégicos. Trata-se, portanto, de um conjunto de projetos com alto grau de contribuição para a estratégia. Para a definição do portfólio deverão ser consideradas as seguintes atividades: elaboração de uma lista preliminar de projetos com o título do projeto, produto principal e subprodutos; realizar a classificação dos projetos quanto a intensidade de gestão (baixa, moderada e alta); verificar o alinhamento dos projetos aos objetivos estratégicos; selecionar os projetos estratégicos; realizar a programação estratégica dos projetos; elaborar o termo de abertura de cada projeto.

Metodologicamente, parte-se da definição dos projetos de ação, de seus objetivos específicos, suas metas e os recursos necessários para atingi-las. A partir de então parte-se para a elaboração de um perfil sintético dos mesmos, explicitando o conjunto das ações que serão desencadeadas para produzir os resultados que estão sendo esperados.

Para finalizar, faz-se um estudo prévio da viabilidade das alternativas de solução apresentadas para cada um dos objetivos estratégicos identificados. Esta análise compreende, entre outras coisas, a comparação entre os recursos disponíveis e que podem ser mobilizados pela organização e os que são demandados pelo projeto; o suporte político que se pode obter; as questões legais, tecnológicas, culturais e sociais envolvidas; e demais aspectos que permitam avaliar o grau de viabilidade de cada um dos projetos propostos.



Todos os projetos devem ser detalhados pelas equipes responsáveis, em conformidade com a metodologia adotada pela organização e/ou com as diretrizes dos organismos financiadores, quando for o caso. Esses projetos devem ser submetidos a uma análise de sua viabilidade técnica e financeira antes de sua implementação pela organização. Com base nessas avaliações, a organização pode selecionar as alternativas que se apresentaram como as mais factíveis e exequíveis, com base nos critérios e parâmetros que foram previamente estabelecidos.

É também com base nessa análise do grau de viabilidade dos projetos que a organização tende a estabelecer um cronograma de implementação dos projetos, de tal modo que consiga aumentar a eficiência na aplicação dos recursos existentes e maximizar o alcance dos objetivos estratégicos. Em tese, essa cronologia da implementação deve iniciar-se com aqueles que apresentam maior grau de viabilidade, fechando o ciclo com aqueles de mais baixa viabilidade.

4.2.5. Sistematização do Processo de Gestão da Estratégia

Para tornar perene a iniciativa de gestão estratégica, é necessário definir uma sistemática, ou seja, um ciclo contendo ações periódicas de planejamento, execução, avaliação e melhoria. Trata-se de implantar e fazer "rodar" a gestão estratégica segundo o BSC, ou seja, tirar efetivamente o plano estratégico do papel e colocá-lo em prática.

A gestão estratégica tem o desafio de articular o longo e médio prazo com o curto prazo, convertendo os objetivos estratégicos em ações cotidianas da organização. Nesse processo, há o desdobramento das diretrizes estratégicas em orientações para o nível tático e operacional, de forma a gerar as mudanças previstas.

Considerações importantes:

- A tarefa de quem implementa estratégias é convertê-las em resultados. O mecanismo fundamental para isso são os projetos estratégicos.
- As organizações não i mplementam estratégias; são as pessoas que fazem isso.

4.3 Implantação das Estratégias

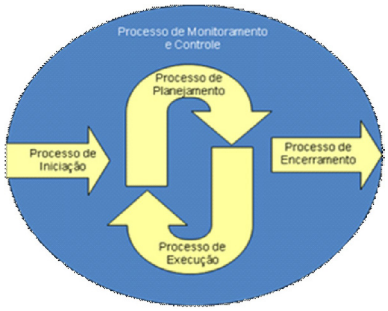
4.3.1 Gestão das Iniciativas

Como as iniciativas são majoritariamente representadas por projetos, seguem orientações relacionadas ao gerenciamento de projetos.

Gerenciamento de Projetos

Os processos para gerenciamento de projetos são descritos de diversas formas, segundo a metodologia empregada pela Organização. Neste contexto, os processos serão tratados como: Processo de Iniciação (Planejamento Inicial); Processo de Planejamento; Processo de Execução; Processo de Monitoramento e Controle; e Processo de Encerramento. Vejamos na Figura 8 a representação integrada dos Grupos de Processos em Gerenciamento de Projetos.

Figura 8: Grupos de Processos em Gerenciamento de Projetos.



Fonte: PMI-PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. Guide of Project Management Body of Knowledge – PMBoK (5ª Ed), 2014.

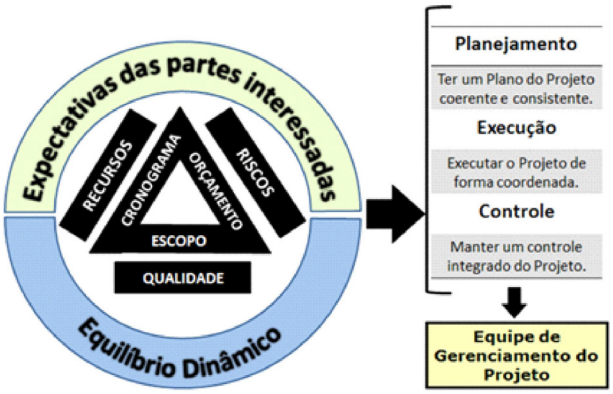
O Ciclo de Vida de um projeto consiste na interação dos grupos de processos ilustrada na figura anterior. Esses processos muitas vezes ocorrem simultaneamente e é equivocada a ideia de que um processo só começa ao término de outro anterior. Um exemplo prático disso pode ser percebido quando a equipe de planejamento na fase inicial desenvolve em paralelo as atividades do processo de execução que independem do planejamento realizado na ocasião. O planejamento é recorrente e se atualiza durante o processo de execução.

Para conduzir um projeto de forma adequada devemos ter especial atenção com os seguintes aspectos gerenciais:

- Escopo, cronograma, orçamento, qualidade, recursos e riscos;
- Levantamento das necessidades e expectativas dos clientes e das partes interessadas (veremos este conceito no final desse capítulo);
- Estabelecimento de objetivos claros e alcançáveis;
- Adaptação das especificações, dos planos e da abordagem às diferentes preocupações e expectativas das diversas partes interessadas;
- Balanceamento das demandas conflitantes de escopo, cronograma, orçamento, qualidade, recursos e riscos.

A Figura 9, a seguir, representa o balanceamento das restrições conflitantes de um projeto relacionando-o com as responsabilidades da equipe do projeto.

Figura 9: Balanceamento das restrições do Projeto



Durante todo o projeto, desde o processo do planejamento inicial (ou iniciação), todos os aspectos a serem gerenciados (escopo, tempo, custo, pessoas, aquisições, qualidade, comunicação, riscos e integração) serão objeto de preocupação do Gerente do Projeto e da sua equipe de gerenciamento.

Muitas organizações públicas ou da iniciativa privada estruturam um Escritório de Gerenciamento de Projetos baseado na metodologia do PMI, em sua totalidade ou de forma simplificada, com o intuito de viabilizar que a empresa defina um conjunto mínimo de rotinas para "tirar os projetos do papel" e colocá-los em prática de forma efetiva.

No presente curso abordamos apenas alguns aspectos de gerência de projetos, uma vez que a própria Enap possui outros cursos específicos para o aprofundamento nessa temática.

Problemas Comuns em Projetos

Do ponto de vista gerencial, os problemas mais comuns em projetos na Administração Pública são:

- atrasos no cronograma;
- custos acima do previsto;
- falta de recursos de pessoal;
- mudanças de requisitos e especificações;
- qualidade abaixo da esperada;
- complexidade acima da capacidade;
- produtos mal projetados;
- produtos que não funcionam; e
- projetos que são cancelados.

