

RAFAEL MARQUES PESSOA

ALINHAMENTO ESTRATÉGICO NA SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE  
MINAS GERAIS: A ÁREA MEIO NO CONTEXTO DA GESTÃO PARA  
RESULTADOS

Belo Horizonte

2010

RAFAEL MARQUES PESSOA

ALINHAMENTO ESTRATÉGICO NA SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE  
MINAS GERAIS: A ÁREA MEIO NO CONTEXTO DA GESTÃO PARA  
RESULTADOS

Monografia apresentada à Escola de Governo  
Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação  
João Pinheiro como requisito parcial à obtenção do  
título de bacharel em Administração Pública.

Orientador: Mauro César da Silveira

Belo Horizonte

2010

P475a PESSOA, Rafael Marques.

Alinhamento estratégico na Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais: a área meio no contexto da gestão para resultados / Rafael Marques Pessoa. Fundação João Pinheiro/ Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho: Belo Horizonte, 2010.

101 f. : il.

Orientador: Mauro César da Silveira

Monografia (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro/Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho.

1. Estratégia 2. Alinhamento Estratégico 3. Unidades de apoio  
4. Mecanismos de coordenação.

CDU: 658.012.2 (815.1)

Rafael Marques Pessoa

Alinhamento Estratégico na Secretaria de Estado de saúde de Minas Gerais: a Área Meio no Contexto da Gestão para Resultados

Monografia apresentada à Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Aprovada na Banca Examinadora

---

Mestre Mauro César da Silveira, orientador, Fundação João Pinheiro

---

Doutor Ricardo Carneiro, avaliador, Fundação João Pinheiro

---

Doutora Fátima Beatriz Carneiro Teixeira Pereira Fortes, avaliadora,  
Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 22 de outubro de 2010

Ao meu avô, Teotônio Marques Carneiro, que, apesar de jamais ter freqüentado a academia, me ensinou o valor e o prazer do conhecimento. Se estivesse entre nós, tenho certeza, leria este trabalho com o mesmo afinho e interesse com que devorava sua biblioteca particular, plena de enciclopédias, romances e atlas ilustrados.

Agradeço ao Mauro, pela paciência e atenção ao longo desses meses; ao Francisco, cujo apoio institucional e, sobretudo, pessoal foram imprescindíveis; e a todos os colegas da SES/MG, aos quais me junto neste momento na busca pela consolidação de um sistema de saúde mais justo e mais eficiente para este país.

“Sei que o meu trabalho é uma gota no oceano, mas sem ele, o oceano seria menor.”

Madre Teresa de Calcutá

## RESUMO

Este estudo de caso visa verificar de que forma as unidades de apoio (áreas meio) da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais foram alinhadas à estratégia organizacional e integradas no modelo de gestão para resultados implementado no Governo do Estado de Minas Gerais. O referencial teórico adotado discute os conceitos e modelos adotados na literatura acerca de estratégia, sua relação com a estrutura organizacional, alinhamento estratégico e mecanismos de coordenação das organizações. O estudo de caso inicia com a descrição da estratégia da unidade de análise, passando à descrição de sua estrutura e de seu processo de alinhamento estratégico. Finalmente, apresenta a análise dos resultados e conclui que existem dois mecanismos predominantes de coordenação do trabalho (padronização de resultados e de processos) que devem ser considerados pelos modelos e instrumentos de gestão estratégica da organização, no sentido de explorar as potencialidades de ambos os mecanismos, reduzir seus pontos conflituosos e, conseqüentemente, alcançar os objetivos estratégicos.

Palavras-chave: Estratégia; Alinhamento Estratégico; Unidades de Apoio; Mecanismos de Coordenação.

## **ABSTRACT**

This case study aims to determine how the Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais' support units (middle areas) were aligned to organizational strategy and integrated to the results oriented management model implemented in the Estado de Minas Gerais. The theoretical framework discusses the concepts and models adopted in the literature about strategy, its relationship to organizational structure, alignment and coordination mechanisms in organizations. The case study starts with the description of the unit of analysis strategy, and then describes its structure and its alignment process. Finally, it presents an analysis of the results and concludes that there are two predominant coordination mechanisms (outcomes and processes standardization) that must be considered by the models and tools for organization's strategic management, in order to explore the potential of both mechanisms, reduce their conflicting points and, consequently, achieve strategic objectives.

Keywords: Strategy; Alignment; Shared Service Units; Coordination Mechanisms

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1.1: Estrutura da monografia.....	19
Figura 2.1: Estratégias deliberadas e emergentes .....	23
Figura 2.2: Estratégias e estruturas .....	25
Figura 3.1: Esquema de ajuste entre atributos organizacionais .....	33
Figura 3.2: Modelo de mapa estratégico .....	37
Figura 3.3: A cadeia de valores genérica .....	44
Figura 3.4: Processo de alinhamento das unidades de apoio .....	46
Figura 4.1: Lógica de elaboração e desdobramento da estratégia mineira. ....	50
Figura 4.2: Mapa estratégico de Minas Gerais.....	52
Figura 4.3: Estrutura operacional das redes de atenção à saúde.....	56
Figura 4.4: Cadeia de valores do SUS .....	61
Figura 4.5: Cadeia de valores da SES/MG .....	62
Figura 4.6: A estrutura da SES/MG segundo as partes básicas da organização de Mintzberg (2008) .....	64
Figura 4.7: Processo de construção da estratégia da SES/MG.....	65
Figura 5.1: Modelo de análise.....	68
Figura 5.2: Matriz de insumos e fornecedores .....	72
Figura 5.3: Estrutura da pesquisa .....	74
Figura 6.1: Processos de alinhamento das unidades de apoio em paralelo .....	83

