Enap Escola Nacional de Administração Pública

Gestão da Estratégia com uso do BSC

Módulo 4 Etapas do Planejamento Estratégico

Brasília 2014
Atualizado em: dezembro de 2013.

Conteúdo para impressão

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Presidente
Paulo Sergio de Carvalho

Diretor de Desenvolvimento Gerencial
Paulo Marques

Coordenadora-Geral de Educação a Distância
Natália Teles da Mota

Conteudista: Fabio Zimermmann (2010); *Revisores:* Wendy Balotin (2013), José Mendes (2013) e Alexandre Laval (2013).

Diagramação realizada no âmbito do acordo de Cooperação TécnicaFUB/CDT/Laboratório Latitude e ENAP.

© ENAP, 2014

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

4. Etapas do Planejamento Estratégico 5

4.1. Construção de Premissas ou Fundamentos 6

4.1.1. Leitura da Organização 6
4.1.2. Mobilização das Liderança 6
4.1.3. Missão 7
4.1.4. Valores 9
4.1.5. Diagnóstico Organizacional 10

4.2.Grandes Escolhas 11

4.2.1. Visão 11
4.2.2. Objetivos Estratégicos 13
4.2.3. O Mapa Estratégico 13

4.3 Elaboração do Plano Estratégico 16

4.3.1. Indicadores do Painel de Gestão 16
4.3.2. Projetos Estratégicos 19
4.3.3. Alocação de Recursos e Divulgação 23

4. Etapas do Planejamento Estratégico

Em nossa abordagem será utilizado o planejamento estratégico com uso do BSC, utilizando um modelo adaptado da MACROPLAN (2001), no qual o processo de planejamento estratégico subdivide-se em quatro etapas:

- Etapa 1: Construção de Premissas ou Fundamentos;
- Etapa 2: Grandes Escolhas;
- Etapa 3: Elaboração do Plano estratégico; e
- Etapa 4: Implantação e Monitoramento do Plano.

A Figura 2 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. Por isso se diz que o processo de planejamento estratégico é um processo interativo. A figura a seguir ilustra essa ideia.