Várias podem ser as causas que geram as falhas citadas acima. Dentre elas, é possível destacar:

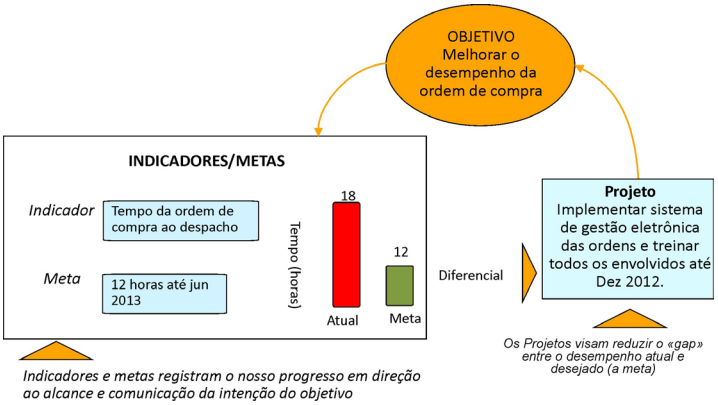
- objetivos mal planejados ou não compreendidos;
- cronogramas apertados ou mal estruturados;
- estimativas de orçamento fracas ou abaixo do real;
- sistema de controle mal planejado;

- falta de um comando claro para o projeto;
- base de dados para planejamento do projeto;
- expectativas dos clientes sem monitoramento;
- desenvolvimento inadequado da equipe dos projetos.

Alinhamento entre Objetivos, Indicadores e Projetos

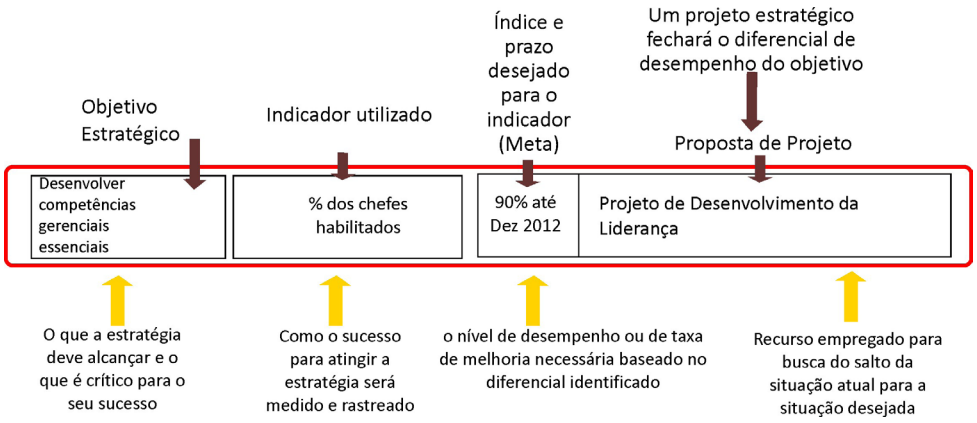
É importante entendermos que a necessidade de implantar um Projeto está diretamente vinculada à necessidade de diminuir a distância entre a situação atual da organização e a situação pretendida, que é definida pelo Objetivo Estratégico.

Figura 10: Alinhamento entre o Projeto, Objetivo e Indicadores



Esta distância ou "Gap" é medida, normalmente, por meio de "indicadores". Para cada Objetivo Estratégico, os índices desejados para tais indicadores serão definidos como "Metas" a serem alcançadas em determinado prazo. Observe na Figura 11 como os indicadores são utilizados para a definição de Projetos.

Figura 11: Descrição completa da Meta



Alocação

Estratégica de Recursos

Esta etapa consiste na alocação estratégica de recursos e elaboração do plano de comunicação da estratégia com as seguintes finalidades:

- Dimensionar os recursos disponíveis (fontes diversas) para a implantação do plano estratégico.

- Alocar os recursos considerando todos os tipos de fontes (orçamentárias, não orçamentárias, parceiras, etc.) e as necessidades de investimentos e custeio operacional.
- Orientar/compatibilizar a aplicação correta dos recursos às necessidades estratégicas levantadas.
- Considerar as restrições institucionais e legais para orientação dos recursos.
- Garantir o orçamento para os projetos estratégicos institucionais e de negócios.

Segundo THOMPSON e STRICKLAND. (2004), a observância de alguns princípios pode garantir o sucesso do plano estratégico, a saber:

- Desenvolver e garantir orçamento para ações críticas para o bom desempenho estratégico.
- Estabelecimento de políticas e procedimento adequados as estratégias.
- Instituição da melhoria contínua nos processos.
- Instituição de um modelo de recompensas e incentivos.
- Combinando a estrutura da organização com a estratégia.
- Determinando a estrutura de gestão do plano – grau de autoridade e independência a serem atribuídas a cada setor.

Observação: Quando se trata da temática de alocação de recursos, é pertinente realizarmos um alinhamento entre os recursos orçamentários necessários para a realização dos projetos estratégicos com os recursos previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Implementação do Comitê de Gestão Estratégica



Dentre as alternativas que uma organização dispõe para aprimorar a gestão de sua estratégia, encontra-se a estruturação de uma unidade responsável pela condução, monitoramento e avaliação do planejamento estratégico. A ideia, em linhas gerais, refere-se à composição de um comitê ou unidade assemelhada, de caráter multidisciplinar, que possa envolver os dirigentes da organização e os coordenadores dos diversos projetos arrolados pelo plano.

Este comitê deve reunir-se periodicamente com a finalidade de avaliar a implementação do plano e de discutir alternativas e possibilidades para superar as dificuldades e os problemas eventualmente identificados. O comitê também pode assumir a responsabilidade pelas atividades de *endomarketing*, mantendo a organização a par do andamento do processo.

4.3.2. Plano de Comunicação

O Plano de Comunicação é fundamental para que toda a força de trabalho possa ter o mesmo nível de informação e assim se sentir parte do processo. O envolvimento e o comprometimento das pessoas é crítico para a Gestão Estratégica e pode ser alavancado a partir de um bom plano interno de comunicação.

O plano de comunicação deve abranger os diferentes públicos existentes na organização, prevendo distintos momentos de contato e ferramentas para cada público, sempre de forma a quebrar eventuais resistências e preparar para a mudança. Isso é habitualmente obtido a partir das chamadas “pílulas”, ou seja, breves mensagens presentes na intranet,

em mensagens eletrônicas, em cartazes ou meios correlatos, em que a gestão estratégica é lembrada.

À medida que o sistema é implementado, novas notícias podem ser veiculadas, de forma integrada, de forma não apenas a comunicar, mas também a manter um diálogo sobre as mudanças em curso.

4.4. Monitoramento e Avaliação

4.4.1. Monitoramento e Análise Crítica das Iniciativas

O monitoramento é uma atividade gerencial que se realiza durante o período de execução e operação do plano, para que os dirigentes da organização possam avaliar o resultado das ações e gerenciar o processo, realizando ajustes sempre que necessário. Trata-se de um exame contínuo efetuado pela administração, em todos os níveis hierárquicos, com a finalidade de observar a evolução de cada uma das ações/tarefas/ etapas previstas no planejamento.

O monitoramento exige a montagem de um sistema de informações gerenciais relevantes e oportunas para o processo decisório da organização, transformando informações primárias em indicadores do andamento do processo de implementação do plano. Fazendo um recorte hierárquico, pode-se estabelecer o seguinte esquema de monitoramento:

Nível Hierárquico	Objeto do Monitoramento
Comitê de Gestão Estratégica	Objetivos estratégicos e portfólio de projetos
Gerente de Projeto	Projeto
Responsáveis pelas Ações	Etapas
Responsáveis pelas Etapas	Tarefas

Deve-se observar que as informações e dados que são gerados para um determinado nível hierárquico servem de subsídio para a estruturação dos indicadores de monitoramento do nível logo acima, de forma encadeada, até alcançar o nível estratégico. A partir do acompanhamento do comportamento dos indicadores selecionados e de sua comparação com os parâmetros e referenciais adotados para a atividade de monitoramento do plano é possível estabelecer indicadores e processos que subsidiarão a avaliação do plano e a sua atualização.

> *Tem sido relativamente fácil decidir para onde queremos ir. O difícil é fazer com que a organização proceda de acordo com as novas prioridades.*
>
> *Arthur A. Thompson Jr.*

Tendo como referência o plano – destacadamente seus objetivos e suas diretrizes –, é possível estruturar um sistema para a gestão estratégica do plano e da própria organização. As Reuniões de Avaliação Estratégia – RAE – constituem momentos para verificar a efetiva implementação do plano estratégico e também para a organização (ou seus dirigentes) reunir os meios para aumentar sua governabilidade sobre o processo. Este aumento da governabilidade se expressa na capacidade de direção, gerência e monitoramento/controle da estratégia.