## LISTA DE QUADROS

Quadro 3.1: Perspectivas do BSC .....	36
Quadro 3.2: As cinco partes básicas da organização.....	40
Quadro 3.3: Os mecanismos de coordenação .....	41
Quadro 3.4: As configurações estratégicas.....	42
Quadro 4.1: Os Projetos Estruturadores da Secretaria de Estado de Saúde conforme seus objetivos estratégicos e específicos.....	59
Quadro 5.1: Projetos Estruturadores selecionados na Fase I da pesquisa.....	71

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
1.1 Objetivos.....	15
1.2 Metodologia de pesquisa.....	16
1.3 Estrutura da monografia.....	18
2 ESTRATÉGIA E ESTRUTURA ORGANIZACIONAL.....	20
2.1 Definindo estratégia.....	20
2.2 As bases teóricas e históricas de uma relação mútua entre estratégia e estrutura.....	24
3 ALINHAMENTO ESTRATÉGICO.....	32
3.1 Conceitos e modelos: a escolha do Balanced Scorecard.....	32
3.2 Mecanismos de coordenação e configurações estratégicas.....	39
3.3 A questão das unidades de apoio.....	43
4 ESTUDO DE CASO: A ESTRATÉGIA DA SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS.....	48
4.1 A estratégia dentro da estratégia.....	48
4.2 A situação de saúde em Minas Gerais e o modelo das redes de atenção à saúde.....	52
4.3 Mapeando a estratégia construída.....	57
4.4 Desdobrando a estratégia mapeada.....	60
5. DETALHAMENTO DO MÉTODO DE PESQUISA.....	66
5.1. Modelo de análise.....	66
5.2 Estrutura e técnicas da pesquisa.....	69
6 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	75

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	88
REFERÊNCIAS .....	91
APÊNDICES .....	94
APÊNDICE A - Roteiro para Entrevistas: Gerentes de Projeto Estruturador .....	95
APÊNDICE B - Roteiro para Entrevistas: Gerentes das Unidades de Apoio .....	96
ANEXOS.....	97
ANEXO A - Mapa estratégico da SES/MG .....	98
ANEXO B - Organograma Funcional da SES/MG .....	99
ANEXO C - Painel de Contribuição .....	100

## 1 INTRODUÇÃO

As organizações encontram diversas dificuldades e freqüentemente fracassam na execução de suas estratégias. Diante da busca das organizações por melhores desempenhos, o alinhamento estratégico se apresenta como conceito essencial, sobretudo em organizações de grande porte e grande distância entre os níveis operacionais e o nível estratégico, como ocorre com as organizações públicas. Não basta elaborar uma boa estratégia, é preciso implementá-la.

Downs (1967) argumenta que os governos tendem a crescer constantemente - embora em ritmo irregular - suas estruturas hierárquicas, devido a uma complexa interação entre fatores internos, tais como personalidade e interesses de seus executivos, e fatores externos, sobretudo variações históricas nas demandas sociais. Tal situação amplia a assimetria de informações, as dificuldades de controle e proporciona o surgimento de atividades não conectadas com seus objetivos formais, senão com objetivos individuais dentro da organização (DOWNS, 1967).

As experiências nacionais e internacionais demonstram que as etapas iniciais de planejamento e formulação de políticas, nas quais o gestor declara as suas intenções, apresentam poucas dificuldades, mesmo para governos com menor grau de desenvolvimento de sua gestão. Parte da facilidade deve-se ao fato de que os principais problemas a serem enfrentados já são conhecidos dos formuladores, assim como já estão delineadas em sua mente as principais mudanças que eles pretendem implementar. [...] As dificuldades começam a aparecer de fato no momento da realização do sonho, quando é preciso transformar os planos em ações concretas [...]. (SILVA *et al.*, 2009, pp.233-234)

Durante as últimas décadas, o Estado tem passado a desempenhar um papel-chave como produtor de valor público, e como tal tem priorizado a criação de condições para o desenvolvimento e o bem-estar social, além da produção de serviços e do provimento de infra-estrutura. A crise fiscal levantou o questionamento ao modelo do Estado do Bem-Estar e a conseqüente redefinição do papel do estado tem trazido novos problemas. Dentre eles, destaca-se a necessidade de atender uma demanda crescente de bens públicos de boa qualidade, típica do Estado de Bem-Estar, porém hoje acompanhada da exigência de diminuição da pressão fiscal – inclusive naqueles casos em que ainda persiste um modelo de estado patrimonial, anterior ao de bem-estar (SERRA, 2008).

Em suma, a transformação que caracteriza a sociedade contemporânea requer um novo modelo de pensar o Estado, suas relações com a própria sociedade e sua forma de fazer gestão: a sociedade industrial se transforma na sociedade do conhecimento;

o Estado provedor de direitos passa a ser um Estado promotor e regulador; e, por fim, a gestão pública parece superar a burocracia ortodoxa, fragmentada e orientada para a conformidade normativa, para atingir uma governança social, sistêmica e orientada para resultados (MARTINS; MARINI, 2010).