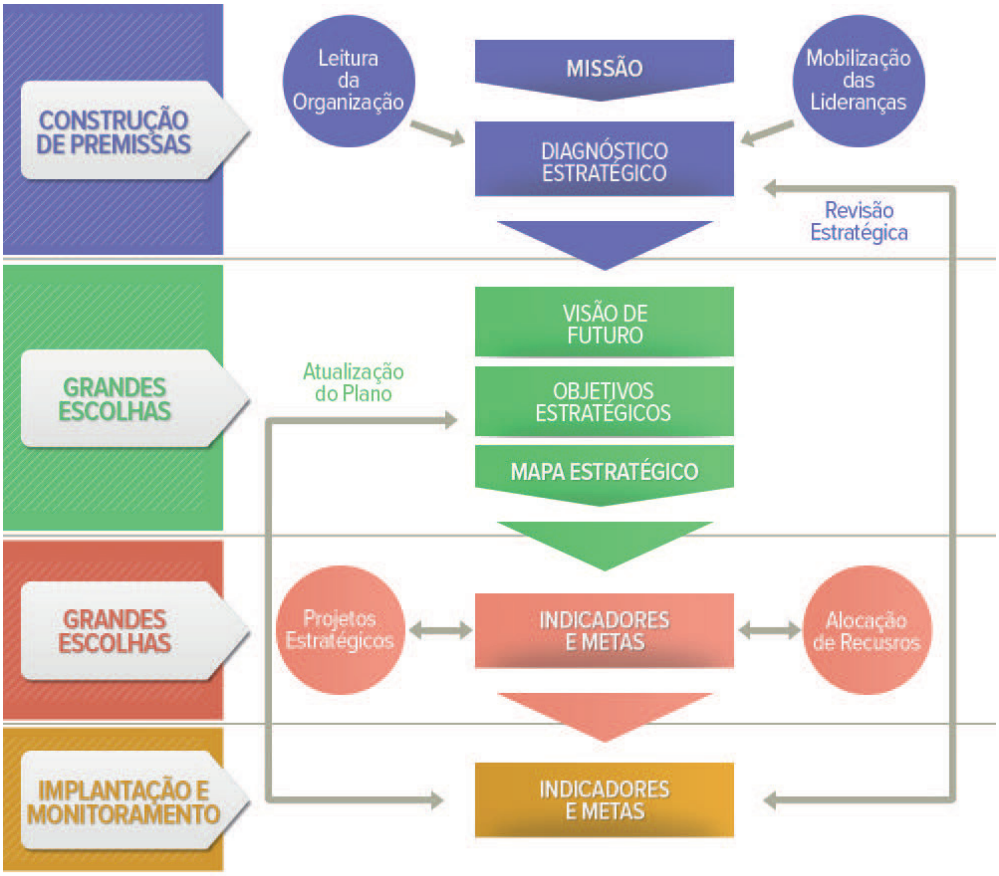


Figura 2: Processo de Planejamento Estratégico Institucional (adaptado de MACROPLAN 2001)

Convém destacar que o presente curso tem um enfoque prático, ou seja, pretende-se aplicar a sequência metodológica preconizada na Figura 2. 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.

Quadro 2 – Correlação entre as etapas do Planejamento Estratégico e os Exercícios do curso

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. Construção de Premissas ou Fundamentos

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. Leitura da Organização

Essa etapa tem como objetivo analisar os principais documentos organizacionais, tais como: decretos, planejamentos, regimento, dentre outros. 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.

4.1.2. Mobilização das Liderança

Alinhado ao diagnóstico estratégico, ou organizacional, deve 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. Esse instrumento é de grande valia para a formulação da estratégia, uma vez que, confrontando com o diagnóstico estratégico, podem-se deduzir bons posicionamentos estratégicos.
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;
- excelência nos processos de trabalho;
- qualidade dos produtos e serviços;
- comunicação;

- sistemas e lógicas;
- gestão de pessoas;
- tecnologias utilizadas;
- infraestrutura;
- gestão orçamentária
- disponibilidade de recursos.

4.1.3. Missão

A missão de uma organização é a sua finalidade, sua razão de ser. O critério de sucesso definitivo para uma organização é o 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.

As organizações públicas são criadas para atender a uma necessidade da sociedade. Atender essa necessidade é a missão da organização. Ao contrário da iniciativa privada que tem mais flexibilidade na alteração de sua missão, as organizações públicas têm na legislação a definição de suas competências, o que torna a definição de sua missão menos maleável.

O legislador ao criar uma organização pública, define claramente sua área de atuação. Isso não significa dizer como a organização irá atuar para atender a necessidade dos cidadãos. Assim, cabe à organização definir claramente sua forma de atuação. 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 (2.004), 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.

Ao satisfazer as necessidades e expectativas dos diversos atores institucionais mencionados e fazê-lo de forma compatível com a missão – a organização cria uma arquitetura estratégica eficiente e eficaz, entregando os resultados esperados pelas partes envolvidas. O que de fato assegura a efetividade da estratégia implantada são os resultados obtidos. Por meio deles, materializa-se a missão, cumprindo-se a finalidade da organização. A missão revela e comunica uma finalidade profunda e motivadora para todos os atores envolvidos com a realidade organizacional. Revela a vocação , 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. A base para o desenvolvimento e o crescimento sustentável da organização é estruturada quando ela evolui "de dentro pra fora", da missão para a estratégia, e não "do contexto externo para o interno". Este é, inclusive, o princípio que define a tão almejada instituição holística. Vejamos a seguir alguns exemplos de missão organizacional:

4.1.4. Valores

Segundo VERGARA (2004), os valores são um 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.