As RAE acontecem com regularidade, a cada 3, 4 ou até 6 meses, reúnem as lideranças formais da organização e têm como insumo relatórios preparados com o estágio atual da evolução dos objetivos, indicadores e iniciativas. Possuem foco no aprendizado e no controle

e, assim, seu principal propósito é analisar os resultados e comprometer a equipe com solução dos problemas.

4.4.2. Avaliação da Gestão Estratégica

Além do monitoramento, o plano estratégico deve ser objeto de ações frequentes de avaliação e atualização. Estas atividades, por sua vez, implicam a necessidade de um modelo de administração gerencial orientado pelos objetivos das políticas públicas e que consubstancie os princípios da eficiência, da eficácia e da efetividade das ações. De forma mais direta, este esforço de avaliação deve permitir que sejam respondidas as seguintes perguntas:

- O que nós prometemos fazer (planejado)?
- O que foi realmente feito (realizado)?
- Por que foi feito de modo diferente (análise do desvio)?
- O que foi feito para corrigir os erros (medidas de ajuste adotadas)?
- O que ainda precisa ser feito para corrigir os erros/desvios cujas causas estão fora da nossa governabilidade (demanda por operações)?
- Quais os nossos compromissos e metas para o próximo período (atualização do plano)?

Embora parte dessas questões possa ser respondida no próprio processo de monitoramento, a avaliação permite uma discussão mais ampla e diversificada das alternativas para o alcance dos objetivos fixados, incorporando à discussão as variáveis fora da governabilidade da organização. Em geral essas avaliações ocorrem em momentos previamente estabelecidos ou são distribuídas da seguinte forma:

- Uma ou mais avaliações intermediárias, que devem propor discussão mais ampla durante todo o processo de implementação do plano, dando margem para ajustes e correções de rumos no nível tático e estratégico.
- Uma avaliação final (avaliação do plano), que deve ocorrer ao final do prazo estabelecido para a implementação total do plano estratégico. Essa avaliação além de permitir a verificação do que efetivamente foi alcançado pela organização, fornecerá subsídios para a elaboração do plano estratégico no período subsequente.

Em resumo, a avaliação da gestão estratégica compreende a análise crítica:

- dos referenciais estratégicos (Missão, Visão, Valores);
- do Mapa Estratégico (incluindo objetivos estratégicos);
- da integração da Gestão Estratégica com o PPA;
- de resultados, impressões e expectativas de auditorias internas e órgãos de controle;
- da necessidade e suficiência das iniciativas;
- do plano de comunicação;
- do patrocínio da alta administração;
- da mobilização das lideranças;
- dos recursos para a gestão estratégica.

4.5. Comunicação e Aprendizado

4.5.1. Ações de Melhoria e Prevenção

Ajustes, ações de melhoria e para prevenir a ocorrência de desvios podem ocorrer em quaisquer etapas do ciclo de gestão da estratégia, não sendo recomendável aguardar um evento específico. Deve-se compreender que este é o último e imprescindível elo do ciclo, mas que permeia e que deve ocorre durante toda a sua implantação e manutenção.

As ações de melhoria ou prevenção decorrem:

- de análise efetuadas durante o monitoramento e a análise crítica das iniciativas, tendo reflexos na forma ou na responsabilidade pela implementação ou gestão das iniciativas;
- das avaliações da gestão estratégica, com reflexos nas definições estratégicas (referenciais estratégicos – Missão, Visão, Valores), no mapa estratégico, incluindo objetivos estratégicos, nos indicadores e seus elementos descritivos (metas e forma de coleta de dados, por exemplo).

5. A Visão dos Órgãos de Controle

A fim de complementar nosso conhecimento sobre a metodologia de construção de uma gestão estratégica, é importante compreender como os órgãos de controle a entendem e cobram das organizações públicas.

Nesse sentido, pode-se analisar o Manual de Auditoria de Natureza Operacional, anexo da Portaria nº 144, de 10 de julho de 2000, emitido pelo Tribunal de Contas da União – TCU. Trata-se de um documento que contém princípios e padrões que orientam a realização e o controle de qualidade das auditorias operacionais.

Em análise a seu texto, verifica-se que a unidade de auditoria do TCU é orientada a proceder à identificação das forças e fraquezas do ambiente interno do objeto da auditoria e as oportunidades e ameaças do ambiente externo. Entende-se que se a organização já tiver conduzido a sua própria análise SWOT, poderá ser encaminhada aos auditores que, assim, poderão analisar a gestão da organização auditada, com uma visão similar à da própria organização.

Destaca-se também que os auditores do TCU são orientados para examinar a efetividade de uma intervenção governamental, devendo-se ir "além do cumprimento de objetivos imediatos ou específicos, em geral consubstanciados em metas de produção ou de atendimento (exame da eficácia da gestão)". Trata-se de "verificar se os resultados observados foram realmente causados pelas ações desenvolvidas e não por outros fatores". Tal observação converge com a forma proposta de estruturação de um mapa estratégico contendo objetivos organizados sob a forma de uma relação causal (em perspectivas) e também com o método de construção de indicadores: de resultado e de esforço (direcionadores).

Entende-se, portanto, que o TCU, como órgão de controle externo, não impõe formas, metodologias ou ferramentas, mas a implementação adequada da gestão da estratégia com o uso do BSC colabora substancialmente com o atendimento às solicitações de auditoria habitualmente conduzidas pelo órgão de controle.

Enap

Chegamos ao final do curso!

Neste momento, você já deve ser capaz de identificar técnicas e ferramentas para participar e/ou conduzir processos de planejamento e gestão estratégica na sua organização. Lembre-se, para o sucesso na elaboração e gestão do plano estratégico, tão importante como o domínio de técnicas e metodologias é a capacidade de comunicar a estratégia e mobilizar dirigentes e equipe para a realização dos objetivos.

Muito Obrigado pela sua dedicação e participação!

Você tem dúvidas ou deseja aprofundar os conteúdos apresentados nesta apostila? A seguir apresentamos uma lista de referências para leituras. Ela não é exaustiva, mas poderá fornecer muitas informações adicionais, além da indicação de outras fontes de pesquisa às quais você poderá recorrer.

Material Complementar: PPA 2016-2019

O Plano Plurianual (PPA) é o instrumento de planejamento que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, conforme disposto no artigo 165 da Constituição Federal de 1988.

O Plano permite comunicar à sociedade os principais objetivos de governo e suas respectivas metas de maneira simples e direta. Assim, propicia o aprimoramento do diálogo com todos os entes federados, poderes do Estado e com os atores da sociedade, na busca de um melhor desempenho da Administração Pública. A Figura 12 representa as dimensões do PPA 2012-2015.

Figura 12: Dimensões do PPA 2016–2019.



Fonte: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2016-2019.

São três dimensões: a estratégica, a tática e a operacional – as duas primeiras fazem parte do plano e a última encontra-se vinculada ao orçamento anual.

- **A Dimensão Estratégica** precede e orienta a elaboração dos Programas Temáticos. É composta por uma Visão de Futuro, Eixos e Diretrizes Estratégicas.;

- **A Dimensão Tática** Define caminhos exequíveis para as transformações da realidade que estão anunciadas nas Diretrizes Estratégicas, considerando as variáveis inerentes à política pública e reforçando a apropriação, pelo PPA, das principais agendas de governo e dos planos setoriais. É expressa nos Programas Temáticos e nos Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado.
- **A Dimensão Operacional** relaciona-se com a otimização na aplicação dos recursos disponíveis e a qualidade dos produtos entregues, sendo especialmente tratada no Orçamento.