Essas mudanças afetaram o sistema de coordenação e controle das ações do Estado, passando da exigência de rigor nos procedimentos para a exigência de resultados – inerente a um Estado que se apresenta como provedor de serviços, catalisador do desenvolvimento econômico e fornecedor de bem-estar. Não obstante, isto não significa que não interessa o modo de fazer as coisas, apenas revela que no novo modelo é muito mais relevante **o quê se faz** pelo bem da comunidade, em detrimento do **como se faz** (SERRA, 2008).

Diante deste contexto, cria-se a necessidade de alinhar as estruturas tradicionalmente burocráticas para executar a nova estratégia governamental, voltada para resultados para a sociedade. Em outras palavras, torna-se premente o desafio de produzir incentivos às grandes organizações burocráticas - os *bureaus* descritos por Downs (1967) provenientes do pós-guerra, típicas estruturas do Estado de Bem-Estar – para que eles reduzam a assimetria informacional e as atividades não coerentes com os objetivos estratégicos, no sentido de serem eficientes (gastar menos recursos públicos) e eficazes (produzir resultados para a sociedade).

Nesse sentido, Martins e Marini (2010) criaram um modelo de governança para resultados no setor público, cujos principais blocos de implantação são: (1) a construção de uma agenda estratégica, isto é, o elemento direcionador de resultados relacionado à formulação da estratégia; (2) alinhamento das estruturas implementadoras, ou seja, elemento direcionador dos esforços; e (3) criação de mecanismos de monitoramento e avaliação, elemento redirecionador das ações, por meio de controle gerencial e aprendizado.

No entanto, Kaplan e Norton (2006) argumentam que os produtos dos grupos de apoio (a área meio da organização, que oferece serviços como recursos humanos, administração financeira, tecnologia da informação, dentre outros) são geralmente intangíveis e dificilmente mensuráveis. A literatura tradicional acerca de controle gerencial trata as unidades de apoio como unidades de “despesa discricionária”, que não podem ser ligadas, por meio de mecanismos causais coesos, à geração de produtos e serviços específicos das organizações.

Em geral, o pessoal dos grupos de apoio são especialistas cuja cultura é muito diferente das dos gerentes das unidades operacionais. Em consequência, os grupos de apoio não raro se vêem isolados das áreas operacionais; os executivos das unidades de negócio os acusam de viver nos silos funcionais [...] e de serem incapazes de atender às necessidades operacionais. [...] A correção desse desalinhamento e o deslocamento do foco das unidades de apoio – orientados para a satisfação das necessidades dos clientes internos – fornecem oportunidades para o aumento substancial do valor [...]. (KAPLAN; NORTON, 2006, p.136)

Dessas afirmações decorre o presente problema de pesquisa: se os produtos e serviços das unidades de apoio são de difícil mensuração, como elas foram alinhadas à estratégia organizacional e integradas ao modelo de gestão para resultados que foi construído (e ainda se constrói) no setor público?

## 1.1 Objetivos

O objetivo geral deste estudo consiste, portanto, em responder à pergunta elaborada, qual seja: como as unidades de apoio foram alinhadas à estratégia organizacional e integradas ao modelo de gestão para resultados, a partir da análise da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais (SES/MG)?

Por sua vez, os objetivos específicos são:

- a) Apresentar a estratégia da SES/MG, sua relação com a estratégia do governo de Minas Gerais, bem como sua estrutura e os instrumentos gerais de implementação estratégica, à luz da literatura sobre alinhamento estratégico nas organizações;
- b) Analisar o processo de alinhamento estratégico das unidades de apoio por meio de um modelo de alinhamento disponível na literatura;
- c) Verificar quais os principais mecanismos de coordenação utilizados para a SES/MG alcançar os objetivos organizacionais.

## **1.2 Metodologia de pesquisa**

Para a consecução dos objetivos propostos segue a abordagem metodológica a ser utilizada. Esta seção caracterizará a pesquisa de acordo com sua tipologia, descreverá brevemente a unidade de análise, com vistas a situar o estudo de caso em questão e reconhecerá as limitações decorrentes das opções metodológicas.

### **1.2.1 Tipologia da pesquisa**

Considerados os fins deste estudo, a pesquisa a ser executada caracteriza-se, quanto à tipologia, por uma pesquisa de caráter descritiva, com características qualitativas, na forma de um estudo de caso.

Segundo Marconi e Lakatos (1996), pesquisas do tipo descritivas têm por objetivos: (1) descrever completamente determinado fenômeno e (2) aumentar a familiaridade do pesquisador com o ambiente, fato ou fenômeno estudado. Para as autoras, podem ser encontradas tanto descrições quantitativas quanto qualitativas. Neste estudo, adotar-se-á a descrição qualitativa dos fenômenos.

O estudo de caso, por sua vez, tem áreas de atuação com limites específicos ou particulares de ação e características, propriedades, eventos e/ou resultados que não podem ser generalizados, sendo esta uma de suas desvantagens. No entanto, ele configura-se a forma de pesquisa que melhor se aplica aos objetivos pretendidos e ao caráter descritivo e qualitativo a ser adotado, justamente por delimitar o foco da pesquisa e permitir uma análise mais aprofundada de poucos fatos ou condições e suas inter-relações (MARCONI; LAKATOS, 1996).