Para surtir efeito, a missão precisa ser vivida pela organização. 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 membros . Então, juntos, 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;
3. Moldam o futuro porque criam a referencia real do valor no inconsciente cultural da organização e orientam as atitudes e decisões futuras.

> *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*

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 3 a 4 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.

4.1.5. Diagnóstico Organizacional

Em planejamento estratégico, a análise SWOT 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.

O diagnóstico estratégico evolve conhecer os fatores positivos e negativos do ambiente interno e externo. Além disso, deve-se analisar:

- Capacidade ofensiva da organização – forma pela qual a organização usa suas forças aproveita as oportunidades do ambiente externo;
- Capacidade defensiva da organização – percepções de como as forças da organização são capazes de mitigar as ameaças à instituição vindas do ambiente externo;
- Debilidade ofensiva – destaca a insuficiência de elementos internos que possibilitem aproveitar as oportunidades do ambiente externo;
- Vulnerabilidade – indica como as fraquezas tornam a organização potencializam a ação das ameaças do ambiente externo.

A análise estratégica deve atender aos seguintes requisitos:

- A análise SWOT deverá considerar como insumos os resultados da revisão documental, entrevista com as lideranças e pesquisa com servidores. Esses resultados deverão 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.

Uma vez concluído o diagnóstico estratégico, concluímos a etapa de definição de premissas ou fundamentos, e a partir desse "retrato" da organização, passamos para a etapa das Grandes Escolhas.

4.2.Grandes Escolhas

4.2.1. 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".

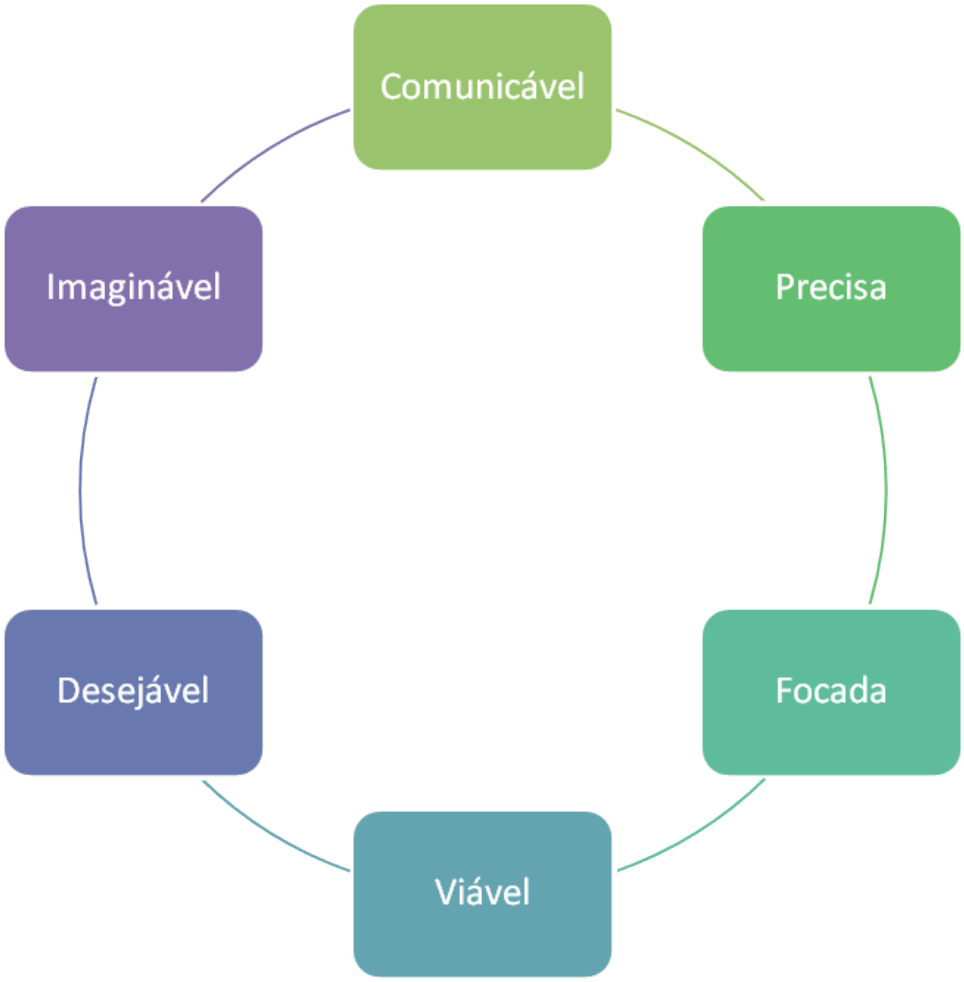
2. A visão almeja uma posição bastante superior à atual. A visão de dez anos da empresa Ritz-Carlton, por exemplo, é "*ser o líder mundial em prover viagens, produtos e serviços de hospitalidade de luxo*".