Estrutura e Programas

A estrutura do PPA compreende Eixos, Programas Temáticos (com objetivos e iniciativas) e Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado:

- **Os Eixos Estratégicos Estratégicos** definem as principais linhas da atuação governamental para o período de implementação do Plano. Para o PPA 2016-2019 os Eixos Estratégicos sugeridos são:
  - acesso universal à educação de qualidade para garantir a cidadania e ampliar as capacidades da população;
  - inclusão social para além da renda, com melhor distribuição das oportunidades de acesso a bens e serviços públicos com foco na qualidade;
  - ampliação da produtividade e da competitividade da economia, com fundamentos macroeconômicos sólidos e ênfase nos investimentos públicos e privados, especialmente em infraestrutura.
- Os **Programas Temáticos** retratam as agendas de governo, organizadas por recortes selecionados de Políticas Públicas que orientam a ação governamental. Sua abrangência representa os desafios e orienta a gestão do Plano, no que diz respeito ao monitoramento e avaliação da dimensão tática.
- Os **Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado** são instrumentos do Plano que classificam um conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental.

Os **Programas Temáticos** são formados por objetivos, que são os elementos de ligação do Programa Temático com as suas fontes de financiamento: ações orçamentárias e financiamentos extraorçamentários. Cada Objetivo possui **metas**, as quais expressam a medida de alcance do Objetivo, podendo ser de natureza qualitativa ou quantitativa.

A fim de viabilizar os **objetivos** e suas **metas**, os Programas contêm **iniciativas**, explicitando o "como fazer" ou as entregas de bens e serviços resultantes da atuação do Estado ou os arranjos de gestão (medidas normativas e institucionais), a pactuação entre entes federados, entre Estado e sociedade ou a integração de políticas públicas, necessários ao alcance dos objetivos.

Visão de Futuro no PPA 2012-2015

Ao tratarmos de visão de futuro de organizações públicas, convém nos reportarmos ao planejamento de governo federal, que é explicitado nos Planos Plurianuais. Nesse sentido, o PPA 2016-2019 preconiza que a Visão de Futuro deve ser entendida como a declaração de um

desejo coletivo, factível, claro, que oriente o planejamento do destino da Nação, no geral, e da ação governamental em particular.

Dessa forma, a Visão de Futuro permanece no PPA 2016-2019 apontando para um país que seja reconhecido:

• por seu modelo de desenvolvimento sustentável, bem distribuído regionalmente, que busca a igualdade social com educação de qualidade, produção de conhecimento, inovação tecnológica e sustentabilidade ambiental;

• por ser uma Nação democrática, soberana, que defende os direitos humanos e a liberdade, a paz e o desenvolvimento no mundo.

Referências Bibliográficas

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano plurianual 2016-2019. Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social. Mensagem Presidencial. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2015.

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Indicadores de programas: Guia Metodológico. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – Brasília, 2010.

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. – Brasília, 2011.

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2016-2019. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. – Brasília, 2015.

Brealey, R A. et al. Principles of corporate finance. 8th ed. New York, NY: Brief, A. P., & Weiss, H. M, McGraw-Hill, 2006.

Day, George S., Reibstein, David J.; Gunther, Robert. A Dinâmica da Estratégia Competitiva. Rio de Janeiro. Campus, 1999.

Dostler, Peter. Gestão da Estratégia com o Uso do BSC. ENAP. Brasília, 2015.

Dowbor, Ladislau. Descentralização e Governabilidade in Revista do Serviço Público. Brasília. ENAP, ano 45, nº1, 1994.

Estrada, Rolando Juan Soliz; Almeida, Martinho Isnard Ribeiro de. A Eficiência e a Eficácia da Gestão Estratégica: do planejamento estratégico à mudança organizacional. Revista de Ciências da Administração. Florianópolis, v.9, n. 19, p.147-178, set/dez 2007.

Félix, Roselito; Félix, Patrícia do Padro; e Timóteo, Rafael. Balanced Scorecard: adequação para a gestão estratégica nas organizações públicas. Revista Do Serviço Público, vol. 62, nº 1 – Jan/Mar, pgs. 51-72. Brasília: Enap, 2011.

Ferreira, H.; Cassiolato, M.; Gonzalez, R. Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do programa segundo tempo. Texto para discussão. Rio de Janeiro: IPEA, 2009.

Gluck, F. N.; Kaufmann, S.P. & Wallec, S. Strategic management for competitive Advantage. Harvard Business Review, 1986.

Jannuzzi, P. M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. Revista do Serviço Público, Brasília, abr/jun, 2005.

Jannuzzi, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. Revista do Serviço Público. Rio de Janeiro, jan/fev, 2002.

Kaplan, R. S.; Norton, D. P. . The Balanced Scorecard – measures that drive performance. Harvard Business Review. 70 (1), 71–77, 1992.

Kaplan, R. S.; Norton, D. P. A estratégia em ação: Balanced Scorecard. Rio de Janeiro: Ed. Campus. 1997.

Kaplan, R. S.; Norton, D. P. Mapas estratégicos – Balanced Scorecard: Convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis. Editoria Campus, Rio de Janeiro, 2004.

Lobato, David M. Administração Estratégica. Rio de Janeiro. Editoração Ed Ltda, 2000.

Macroplan. Metodologia de Construção de Cenários. Rio de Janeiro, 2001.

Marini, Caio. Estratégia e Gestão no Contexto de Mudanças (Texto s/data de referência).

Matus, Carlos. Política, Planejamento e Governo (1 e 2). Brasília. IPEA, 1993.

Manual Técnico de Orçamento: Versão 2013. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Brasília, 2012.

Mintzberg, Henry. The Fall and Rise of Strategic Planning in Harvard Business Review, v.72, n. 1, p. 107-114, 1994.

Pmi-Project Management Institute. Guide of Project Management Body of Knowledge – PMBoK (5ª Ed), 2014.

Porto, Cláudio & Belfort, Andréa. Introdução ao Planejamento Estratégico Institucional. Apostila para o curso de Formação para a Carreira de Analista de Planejamento e Orçamento. Brasília. ENAP, 2001.

Porto, Cláudio (org.). Introdução ao Planejamento Estratégico Corporativo. Brasília. Macroplan Prospectiva & Estratégia, 1998.

Robbins, Stephen P. Comportamento Organizacional. 8 ed. Rio de Janeiro: LCT, 1999.

Robbins, Stephen P. Comportamento organizacional. São Paulo: Pretice Hall, 2002.

Rua, M. G. Desmistificando o problema: uma rápida introdução ao estudo dos indicadores. Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2004.

Senge, P. A quinta disciplina: arte, teoria e prática da organização de aprendizagem. 9. ed. São Paulo: Best Seller, 1990.

Silva, José Afonso da. Comentário contextual à Constituição. 4. ed.São Paulo. Malheiros, 2007.

Spiller, E. S. (2004) Balanced Scorecard e a gestão do capital intelectual. Revista de Administração Contemporânea - RAC [online]. 2004, 8 (4), 219-221.

Thompson JR., Arthur A.; Strickland III, A. J. Planejamento Estratégico Elaboração, Implementação e Execução. São Paulo: Editora Thomson Learning Pioneira, 2004.

Tiffany, Paul; Peterson, Steven D. Planejamento estratégico: o melhor roteiro para um planejamento eficaz. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

Vergara, Sylvia e Corrêa, Vera. 2004. Propostas para uma GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL EFETIVA. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004

Wood Jr., Thomaz. Mudança Organizacional: Aprofundando Temas Atuais em Administração de Empresas. São Paulo: Atlas, 1995.

Zadsznajder, Luciano. Formação em Planejamento Estratégico, 1989.

Caderno de Exercícios

Gestão da Estratégia com o uso do BSC

Estudo de Caso

Entrevista produzida e coordenada pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República para o programa Bom Dia, Ministro, da TV NBR, com o Ministro da Secretaria da Micro e Pequena Empresa da Presidência da República.

A criação da Secretaria da Micro e Pequena Empresa da Presidência da República pela presidente Dilma Rousseff foi um sinal claro de que o governo tomou a decisão de estimular, em definitivo, o empreendedorismo no país. E a escolha de Guilherme Afif Domingos para ocupar o cargo de Ministro-Chefe evidenciou que, a partir de agora, o setor vai ser atendido em suas demandas maiores. Entre as quais destaca-se a necessidade, em regime de urgência, de simplificar o SIMPLES para, entre outras metas, facilitar os processos de abertura e fechamento de empresas. Nesta entrevista, o Ministro Afif Domingos fala de seus planos e assume o compromisso de implantar um portal eletrônico para, entre outras coisas, criar um sistema descomplicado de comércio internacional para as MPEs. Confira na íntegra a entrevista do Ministro Afif Domingos, produzida pela Assessoria de Imprensa com base em entrevista concedida ao Programa Bom dia, Ministro, da NBR.