Finalmente, a presente pesquisa adota uma postura interpretativa, que melhor se relaciona aos objetivos propostos e ao caráter descritivo e qualitativo de sua abordagem. Para Marconi e Lakatos (1996), interpretar significa

procurar associar as idéias expressas pelo autor com outras de conhecimento do estudante, sobre o mesmo tema. A partir daí, fazer uma crítica, do ponto de vista da coerência interna e validade dos argumentos empregados no texto e da profundidade e originalidade dada à análise do problema; realizar uma apreciação pessoal e mesmo emissão de juízo sobre as idéias expostas e defendidas. (MARCONI; LAKATOS, 1996, p.19)

### **1.2.2 Unidade de análise**

O estudo de caso realizar-se-á no âmbito da Secretaria de Estado de Saúde Minas Gerais. Trata-se de um órgão da administração direta do governo do estado de Minas Gerais, dotado de responsabilidades em uma área de resultados específica no planejamento de longo prazo do governo, área de resultado “Vida Saudável”. Além disso, trata-se de uma organização complexa, inserida em um sistema ainda mais complexo (o Sistema Único de Saúde), com grande distância entre o nível estratégico e o nível operacional. Conta com unidades de negócio descentralizadas geograficamente na extensão do estado de Minas Gerais, elevado número de servidores e colaboradores (mesmo se comparado a outras secretarias de estado) e orçamento entre os quatro maiores do estado de Minas Gerais (em 2009).

Dado o tamanho do orçamento da SES/MG, a importância social e constitucional de seu negócio, somado à complexidade de seus processos e ao elevado número de colaboradores, a Secretaria de Estado de Saúde enfrenta um grande desafio para o seu alinhamento estratégico. Em suma, a SES/MG se justifica como unidade de análise da pesquisa, uma vez que atende aos requisitos identificados.

### **1.2.3 Limitações**

Para que o problema em questão e o escopo do trabalho sejam bem definidos, faz-se fundamental optar por determinadas linhas teóricas, por apenas um modelo de análise e pela descrição de alguns atributos específicos. Nesse sentido é que o estudo torna-se limitado.

Em relação ao aspecto metodológico, devido às características propostas para este estudo, as conclusões obtidas não podem ser generalizadas ou estendidas automaticamente para situações diferentes das aqui fixadas, já que ao focar a profundidade, opta-se por restringir a amplitude do estudo, inviabilizando generalizações estatísticas. Apesar disso, entende-se que os objetivos propostos por este estudo, quando alcançados, possibilitam e abrem caminho para estudos posteriores, mais amplos, permitindo maior generalização das conclusões e possibilitando o avanço contínuo da ciência da administração.

Para Lefebvre (1991, p. 142 *apud* Anselmo, 2005, p. 13), “se se leva em conta o pensamento vivo, o pensamento no processo de elaboração, constata-se que a extensão (amplitude) e a compreensão (profundidade) não variam na razão inversa uma da outra.” Assim sendo, para o autor, o processo de construção do conhecimento envolve os dois tipos pesquisa: se a pesquisa ampla sobre determinado problema é pouco profunda e suscita questões que carecem de estudos aprofundados, a pesquisa em profundidade, não-generalizável, levanta informações que servem de base a um estudo mais amplo.

### **1.3 Estrutura da monografia**

A monografia é composta por mais seis seções. A próxima seção (2) apresenta os principais conceitos de estratégia, sua relação histórica com a estrutura organizacional e conclui com a necessidade de alinhamento para que as estruturas sejam capazes de executar a estratégia formulada. A seção seguinte (3), por sua vez, apresenta os conceitos e modelos de alinhamento estratégico disponíveis na literatura que mais se relacionam ao estudo de caso em questão, detalha o modelo do *Balanced Scorecard*, que será utilizado para a análise subsequente. Ainda define os mecanismos de coordenação e as configurações estratégicas e, finalmente, descreve o modelo de alinhamento das unidades de apoio que será utilizado, bem como a importância destas para as organizações.

Colocado o referencial teórico que subsidiará a análise, a seção 4 tem por objetivo iniciar o estudo de caso, descrevendo a estratégia da SES/MG, relacionando-a à macro estratégia do governo do estado, ao contexto do Sistema Único de Saúde e ao referencial das redes de atenção à saúde. Ademais, demonstra os instrumentos de gestão adotados, simplifica a estrutura organizacional para facilitar a análise e descreve o processo de mapeamento e desdobramento da estratégia formulada. A seção 5 detalha o método da pesquisa e, partindo do referencial teórico e das peculiaridades da SES/MG descritas na seção 4, apresenta o modelo de análise e a estrutura da pesquisa.

Finalmente, na seção 6 são apresentados e analisados os resultados da pesquisa e as principais conclusões constituem-se objeto da seção 7. Além de sintetizar as principais conclusões da pesquisa, na última seção (7) ainda são apresentadas algumas sugestões ao modelo de gestão da SES/MG e sugerida uma agenda de pesquisa. A figura 1.1 ilustra a estrutura deste estudo com vistas a orientar o leitor do que há por vir, conforme a seguinte lógica: do assunto mais geral para o assunto mais específico.