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

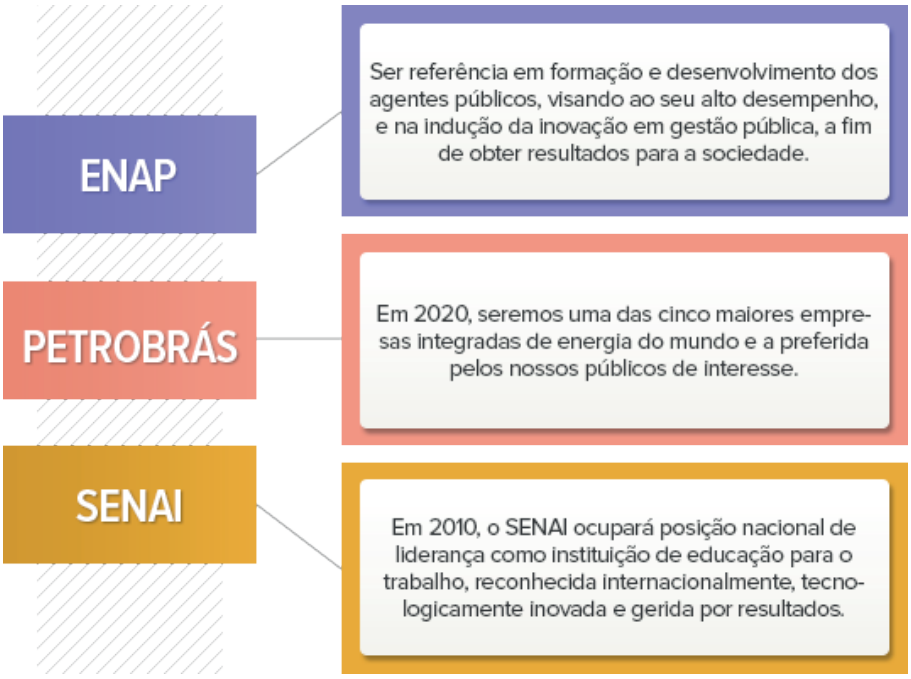
1. Toda organização de sucesso evolui como um verdadeiro atleta.
2. O estado de vitória "fácil" pode gerar a "síndrome do já chegamos".
3. Porém, a visão de futuro não pode ser impossível.

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:



Vejamos alguns exemplos:



4.2.2. Objetivos Estratégicos

Os objetivos estratégicos são os fins a serem perseguidos pela organização para o cumprimento de sua missão institucional e o alcance de sua visão de futuro. Constituem elo entre as diretrizes da instituição e seu referencial estratégico. Traduzem, consideradas as demandas e expectativas de suas partes interessadas, os desafios a serem enfrentados pela 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.

Segundo o Guia Prático, uma das formas de se responder a essa questão é verificar se o objetivo do Programa atende a determinadas propriedades comuns aos objetivos. Uma técnica muito utilizada para isso 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).