Simplificar, desburocratizar. O desafio da Secretaria da Micro e Pequena Empresa, Ministro, quais os objetivos da Secretaria da Micro e Pequena Empresa da Presidência da República?

A Secretaria tem uma missão. Simplificar sempre. O maior inimigo do empreendedor é a burocracia, que é paralisante. Se a gente quer fazer a coisa complicada, é simples, basta não pensar. Por isso, temos que passar o tempo todo pensando em simplificar o simples. É o que estamos fazendo agora. Primeiro, no campo burocrático. Depois, temos que atuar no campo creditício, porque a grande dificuldade do micro e do pequeno empreendedor é ter acesso ao crédito, principalmente para investimento.

Enap

O senhor poderia dar um exemplo sobre as dificuldades enfrentadas pelos micro e pequenos empresários?

Se uma manicure for a uma loja comprar uma televisão de 42 polegadas, tem crédito em até 60 meses. Mas se for adquirir uma autoclave, equipamento indispensável para esterilizar o material de trabalho dela, é obrigada a pagar a vista. Isso acontece porque o sistema de crédito é todo voltado para bens de consumo, e não de produção. Esse é um ponto fundamental. A criação da SMPE pela presidenta Dilma Rousseff veio exatamente ao encontro da necessidade de ter alguém dentro do governo pensando simples o tempo todo. Essa é a nossa missão.

A capacitação dos micro e pequenos empresários é um obstáculo a ser vencido. Qual a orientação da Secretaria?

O grande e o pequeno empreendimento têm características totalmente diferentes. Em relação ao pequeno, esse depende muito da força criadora do empreendedor. O que torna a capacitação um ponto fundamental. Em relação a essa questão, é necessário reconhecer que o Brasil dispõe de uma instituição extremamente importante, o SEBRAE, que nasceu com a tarefa de garantir qualificação para o pequeno empreendedor no campo gerencial. Mas esse aspecto tem que estar sempre acoplado ao crédito, porque em relação a essa questão o microempresário é ainda muito carente.

O Brasil convive com uma pesada herança cartorial. Qual a receita para acabar com as dificuldades enfrentadas por quem deseja abrir uma empresa ou necessita encerrá-la?

Quando se fala na burocracia, que acarreta altíssimos custos tanto para a abertura quanto para a baixa de empresas, coloca-se o dedo na ferida. Para enfrentar essa dificuldade, dispomos da REDESIM, a rede de simplificação do processo de abertura e fechamento de empresas. Com a criação da Secretaria, a presidenta Dilma alocou na Pasta o Departamento Nacional de Registro e Comércio, onde estão as juntas comerciais que registram o nascimento e a morte das empresas.

O problema, então, seria solucionar as dificuldades existentes para se abrir e fechar empresas?

Na verdade, o problema não se restringe a abrir empresas. O grave problema que existe é fechar. A Secretaria tem um compromisso. O de atacar e resolver essa questão. Existe uma estatística do Banco Mundial, o Doing Business, que coloca o Brasil em uma posição vergonhosa em matéria de tempo de abertura e fechamento de empresas. Nós temos que mudar. E a saída é o sistema digital, pela criação da janela única, com a construção de um portal de entrada para registro e baixa.

Como esse mecanismo solucionaria as dificuldades burocráticas hoje existentes?

Esse novo mecanismo estará integrado à Fazenda Nacional, que emite o CNPJ, à Vigilância Sanitária, Corpo de Bombeiros, Meio Ambiente. E também com a prefeitura, que dá a licença de localização. O sistema tem que ser integrado e privilegiar classificações de risco. O baixo risco representa 80% das atividades. Portanto, podemos dispensar esse segmento de vistoria prévia. Mas sem dispensar a fiscalização posterior. O objetivo é não amarrar a abertura de uma empresa.

Isso não implicaria uma profunda mudança de mentalidade em relação ao padrão de atuação da burocracia brasileira?

Nós temos que começar a acreditar nas declarações das pessoas, porque a burocracia não acredita, não confia, não capacita e, depois, não fiscaliza. O que precisamos fazer é confiar, autorizar imediatamente e depois fiscalizar. Se a pessoa mentiu, enganou, logrou, feche-se a empresa. Mas vamos acreditar na palavra das pessoas. Vamos acreditar no que elas escrevem. Necessitamos enfrentar essa barreira democrática para podermos, enfim, facilitar a vida das pessoas.

Além da herança cartorial, existe a cultural. O que fazer para mudar o panorama?

É verdade. Convivemos também com a herança cultural que parte do princípio de que a esmagadora maioria das pessoas mente. Não é verdade. Noventa e oito por centro da população brasileira são corretos. Mas por conta de dois por cento que mentem, a maioria sofre. Temos que mudar essa cultura. E o nosso papel, na Secretaria, é levar em frente a decisão de mudar. De retomar a cruzada da desburocratização, lançada há algumas décadas por Hélio Beltrão.

O empresariado de pequeno porte foi beneficiado com a criação do SIMPLES. Mas, em seguida, com a introdução da substituição tributária, foi duramente prejudicado. O que a Secretaria pode e pretende realizar?

A questão da tributação é um nó górdio a ser desfeito em regime de urgência. Um exemplo perfeito desse problema é o caso do pequeno mercadinho versus o grande supermercado. O pequeno está no SIMPLES e, por isso, tem uma taxa favorecida, principalmente no ICMS na ponta, que não é calculado sobre o valor da transação, mas do faturamento da empresa. Ocorre que as burocracias estaduais deram um golpe no pequeno empresário. Criaram o contribuinte substituto, que coloca a carga cheia no produto quando da saída da indústria. Em virtude disso, o pequeno empresário teve anulado o poder de competição, que lhe fora garantido por legislação.

Por quê, Ministro?

Como dizia Roberto Campos, a cada ação desburocratizante corresponde uma reação da burocracia, em igual intensidade e em sentido contrário, mas que ocorre de forma disfarçada. Então, você dá o benefício e, de forma disfarçada, tira. Portanto, o contribuinte substituto é um instituto que não cabe ao micro e ao pequeno empresário.

Uma outra grande dificuldade que emperra a vida dos micro e pequenos empresário é a dificuldade de acesso ao crédito. O BNDES, por exemplo, não atua no varejo. Quais as medidas que a Secretaria pretende adotar para solucionar esse problema?

O BNDES não é um banco para atender a pequena empresa. Ele não tem cacoete para isso. Temos que trabalhar com bancos que tenham essa especialidade. Como, por exemplo, o Banco do Nordeste do Brasil, que construiu uma história de sucesso no âmbito do programa de microcrédito. O Banco do Brasil está começando a operar nesse segmento. A Caixa

Econômica Federal, também. A Secretaria abriu entendimentos com bancos privados, com redes de grande alcance, para trabalharmos linhas de crédito simplificadas. Precisamos oferecer acesso aos micro e pequenos empresários aos investimentos, à compra de máquinas, à aquisição de bens de produção, cuja garantia seja a do próprio produto, que é a da alienação fiduciária. A Secretaria está elaborando projetos para facilitar o acesso ao crédito.

O brasileiro cultiva hoje, sem nenhuma sombra de dúvida, grande interesse em tornar-se seu próprio patrão. Como a Secretaria contribuirá para a realização desse sonho?

O brasileiro é um empreendedor. Tanto isso é verdade, que existem hoje, no país, cerca de 12 milhões de empreendedores informais. Só no estado de São Paulo, são 3,5 milhões. Isso significa a população do Uruguai. A pergunta a ser feita é: por que esse contingente prefere ficar escondido. É por que opera em um ramo marginal? A resposta é singela: não. Ele optou pela informalidade em virtude das imensas dificuldades que enfrenta para se legalizar. Exatamente por isso trabalhamos para criar o MEI (Microempreendedor Individual).

Quais as metas de curto e médio prazo que a Secretaria cultiva em relação ao MEI?