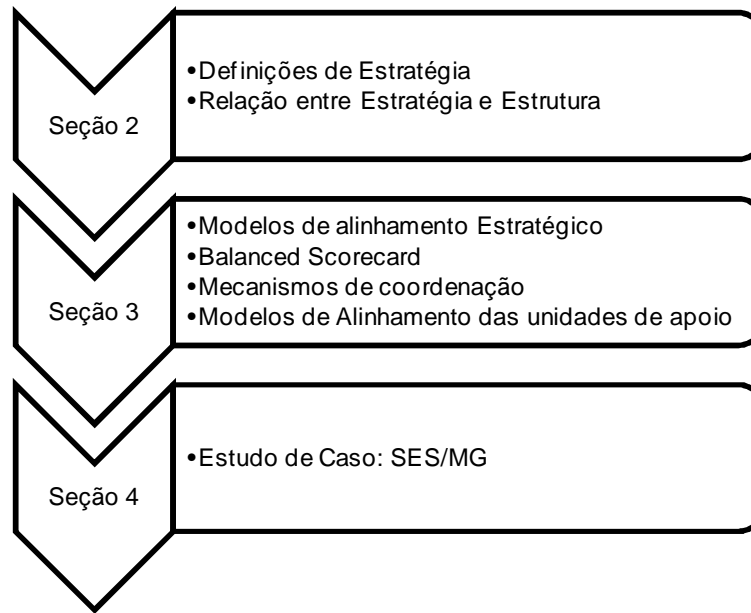


Figura 1.1: Estrutura da monografia

Fonte: Elaboração própria

## 2 ESTRATÉGIA E ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

### 2.1 Definindo estratégia

A palavra estratégia tem sido utilizada de diferentes maneiras ao longo do tempo e encontra-se uma diversa literatura acerca deste conceito aplicado às organizações. Nesse sentido, definir estratégia no âmbito das organizações não é uma tarefa simples e diversos autores possuem definições distintas, bem como alguns deles apresentam os diferentes conceitos de estratégia organizacional com base em uma perspectiva histórica. Diante da polifonia do conceito de estratégia, o objetivo desta subseção não é fazer uma extensa revisão bibliográfica acerca do assunto, senão apresentar alguns dos conceitos da literatura sobre estratégia, para então prosseguirmos com outros conceitos relevantes para a análise.

Montgomery e Porter (1998) sinalizam o surgimento das idéias modernas de estratégia no início dos anos 1960, como necessidade de se pensar as organizações de forma holística, isto é, como forma de articular o pensamento gerencial compartimentado à época, orientado para funções individuais da organização como marketing, produção e finanças. O pensamento estratégico surgiria, portanto, como forma de integrar as áreas funcionais de uma empresa e ainda relacioná-la ao ambiente externo.

Para Henderson (1998), em sua clássica comparação entre a teoria evolucionária de Darwin - advinda da biologia - e o processo competitivo do mundo das organizações, a estratégia é a busca deliberada por um plano de ação para desenvolver e adaptar a vantagem competitiva de uma empresa. O autor enquadra a estratégia como uma luta contínua para destacar as empresas de suas rivais. Seguindo a mesma lógica da competição natural: duas empresas que operam de maneiras idênticas não podem coexistir.

No entanto, de um lado, a competição natural é oportunista e resistente à mudança de comportamento, cujos resultados são definidos por um processo de seleção natural que necessita um longo espaço de tempo para sua concretização. De outro lado, a competição estratégica implica em uma ação deliberada, calculada, ponderada e estudada, cujos resultados podem ser grandes transformações em um curto espaço de tempo. Em suma, a competição natural é evolutiva e a competição estratégica é revolucionária (HENDERSON, 1998).

Por sua vez, Porter (2006) argumenta que a estratégia baseia-se em atividades únicas, e que estratégia competitiva significa ser diferente. “Posicionamento” é uma palavra-chave para a compreensão da estratégia, na medida em que

“Estratégia é a criação de valor em uma posição de valor única, envolvendo um conjunto de atividades diferentes. Se houvesse apenas uma posição ideal, não haveria necessidade de estratégia. As empresas enfrentariam um problema simples – vencer a corrida para descobri-la e apropriar-se dela.” (PORTER, 2006, p. 36)

Uma noção relevante no que se refere ao conceito de estratégia é a noção de *trade-off*, ou intercâmbio, ou ainda custo de oportunidade. De acordo com esta noção, “escolha” é outra palavra-chave que compõe uma das dimensões de estratégia.

“Estratégia é fazer intercâmbios ao competir. A essência da estratégia é escolher o que não fazer. Sem intercâmbios, não haveria necessidade de escolhas e conseqüentemente de estratégia. Qualquer boa idéia poderia e deveria ser rapidamente imitada.” (PORTER, 2006, p.37)

Mintzberg *et al.* (2006) chamam a atenção para a necessidade de ecletismo no conceito de estratégia. Estratégia pode ser compreendida como as inter-relações entre cinco definições distintas e complementares, de forma que uma não possui precedência sobre a outra. Tais definições são conhecidas como os Cinco P's para estratégia, uma vez que as palavras iniciam-se com a letra “p”. O quadro 2.1 sintetiza as cinco definições propostas pelo autor.