4.2.3. 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 aponta, por intermédio de conjunto de objetivos estratégicos balanceados em diversas perspectivas, interligados por relações de causa e efeito e gerenciados por indicadores, a forma pela quais ativos intangíveis da organização produzem resultados tangíveis. A tradução da estratégia por meio desse mapa cria 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, 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.

Além disso, traduz a missão, a visão e a estratégia em objetivos e iniciativas, 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: Pessoas e inovação, Processos Internos, Mercado e Clientes, 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.

Os temas estratégicos ou direcionadores estratégicos são agrupamentos de objetivos relacionados a um mesmo assunto ou com relações de causa e efeito muito fortes. Eles são os pilares da estratégia, porque, em regra, contemplam uma série de objetivos com suas relações de causa e efeito, que formam uma hipótese estratégica. Em última instância, refletem a visão da alta administração sobre o que deve ser feito internamente para se alcançar a visão de futuro. O mapa se divide, portanto, nas seguintes perspectivas:

Figura 4: Representação do Mapa Estratégico e suas Perspectivas

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. O mapa é uma ferramenta de comunicação poderosa que permite relacionar e integrar os objetivos estratégicos de forma a traduzir claramente a estratégia da organização.

Ele forma a alma do planejamento e ajuda a consolidar e gerir a estratégia, evidenciando a forma de intervenção sobre a realizada. A estratégia pode ser definida também como conjunto de hipóteses sobre causas e efeitos, sobre como um objetivo impacta no alcance de outro. De acordo com essa definição, o sistema de medição deve tornar explícitas as relações (hipóteses) entre os objetivos nas várias perspectivas, para que elas possam ser gerenciadas e validadas. Desse modo, a cadeia de causa e efeito deve permear todas as perspectivas do mapa estratégico.

Sendo assim, concluímos a definição dos referenciais estratégicos (missão e valores, visão de futuro, objetivos estratégicos e mapa estratégico) e passaremos agora para a etapa de Elaboração do Plano Estratégico propriamente dito.

DICA

Caso queira se aproundar no assunto , sugerimos a leitura do seguinte artigo:

BSC NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Enap

4.3 Elaboração do Plano Estratégico

Convém destacar que as etapas do planejamento estratégico são complementares e interativas, ou seja, estamos dividindo-as para tornar o processo de planejamento estratégico mais didático. Neste sentido é interessante observar que todos referenciais estratégicos até agora apresentados também comporão o Plano Estratégico da Organização.

Segundo PORTO (2001), o plano estratégico é, em última instância, a materialização de todo o esforço do processo de planejamento estratégico empreendido pela organização. Sua transformação em documento escrito é importante, tanto no que se refere à difusão das ideias propostas, como na possibilidade de seu uso como ferramenta de apoio à gestão estratégica da organização. Ele funciona como uma agenda para os dirigentes. De acordo com PORTO (2001), o plano estratégico deve ser entendido como:

- Modelo de decisões coerente, unificador e integrador;
- meio de estabelecer o propósito da organização em termos de seus objetivos de longo prazo, programas de ação e prioridades de alocação de recursos;
- definição dos domínios competitivos da organização;
- resposta consistente a oportunidades e ameaças externas e forças e fraquezas internas, com a finalidade de alcançar e manter um alto desempenho (competitivo) e
- critério para diferenciar as tarefas gerenciais dos níveis corporativo, de negócios e funcionais.

Sendo assim, nessa etapa o plano estratégico será detalhado, podendo ser desdobrado em planos táticos e operacionais, de acordo com a complexidade da organização. Nesse sentido, segundo a metodologia do BSC, pode ser identificada a necessidade de elaboração de mapas estratégicos alinhados com o mapa estratégico institucional, ou seja, o mapa de um Ministério, por exemplo, pode ser desdobrado para organizações vinculadas a esse Ministério.