Com a criação do MEI, temos hoje, em um prazo de apenas quatro anos, 2 milhões de inscritos. A meta é crescer 10% ao ano, com a formalização desses prestadores de serviços, como ladrilheiros, carpinteiros, cabeleireiras, manicures, por exemplo. Para isso, vamos realizar um trabalho de incentivo, porque no momento em que esses profissionais se legalizam, a partir do instante em que ingressam no mercado formal de trabalham, adquirem direitos cidadãos. Contra um pagamento que varia entre R$ 35,00 e R$ 39,00, passam a ter direito à previdência social. O MEI, sem nenhuma sombra de dúvida, é o maior programa de inclusão social hoje existente.

Mas como senhor pretende ampliar a adesão dos prestadores de serviços que se encontram na informalidade ao MEI?

Temos que ir atrás deles. Tem que ser realizada uma grande mobilização. Precisamos ter agentes de desenvolvimento nas comunidades, porque os empreendedores dessas áreas, que são em grande quantidade, têm medo de procurar o Estado. Quando ele procura o poder, defronta-se com uma carga burocrática que o espanta, que o atemoriza. Entre outros problemas, há, inclusive, um golpe que está sendo aplicado contra os microempreendedores individuais.

O senhor poderia informar que golpe é esse?

Depois que os prestadores de serviço informais se inscrevem no MEI, recebem mensagens sobre a obrigatoriedade de contribuir para uma associação sindical. Essas mensagens são enviadas por telefone celular. Em seguida, recebem boletos de cobrança, no valor de R$ 300,00. É uma ilegalidade. Uma fraude. O microempreendedor não tem de pagar nenhuma contribuição sindical ou patronal. É, na realidade, um estelionato. O MEI está isento de taxas. Ele só tem de pagar a Previdência Social. O microempreendedor individual

que receber uma cobrança desse tipo deve ir ao SEBRAE mais próximo ou a um clube de lojistas e denunciar o golpe, porque os fraudadores ser identificados nos boletos bancários de cobrança.

Em poucas palavras, Ministro: os microempresários individuais não são obrigados a contribuir para nenhuma associação?

Não. Em hipótese nenhuma. Ele não tem de pagar nenhum tostão a nenhuma associação, seja ela qual for. Quem receber o boleto, pode rasgar. E são vários os portais que estão no ar aplicando golpes contra o microempreendedores individuais. O único portal oficial é o portaldoempreendedor.gov.br. Então, para deixar claro, cuidado com o 171 que está aí.

Enap

Exercício 1.1

Diagnóstico Estratégico: Ambiente Externo

Objetivo do Exercício

Exercitar os conceitos relacionados à análise de ameaças e oportunidades do ambiente externo a uma determinada organização.

Produto do Exercício

Conjuntos de fatores negativos e positivos (atuais / potenciais), relacionados ao ambiente externo a organização orientada no estudo de caso, levantados. Bem como, os cenários futuros projetados.

Roteiro de Trabalho

Ler atentamente o texto de base e, diante das informações apresentadas, responder as perguntas:

1. **Ameaças**: Quais fatores, atuais ou potenciais externos à organização, que podem prejudicar substancialmente a realização de sua missão, objetivos e/ou o alcance de um bom desempenho?

Oportunidades: Quais fatores, atuais ou potenciais externos à organização, que podem contribuir em grau relevante para a realização de sua missão, de seus objetivos e/ou para o alcance de um bom desempenho?

Exercício 1.2

Diagnóstico Estratégico: Ambiente Interno

Objetivo do Exercício

Exercitar os conceitos relacionados à análise de forças e fraquezas do ambiente interno a uma determinada organização.

Produto do Exercício

Conjuntos de fatores negativos e positivos, relacionados ao ambiente interno a organização orientada no estudo de caso, levantados.

Roteiro de Trabalho

Ler atentamente o texto de base, considerando que ele descreve como ocorreu o primeiro ciclo de planejamento. A organização está agora se preparando para um novo ciclo de planejamento, já conhecendo seus erros e acertos ocorridos no primeiro ciclo. Diante dessa conjuntura, seguir os seguintes passos:

1. Fraquezas

Dimensões de Análise	**Fraquezas**	
	Fraquezas	***Causas***
Infraestrutura institucional		
Estrutura organizacional & sistemas de gestão		
Sistemas de informação e comunicação		
Qualidade dos produtos e serviços		
Sistema de recursos humanos		
Sistemas orçamentários		
Cultura organizacional		

2. Forças

Dimensões de Análise	Forças	
	Forças	*Determinantes*
Infraestrutura institucional		
Estrutura organizacional & sistemas de gestão		
Sistemas de informação e comunicação		
Qualidade dos produtos e serviços		
Sistema de recursos humanos		
Sistemas orçamentários		
Cultura organizacional		

Exercício 1.3

Diagnóstico: Avaliação Estratégica

Trata-se de organizar os elementos das análises dos ambientes externo e interno em uma matriz. O objetivo é mapear e interpretar as interações entre oportunidades e ameaças versus forças e fraquezas. Para realizar o exercício, deve-se utilizar a Matriz de Avaliação Estratégica.

Matriz de Avaliação Estratégica

		Ambiente externo							
	Ambiente interno	Oportunidades				Ameaça			
		O1	O2	O3	On	A1	A2	A3	An
FORÇAS	Força 1	**Capacidade Ofensiva** capacidade de suas forças "capturarem" oportunidades relacionadas ao ambiente externo.				**Capacidade Defensiva** poder do conjunto das forças da organização neutralizar ou minimizar ameaças do ambiente externo.			
	Força 2								
	Força 3								
	Força n								
FRAQUEZAS	Fraqueza 1	**Incapacidade Ofensiva** quando as fraquezas atuais dificultam ou impedem a organização de aproveitar as oportunidades.				**Incapacidade Defensiva (Vulnerabilidade)** quando as fraquezas atuais acentuam os riscos das ameaças impactarem a organização.			
	Fraqueza 2								
	Fraqueza 3								
	Fraqueza n								

Com base no quadro anterior, devem ser estabelecidos os seguintes posicionamentos estratégicos:

- Forças mais relevantes
- Fraquezas mais prejudiciais
- Oportunidades mais relevantes
- Ameaças mais impactantes

Plano plurianual 2016-2019. Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social. Mensagem Presidencial.

Simplificação da Vida da empresa e do Cidadão: Bem Mais Simples Brasil

A diminuição de barreiras administrativas burocráticas no relacionamento com as empresas e com os cidadãos constitui uma das prioridades das políticas públicas federais. Nesse sentido, o governo federal criou em 2013 a Secretaria da Micro e Pequena Empresa (SMPE), que promove a articulação de toda a administração pública Federal com as demais esferas de governo, estadual, distrital e municipal, e entidades parceiras, em busca da redução do peso da burocracia sobre as empresas e cidadãos, em particular sobre as micro e pequenas empresas (MPE), como forma de facilitar a vida dos brasileiros e estimular a lucratividade e a competitividade da atividade empreendedora, com geração de empregos e renda.

O PPA 2016-2019 expressa essa prioridade governamental por meio do Programa Simplificação da Vida da Empresa e do Cidadão – Bem Mais Simples Brasil, que se espelha na seguinte diretriz estratégica do plano:

- Fortalecimento das micro e pequenas empresas e dos microempreendedores individuais, e promoção do trabalho associado, da cooperação, da autogestão e dos empreendimentos solidários.

No Brasil, o processo de abertura, alteração e encerramento de empresas, isto é, todo o registro empresarial, ainda se caracteriza por excesso de exigências, redundâncias e sobreposições.

Dentre as principais metas do programa Bem Mais Simples Brasil para o intervalo 2016 a 2019 está a de redução do tempo médio para legalização de empresas de baixo risco para até 5 dias que integra objetivo específico de desburocratização e simplificação da atividade empresarial.

A melhora do ambiente de negócios passa, também, pelo apoio às MPE que hoje constituem mais de 9 milhões de empreendimentos de pequeno porte. Este apoio envolve uma ampla gama de políticas, tais como: a promoção da capacitação, da inovação e do acesso facilitado ao crédito; o fomento ao artesanato e às relações cooperativas e associativas de MPE; o apoio à inserção comercial, tanto nacional quanto internacional. Nesse sentido, o programa conta com objetivo que tem como metas a implantação da Praça Eletrônica de Negócios no portal Empresa Simples e a ampliação da participação de artesãos e trabalhadores manuais em feiras, eventos e espaços de comercialização permanente, apoiados pelo Programa do Artesanato Brasileiro.