Definição de Estratégia	Síntese da Definição
Plano	A estratégia organizacional é vista como um plano quando trata do caminho que a empresa pretende seguir para atingir seus objetivos organizacionais no futuro. Nesse caso, a estratégia organizacional constitui-se em um olhar para o futuro, caracterizando as estratégias pretendidas. Esta definição está de acordo com o conceito de Henderson (1998).
Padrão	Pode-se definir a estratégia como sendo um conjunto de padrões de ação passados, quando se observa as ações que foram efetivamente realizadas pelas organizações em um determinado período de tempo. A estratégia como padrão pressupõe a existência de uma consistência no comportamento da organização.
Posição	Estratégia como posição é um meio de localizar uma organização no ambiente. Por esta definição, estratégia se torna a força mediadora - ou a combinação - entre organização e ambiente, isto é, entre o contexto interno e o externo. Trata-se de uma definição mais próxima do conceito apresentado por Porter (2006).
Perspectiva	O conteúdo da estratégia não consiste apenas de uma posição escolhida, mas também de uma visão, uma maneira peculiar de olhar o mundo. Esta definição olha para dentro da organização e para as idéias de seus estrategistas. Estratégia como perspectiva levanta questões sobre intenção, comportamento em contextos coletivos e compartilhamento de normas e valores.
Pretexto (Manobra)	Estratégia como pretexto diz respeito à formulação de manobras para iludir os concorrentes. Esta definição nos remete diretamente ao contexto competitivo no qual as organizações se inserem, onde ameaças, estratégias e simulações são utilizadas para obter vantagem.

Quadro 2.1: Os cinco P's da estratégia

Fonte: Adaptado de MINTZBERG, Henry *et al.* O Processo da estratégia: conceitos, contextos e casos selecionados; Tradução: Luciana de Oliveira da Rocha, 4 ed., Porto Alegre: Bookman, 2006

A questão central para Mintzberg *et al.* (2006) é a maneira como essas diferentes definições se combinam, concorrem entre si e interagem. Por exemplo, nem todos os planos se tornam padrões e nem todos os padrões seguidos pela organização foram planejados. Da mesma maneira, os conceitos de posição e perspectiva, assim como os de plano e padrão, possuem uma clara relação entre si, estando relacionados ao conteúdo da estratégia. É difícil definir a estratégia de uma organização unicamente em função da posição ou unicamente em função da perspectiva. De forma geral, os produtos e serviços oferecidos por uma organização deverão ocupar posições de mercado que estejam em conformidade com suas perspectivas (CORDEIRO, 2005).

No que se refere à dinâmica de interação das duas primeiras definições (plano e padrão), temos um segundo tipo de classificação, também focada no processo de formação e implementação da estratégia. De acordo com esta classificação, as estratégias podem ser pretendidas, não realizadas, deliberadas, emergentes e realizadas, de acordo com o diagrama apresentado na figura 2.1.

Se a estratégia planejada (pretendida) não coincide com a estratégia implementada (realizada) pela organização, ou seja, com o padrão observado nas ações da organização, conclui-se que uma parte das ações pretendidas não foi implementada (estratégia não-realizada). Não obstante, alguns padrões observados nas ações da empresa não foram planejados de antemão, donde se conclui que parte da estratégia realizada é condicionada pelo aprendizado da organização durante o processo de implantação da estratégia. Durante este processo, a interação com o ambiente - forças de mercado, tecnológicas e políticas - desenvolve padrões organizacionais não intencionais, ou apesar das intenções (estratégias emergentes).



Figura 2.1: Estratégias deliberadas e emergentes

Fonte: MINTZBERG, Henry *et al.* O Processo da estratégia: conceitos, contextos e casos selecionados; Tradução: Luciana de Oliveira da Rocha, 4 ed., Porto Alegre: Bookman, 2006, p. 25

De acordo com esta dinâmica, depreende-se que a estratégia realizada é provavelmente um meio termo entre o que se pretende ou planeja e o que emerge das interações com o ambiente, sendo que o grau de combinação entre estes dois componentes varia conforme a organização.

Diante da variedade de conceitos e da perspectiva histórica e interdisciplinar que envolve a definição do que é estratégia, o que se pode observar é que qualquer que seja a abordagem adotada, isto é, o que todas as definições têm em comum é a determinação racional *a priori* de um padrão a ser seguido – mesmo diante do conceito de estratégias emergentes, Mintzberg *et al.* (2006) reconhecem que existe um grau de previsibilidade -, que pressupõe a integração das diversas partes de uma organização, com vistas para um mesmo objetivo (ainda que temporário), de forma dinâmica e influenciada pelo ambiente.

Nesse contexto, a definição apresentada por Quinn (2006), a partir dos cinco P's da estratégia definidos por Mintzberg *et al.* (2006), é a definição que melhor se aproxima dessa observação a respeito do referencial de estratégia apresentado e a que será utilizada para os fins deste trabalho:

“Uma estratégia é o padrão ou plano que integra as principais metas, políticas e seqüências de ação da organização em um todo coeso. Uma estratégia bem-formulada ajuda a organizar e alocar os recursos de uma organização em uma postura única e viável, baseada em suas competências e deficiências internas relativas, mudanças antecipadas no ambiente e movimentos contingentes por parte dos oponentes inteligentes.” (QUINN, 2006, p. 29).

A partir da apresentação do conceito de estratégia a ser adotado neste estudo, com base no referencial teórico levantado, resta-nos relacionar este conceito à estrutura das organizações, isto é, definir a forma como estes conceitos interagem e de que forma justifica-se a necessidade de alinhamento e coordenação dentro da organização.