Desdobrando ou não o mapa estratégico é indispensável à 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.

4.3.1. Indicadores do Painel de Gestão

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 Gestão é formado por um conjunto de indicadores que traduzem de forma numérica os objetivos estratégicos. Os indicadores deverão ser estruturados com base nos seguintes elementos: título; descrição; fórmula de cálculo; polaridade; fonte de dados; responsável; e linha de base.

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.

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).

Tipos de Indicadores

Ao falarmos de indicadores no âmbito da Administração Pública, é interessante entendermos os conceitos de efetividade, eficácia e eficiência organizacional. Uma vez existem diversas classificações de indicadores e esses três conceitos 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 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.

Propriedade dos Indicadores

Diante da grande quantidade de medidas disponíveis, o processo de seleção e 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 separar as propriedades dos indicadores em dois grupos distintos:

Propriedades Essenciais: são aquelas que qualquer indicador deve apresentar e sempre devem ser consideradas como critérios de escolha:

- **Utilidade:** Deve suportar decisões, sejam no nível operacional, tático ou estratégico. Os indicadores devem, portanto, basear-se nas necessidades dos tomadores de decisão;
- **Validade:** capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a realidade que se deseja medir e modificar. Um indicador deve ser significante ao que está sendo medido e manter essa significância ao longo do tempo;
- **Confiabilidade:** indicadores devem ter origem em fontes confiáveis, que utilizem metodologias reconhecidas e transparentes de coleta, processamento e divulgação;
- **Disponibilidade:** os dados básicos para seu cômputo devem ser de fácil obtenção.

Propriedades Complementares: são também muito importantes, mas podem ser alvo de uma análise de custo benefício dependendo da avaliação particularizada:

- **Simplicidade:** indicadores devem ser de fácil obtenção, construção, manutenção, comunicação e entendimento pelo público em geral, interno ou externo.
- **Clareza:** geralmente um indicador é definido como uma divisão entre duas variáveis básicas. Sendo formado, portanto, por um numerador e um denominador, ambos compostos por dados de fácil obtenção. Eventualmente, porém, ele pode ser complexo na sua fórmula, envolvendo muitas variáveis. Em todo caso, porém, é imprescindível que seja claro, atenda à necessidade do decisor e que esteja adequadamente documentado.
- **Sensibilidade:** capacidade que um indicador possui de refletir tempestivamente as mudanças decorrentes das intervenções realizadas;
- Economicidade: capacidade do indicador de ser obtido a custos módicos; a relação entre os custos de obtenção e os benefícios advindos deve ser favorável;
- **Estabilidade:** capacidade de estabelecimento de séries históricas estáveis que permitam monitoramentos e comparações das variáveis de interesse, com mínima interferência causada por outras variáveis; e
- M**ensurabilidade:** capacidade de alcance e mensuração quando necessário, na sua versão mais atual, com maior precisão possível e sem ambiguidade.

Caso queira se aprofundar no assunto, sugerimos a leitura do Guia do Metológico abaixo:

Guia do Metológico

Realmente a identificação de indicadores requer técnica e arte, mas "muita calma nessa hora": para escolhermos um bom conjunto de indicadores convém observarmos se existe um balanceamento entre indicadores de eficiência, eficácia e efetividade (nem sempre é necessário utilizar as três dimensões, mas convém analisar essas dimensões) e também devemos observar as seguintes perguntas:

a) O indicador é útil para a tomada de decisão? (Utilidade);
b) O indicador mede realmente o que pretendemos medir? (Validade);
c) É possível coletar dados para alimentar o indicador? (Disponibilidade);
d) Os dados para alimentar os indicadores são confiáveis? (Confiabilidade)

DICA

Caso queira se aprofundar no assunto, sugerimos a leitura do Guia abaixo:

Guia do Metodológico

4.3.2. Projetos Estratégicos

Segundo a definição do PMBOK (Quarta 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.