Finalmente, importa também simplificar e facilitar o relacionamento do próprio cidadão com o estado. Nessa direção, o PPA 2016-2019 prevê a implantação do portal único de serviços públicos como meta de objetivo voltado para a integração e agilização do acesso aos serviços prestados pelo estado.

Objetivos vinculados ao programa temático (Simplificação da Vida da Empresa e do Cidadão (Bem Mais Simples Brasil):

- simplificar e integrar os processos de legalização de empresas.
- promover soluções para ampliação dos mercados das micro e pequenas empresas e do artesanato brasileiro.
- simplificar, integrar e agilizar o acesso da sociedade aos serviços públicos.

Lei nº 12.792, de 28 de março de 2013

"Art. 24-E. À Secretaria da Micro e Pequena Empresa compete assessorar direta e imediatamente o Presidente da República, especialmente:

I - na formulação, coordenação e articulação de:

a. políticas e diretrizes para o apoio à microempresa, empresa de pequeno porte e artesanato e de fortalecimento, expansão e formalização de MPE;

b. programas de incentivo e promoção de arranjos produtivos locais relacionados às microempresas e empresas de pequeno porte e de promoção do desenvolvimento da produção;

c. programas e ações de qualificação e extensão empresarial voltadas à microempresa, empresa de pequeno porte e artesanato; e

d. programas de promoção da competitividade e inovação voltados à microempresa e empresa de pequeno porte;

II - na coordenação e supervisão dos Programas de Apoio às Empresas de Pequeno Porte custeados com recursos da União;

III - na articulação e incentivo à participação da microempresa, empresa de pequeno porte e artesanato nas exportações brasileiras de bens e serviços e sua internacionalização.

§ 1º A Secretaria da Micro e Pequena Empresa participará na formulação de políticas voltadas ao microempreendedorismo e ao microcrédito, exercendo suas competências em articulação com os demais órgãos da administração pública federal, em especial com os Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Fazenda, da Ciência, Tecnologia e Inovação e do Trabalho e Emprego."

Exercício 2.1

Missão

Objetivo do Exercício

Fixar os conceitos relacionados à construção da missão e valores.

Produto do Exercício

Missão do estudo de caso elaborada.

Roteiro de Trabalho

Para o estudo de caso apresentado, devem-se seguir os seguintes passos:

1. Razão de ser da Organização

"Por que a instituição existe?"
Observação: Procure responder com verbo no infinitivo (ex.: aumentar, diminuir, eliminar, etc.). Trata-se da explicitação do problema que se pretende atuar ou benefício a ser criado.

2. Público Alvo

"Para quem a instituição existe?"
Observação: Deve-se buscar respostas para as perguntas: quem são os clientes e ou beneficiários? Ou, qual seguimento do mercado a empresa vai atuar?

3. Negócio ou Linhas de Produtos / Serviços

"O que faz?"
Observação: Deve-se definir quais são as atividades (produtos / serviços) que a organização se propõe a realizar. Normalmente utiliza-se o verbo fornecer ou ainda as palavras "por meio de", "através", "pelo", etc.

Missão

Exercício 2.2

Visão de Futuro

Objetivo do Exercício

Fixar o conceito de visão de futuro abordado durante a aula.

Produto do Exercício

Visão de futuro Conjuntos, orientada ao estudo de caso, levantada.

Roteiro de Trabalho

Visão de futuro deve exprimir uma conquista estratégica de grande valor para a instituição.

Em longo prazo, onde, de que forma, gostaríamos de estar no futuro? Qual é nosso futuro desejado?
Observação: É apoiada no mundo de fora e no cliente. Deve possuir três atributos: direção (ponto de vista competitivo sobre o futuro); descoberta (busca de desafios) e destino (alvo a ser alcançado).

EXERCÍCIO 3

Mapa e Objetivos Estratégicos

Objetivo do Exercício

Fixar o conceito de Objetivos Estratégicos abordado durante a aula.

Produto do Exercício

Objetivos e Mapas Estratégicos orientados ao estudo de caso, levantados.

Roteiro de Trabalho

Tendo por base a análise estratégica da conjuntura organizacional, a missão e visão de futuro, as orientações governamentais, as imposições legais e os cenários construídos para o futuro, a equipe de planejamento deve se posicionar diante das tendências futuras e apontar um conjunto de objetivos que norteará as ações e decisões da instituição. Cabe ressaltar que, ao adotar um conjunto de objetivos, a organização exclui uma série de outras possibilidades de ação – apesar de parecer restritivo, é fundamental decidir por uma trajetória. Em outras palavras, eles geralmente estão aproveitando oportunidades relevantes, eliminando ou reduzindo ameaças ou, ainda, dando maior precisão a uma diretriz estratégica.

No Mapa Estratégico também são considerados como objetivos estratégicos os desafios internos relacionados aos processos internos, pessoas, infraestrutura e inovação. Esses podem seguir as seguintes orientações:

- **Estratégias Inovadoras** - Como aproveitar as oportunidades com base nas forças?
- **Estratégias Transformadoras** – Que fraquezas devem ser melhoradas (transformadas) para capturar determinada oportunidade?

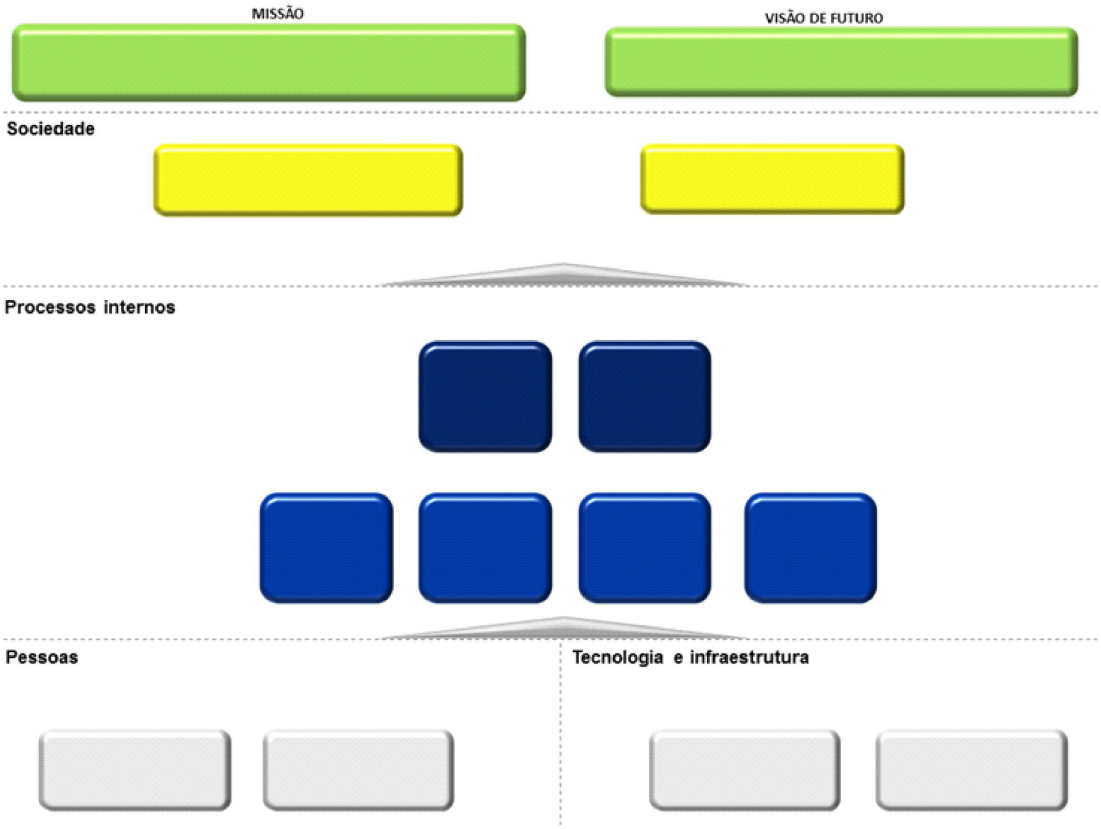
- **Estratégicas Reforçadoras** - Como, através das forças, atingir as ameaças?
- **Estratégias Corretivas** - Quais ações corretivas devem ser adotadas internamente para reduzir a vulnerabilidade?