## **2.2 As bases teóricas e históricas de uma relação mútua entre estratégia e estrutura**

A estrutura organizacional se refere aos modos pelos quais as tarefas e responsabilidades são alocadas aos indivíduos e também à maneira como os indivíduos são agrupados em departamentos e divisões. A estrutura, que pode ser representada por um organograma, reflete as relações formais de autoridade (quem se reporta a quem) e define o número de níveis hierárquicos em uma organização (OLIVEIRA, 2010).

Mintzberg *et al.* (2006) tratam da estrutura organizacional como uma força determinante e inter-relacionada à estratégia. Segundo o autor, a estrutura organizacional e a estratégia sofrem influência mútua: em alguns momentos, a estrutura organizacional é reprojeta para se adaptar e favorecer a implementação da nova estratégia. Em outros momentos, é a escolha da estratégia que está condicionada aos atributos (potencialidades e pontos fracos) da estrutura vigente.

No que se refere à implementação da estratégia formulada, várias questões importantes devem ser consideradas e administradas: a maneira como a organização deve ser estruturada para colocar em prática tal estratégia e variáveis como liderança, poder e cultura organizacional (WRIGHT, P; KROLL, M. J.; PARNELL, J., 2000).

Conforme Galbraith e Nathanson (1978), evidências empíricas mostram que, para qualquer estratégia, o melhor desempenho vem daqueles que atingiram um ajuste entre estratégia e organização. Esses resultados demonstram que o planejamento da estrutura organizacional é fator relevante para o sucesso de implementação da estratégia.

Ainda para Galbraith e Nathanson (1978), o trabalho de revisão histórica das firmas americanas realizado por Chandler (1962) possui três conclusões principais:

- a) A estrutura organizacional é resultado das estratégias de crescimento adotadas pelas empresas;
- b) As organizações americanas seguem um padrão de evolução histórica formado por três estágios: da organização formada por departamentos funcionais, para a organização funcional centralizada, até a organização multidivisional.
- c) As mudanças de estágio ocorrem de forma provocada e não deliberada, isto é, mediante a percepção de ineficiência da estrutura vigente para as novas estratégias. Isso ocorre porque normalmente o planejador da estrutura organizacional é uma pessoa diferente daquela que planeja e implementa as estratégias na organização.

Esta última conclusão de Chandler (1962), revisitada por Galbraith e Nathanson (1978), vai ao encontro do conceito de “estratégias emergentes” de Mintzberg et al. (2006) supramencionado. Eis o modelo de crescimento das firmas americanas apresentado na figura 2.2.

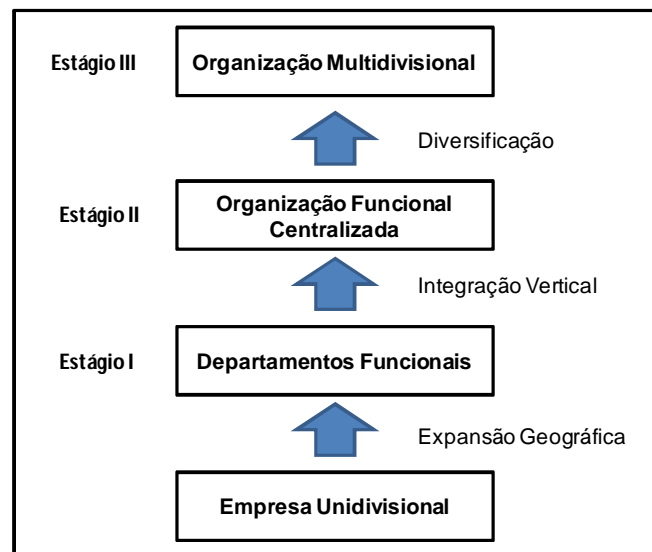


Figura 2.2: Estratégias e estruturas

Fonte: Adaptado de CHANDLER JR., A. D. Strategy and Structure: chapters in the history of the industrial enterprise. Cambridge, Massachussets: MIT Press, 1962.

Em uma perspectiva histórica, retomemos a fábrica de alfinetes descrita por Adam Smith como modelo de organização funcional, no limiar da Revolução Industrial. Neste modelo de estrutura simples, as tarefas de planejamento e controle eram centralizadas em uma única pessoa, o proprietário da manufatura, e o alinhamento organizacional é um processo natural. O mecanismo de coordenação principal é um dos mais simples existentes e pode ser classificado como supervisão direta (CHANDLER, 1962; KAPLAN; NORTON, 2006; MINTZBERG, 2008).

Com a Segunda Revolução Industrial, em meados do século XIX, houve um aumento substancial em ganhos de escala para organizações de vários setores da economia, sobretudo aqueles intensivos em capital, com grandes investimentos em instalações e distribuição. Nesse estágio as firmas crescem em termos geográficos, angariando novos mercados para seu produto por meio de aquisições de seus concorrentes (fusões horizontais, no seu próprio nicho de mercado).

Dessa forma, torna-se necessário maior número de gerentes e meios para coordenar as diferentes atividades levadas a cabo pelo novo modelo industrial de produção em escala. Em suma, a estrutura cresce em função da diversidade das atividades, ampliam-se os mecanismos de coordenação e surge o que chamamos “estrutura funcional centralizada”. As estruturas funcionais centralizadas ofereciam grandes vantagens às organizações do século XIX, uma vez que funcionários especializados (em marketing, produção, vendas, finanças, dentre outras atividades) se concentravam nas suas respectivas unidades funcionais e ampliavam os ganhos de escala (CHANDLER, 1962).