Enap

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.

Fundamentos de 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 5 a representação integrada dos Grupos de Processos em Gerenciamento de Projetos.

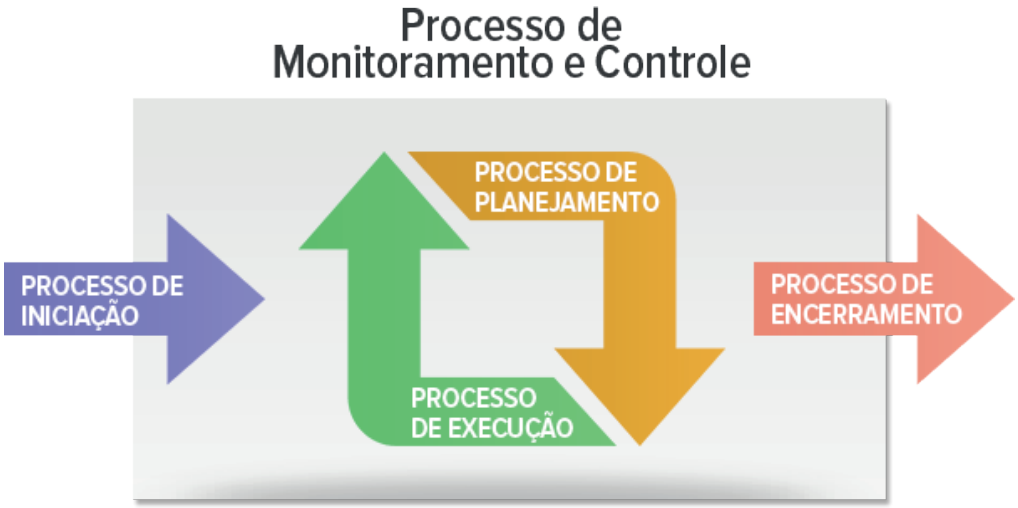


Figura 5: Grupos de Processos em Gerenciamento de Projetos.