1. Relacione abaixo um conjunto de objetivos estratégicos para o estudo de caso em questão:

1.
2.
3.
4.
5.
6.
7.
8.
9
10.
11.
12.
13.
14.

2. Construa o Mapa Estratégico a partir dos objetivos anteriores considerando o modelo abaixo:

EXERCÍCIO 4



Enap

Exercício 4

Elaboração de Indicadores e Metas

Objetivo do Exercício

Fixar os conceitos, princípios, necessidades e formas de elaboração de indicadores e metas, bem como sua aplicação ao Painel de Gestão.

Produto do Exercício

- Conjunto de indicadores estratégicos;
- Conjunto de metas estratégicas;
- Descritivo completo de indicadores, de forma a compor o Painel de Indicadores.

Roteiro de Trabalho

Os participantes, organizados em grupos, deverão selecionar dois objetivos estratégicos, propor indicadores para esses objetivos e estabelecer uma meta para cada indicador. Na sequência deverão elaborar o descritivo completo de cada indicador, conforme formulário disponibilizado.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	INDICADORES	METAS			
		2016	2017	2018	2019

Painel de Indicadores

Objetivo Estratégico	Indicador	Meta	Periodicidade de apuração	Prazo máximo de consolidação	Responsabilidade pela apuração	Fonte de dados	Metodologia de coleta de dados	Fórmula de Cálculo

Exercício 5

Lista de Projetos Estratégicos

Objetivo do Exercício

Fixar os conceitos relacionados a projetos estratégicos.

Produto do Exercício

- Lista de Projetos Estratégicos.

Roteiro de Trabalho

Os participantes, organizados em grupos, deverão selecionar dois objetivos estratégicos e propor projetos estratégicos a fim de operacionalizar a estratégia da instituição.

Objetivos Estratégicos	Projetos	Resultados Esperados	Prazos

PROGRAMA: 2047 - Simplificação da Vida da Empresa e do Cidadão: Bem Mais Simples Brasil

Iniciativas

06SG - Implantação de Sistema Integrado de Acesso a Serviços para Empresas.

Custo Total: R$ 297.369.602 **Data Início:** 01/01/2016 **Data Término:** 31/12/2019

PROGRAMA: 2047 - Simplificação da Vida da Empresa e do Cidadão: Bem Mais Simples Brasil

INDICADORES	Unidade de Medida	Referência	
		Data	Índice
Participação das Micro e Pequenas Empresas no Emprego Formal	%	31/12/2013	52,10
Participação das Micro e Pequenas Empresas no Volume Total de Exportações	%	31/12/2014	0,87
Total de Microempreendedores Individuais optantes pelo Simples Nacional (SIMEI)	unidade	31/12/2014	4.653.080,00
Total de Micro Empresas e Empresas optantes pelo Simples Nacional	unidade	31/12/2014	4.224.250,00

OBJETIVO: 1058 - Simplificar e integrar os processos de legalização de empresas.

Órgão Responsável: Secretaria da Micro e Pequena Empresa

Metas 2016-2019

- 045W - Reduzir o tempo médio para legalização de empresas de baixo risco de 83 dias para 5 dias.

  Órgão responsável: Secretaria da Micro e Pequena Empresa

Iniciativas

- 04X1 - Criação da base cadastral nacional única de empresas.
- 04X2 - Implantação do processo único para abertura e baixa de empresas em todo o Brasil.
- 04X3 - Articulação junto aos entes públicos competentes visando a redução e simplificação das obrigações estatais acessórias, como as de natureza tributária, previdenciária e trabalhista, impostas sobre as Micro e Pequenas Empresas (MPE).
- 04X4 - Apuração e divulgação dos tempos de conclusão das etapas sob a responsabilidade dos órgãos envolvidos no processo único de abertura e baixa de empresas.
- 04X5 - Articulação junto aos entes públicos competentes para o aprimoramento do marco legal das Micro e Pequenas Empresas (MPE).
- 06QM - Proposição de regra de transição tributária do contribuinte do SIMPLES Nacional para outro regime.

OBJETIVO: 1059 - Promover soluções para ampliação dos mercados das Micro e Pequenas Empresas e do Artesanato brasileiro.

Metas 2016-2019

- 045Y - Implantar a Praça Eletrônica de Negócios no portal Empresa Simples.

  Órgão responsável: Secretaria da Micro e Pequena Empresa

- 045Z - Ampliar a participação de artesãos e trabalhadores manuais em feiras, eventos e espaços de comercialização permanente apoiados pelo Programa do Artesanato Brasileiro.

  Órgão responsável: Secretaria da Micro e Pequena Empresa

- 0460 - Aumentar de 294 para 400 o número de artesãos ou trabalhadores manuais quilombolas cadastrados no Sistema de Informações Cadastrais do Artesanato Brasileiro (SICAB).

  Órgão responsável: Secretaria da Micro e Pequena Empresa

Iniciativas

- 04XF - Implantação de sistema para certificação da qualidade do produto, da regularidade tributária, da capacidade operacional e econômica das Micro e Pequenas Empresas (MPE) em compras públicas.
- 04XG - Apoio à atividade exportadora das Micro e Pequenas Empresas (MPE) por meio da implantação do SIMPLES Internacional e de programa de suporte à expansão internacional.
- 04XH - Implantação de sistema informatizado para acesso simplificado ao crédito por Micro e Pequenas Empresas (MPE).
- 04XI - Implantação de sistema simplificado de acesso a soluções de inovação para Micro e Pequenas Empresas (MPE).
- 04XJ - Implantação de sistema informatizado para acesso a oportunidades de capacitação em gestão empreendedora.
- 04XK - Implantação de portal de serviços para o setor artesanal brasileiro.
- 04XL - Articulação junto aos órgãos competentes para criação do Selo do Artesanato Brasileiro, instrumento de certificação governamental de qualidade dos produtos artesanais.
- 04XM - Articulação junto aos órgãos e entidades estaduais para promover melhoria na gestão da produção e comercialização dos produtos artesanais.
- 04XN - Incentivo à sustentabilidade do negócio e à ampliação da capacidade gerencial dos Microempreendedores Individuais (MEI).
- 06SG - Implantação de Sistema Integrado de Acesso a Serviços para Empresas.

OBJETIVO: 1060 - Simplificar, integrar e agilizar o acesso da sociedade aos serviços públicos.

Órgão Responsável: Secretaria da Micro e Pequena Empresa

Metas 2016-2019

- 0461 - Implementar o Portal Único de Serviços Públicos.

  Órgão responsável: Secretaria da Micro e Pequena Empresa

Iniciativas

- 04XO - Articulação junto aos órgãos públicos federais competentes para a redução de formalidades e exigências na prestação de serviços públicos ao cidadão, às empresas e às entidades sem fins lucrativos.
- 04XP - Pactuação com os demais Poderes da União, com Estados, Distrito Federal e Municípios de processos e procedimentos simplificados de atendimento ao cidadão, às empresas e às entidades sem fins lucrativos.
- 04XQ - Apoio às ações de unificação do cadastro e à identificação única do cidadão no âmbito Programa Bem Mais Simples Brasil.

Exercício 6

Análise do Plano Plurianual

Objetivo do Exercício

Fixar os conceitos aprendidos no curso.

Produto do Exercício

- Análise comparativa dos exercícios elaborados durante o curso e o plano plurianual 2016-2019.

Roteiro de Trabalho

Os participantes, organizados em grupos, deverão ler o plano plurianual 2016-2019 e analisar os textos produzidos nos exercícios elaborados durante o curso. Devem ser identificadas lacunas e oportunidades de melhoria.

1. Anote abaixo as conclusões do grupo:

Escola Nacional de Administração Pública
SAIS - Área 2A – 70610-900
Brasília, DF – Brasil
Telefone: (61) 2020 3000
Portal: www.enap.gov.br



Enap
Ministério do Planejamento
GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PÁTRIA EDUCADORA