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

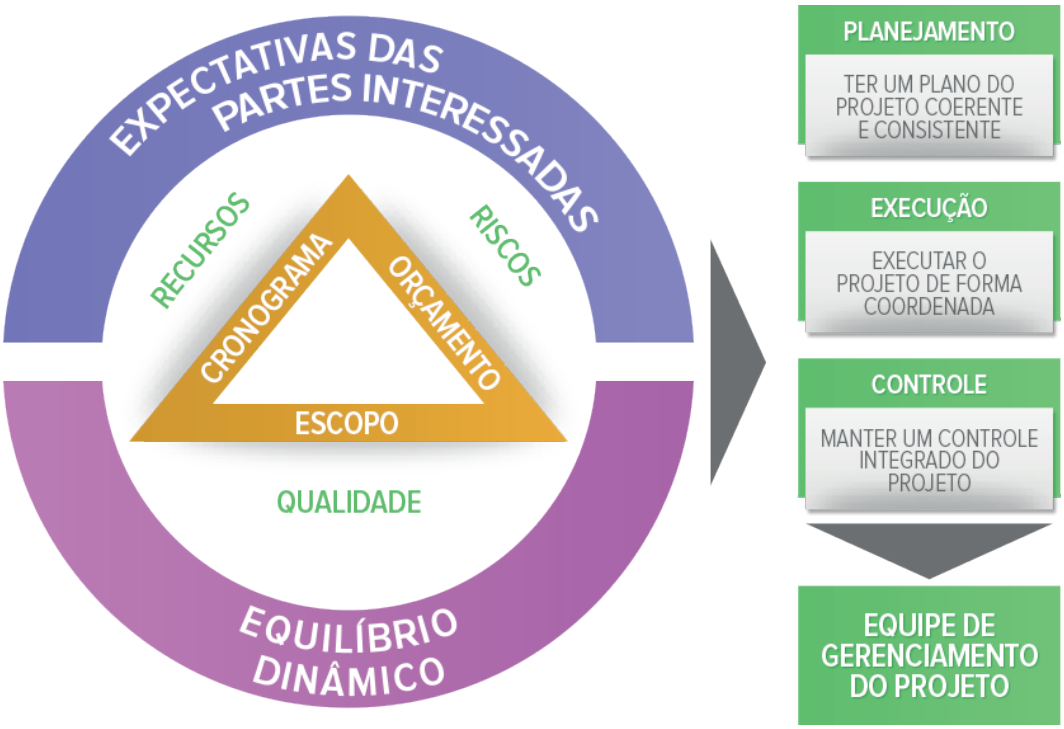


Figura 6: Balanceamento das restrições do Projeto.

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.

Enap

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.

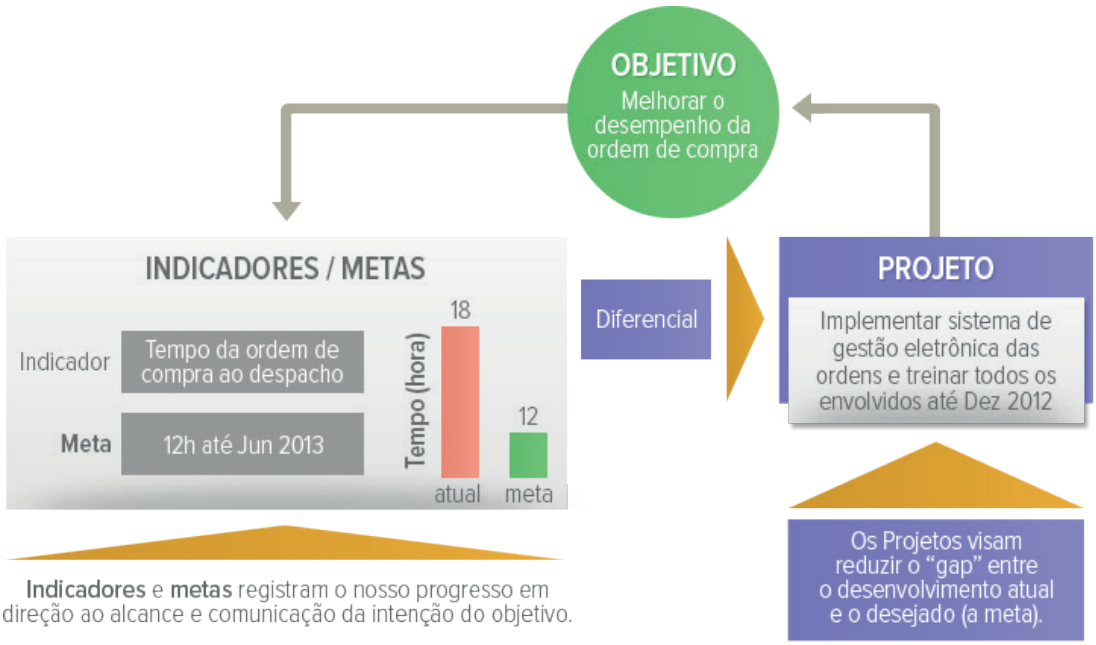


Figura 7: Alinhamento entre o Projeto, Objetivo e Indicadores.

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 2.5, como os indicadores são utilizados para a definição de Projetos.

Figura 8: Descrição completa da Meta.

4.3.3. Alocação de Recursos e Divulgação

Esta etapa consiste na elaboração do plano de comunicação da estratégia e alocação estratégica de recursos 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. Neste sentido, é importante centrar atenção em alguns aspectos vitais para o êxito da implementação do planejamento estratégico que serão definidos a seguir.

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 nos programas da LOA. Sendo assim, está apresentado ao final da apostila a nova sistemática de alocação dos recursos segundo o Plano Plurianual 2012-2014.

Enap