No entanto, à medida que as organizações cresciam e adquiriam seus fornecedores ou compradores (fusões verticais, na cadeia de produção), a coordenação e a comunicação entre os diferentes departamentos, de forma geral, se tornavam custosas, morosas e conseqüentemente impunham riscos à execução da estratégia. Diante deste contexto, algumas empresas adotaram uma nova forma de organização, denominada “multidivisional”, descentralizando autonomia gerencial e recursos, na qual cada divisão organizacional representava uma réplica da empresa de origem voltada para um produto ou mercado específico. A empresa multidivisional, em que pese os ganhos de coordenação perceptíveis em uma organização de menor porte como cada uma de suas divisões, corria o risco de perder em ganhos de escala ao dispersar os especialistas pelas várias unidades de negócio autônomas na sua gestão (CHANDLER, 1962).

Superando a organização multidivisional de Chandler (1962), já na segunda metade do século XX, Kaplan e Norton (2006) ressaltam uma idéia comum na literatura

empresarial de que a necessidade de diversificação dos riscos econômicos incentivaria a criação dos conglomerados, empresas altamente diversificadas quanto ao seu portfólio de negócios, mediante fusões e incorporações de setores díspares. No entanto, contrários a esta explicação baseada na estratégia de redução dos riscos econômicos, os próprios Kaplan e Norton (2006) argumentam que uma justificativa mais plausível para o surgimento dos conglomerados é a criação de valor que a administração central proporciona ao conjunto das empresas, devido à qualidade dos seus altos executivos, em comparação com a atuação independente de cada empresa.

Outro fator relacionado à integração de diferentes empresas sob uma mesma corporação são os ganhos de desempenho gerados por estratégias competitivas, ou por sistemas gerenciais eficazes desenvolvidos no nível da corporação, utilizados de maneira comum e/ou semelhante em cada unidade de negócio. Tais ganhos de desempenho e a criação de sinergia entre as empresas são possíveis em um contexto de economia globalizada, baseada no valor da informação e do conhecimento (KAPLAN; NORTON, 2006).

Em suma, a organização multidivisional de Chandler (1962) continua existindo e operando, sobretudo nos estágios iniciais da cadeia industrial, aqueles nos quais os produtos são *commodities* que competem em custo e são intensivos em capital (GALBRAITH, 2006). Concomitantemente, na era da informação observamos conglomerados que operam nos elos finais da cadeia de produção, competindo em inovação, fundamentados no valor da informação e do conhecimento, isto é, intensivos em pessoal, conforme salientam Kaplan e Norton (2006).

A linha histórica brevemente apresentada sugere que há uma relação clara entre a estratégia adotada pelas organizações nos diferentes contextos históricos e a estrutura construída para viabilizá-la. No sentido inverso, a estrutura vigente condiciona a estratégia da organização, na medida em que ela impõe uma nova forma de organizar a produção. Essa breve perspectiva histórica, do surgimento da fábrica de Smith (o protótipo da organização moderna) aos conglomerados da atualidade, corrobora o argumento de Mintzberg *et al.* (2006), segundo o qual estratégia e estrutura interagem mutuamente.

A interface entre estratégia e estrutura organizacional encontra-se presente, ademais, no trabalho de Porter (1989) e seu modelo da cadeia de valores. Para o autor, as empresas competem no mercado adotando três tipos de estratégias genéricas, quais sejam:

- a) Liderança no Custo: empresa cujo objetivo é tornar-se produtor de baixo custo em seu mercado. O baixo custo pode ser resultado de economias de escala e escopo, patentes, acesso privilegiado a matérias-primas, dentre outros fatores;

- b) Diferenciação: a empresa procura ser única em seu mercado, desenvolvendo atributos do seu produto que os clientes consideram importantes e é remunerada por um preço acima da média justamente por satisfazer necessidades-chave dos clientes;
- c) Enfoque: estratégia genérica baseada na escolha de uma faixa específica do mercado para vender seu produto, otimizando sua estratégia e sua vantagem competitiva para segmentos-alvo, em detrimento de vantagem competitiva geral (PORTER, 1989).

Partindo da definição das estratégias genéricas, Porter (1989) desenvolve o conceito da cadeia de valores, representação gráfica das diversas atividades levadas a cabo pelas organizações, cuja análise pode levar a vantagens competitivas, desde que escolhida a estratégia genérica a ser seguida previamente. Nas palavras do autor:

“Toda empresa é uma reunião de atividades que são executadas para projetar, produzir, comercializar, entregar e sustentar seu produto. Todas estas atividades podem ser representadas, fazendo-se uso de uma cadeia de valores (...). A cadeia de valores e o modo como ela executa atividades individuais são um reflexo de sua história, de sua estratégia, de seu método de implementação da estratégia, e da economia básica das próprias atividades.” (PORTER, 1989, p.33)

A cadeia de valores é um artifício importante para a estratégia de uma organização na medida em que permite a visualização da combinação de atividades que é capaz de gerar valor para a organização e seus clientes. Valor aqui entendido como o montante que os clientes estariam dispostos a pagar pelo produto ou serviço oferecido pela empresa. Em suma, trata-se de uma forma para olhar para dentro da estrutura e do funcionamento da organização com vistas a obter vantagem competitiva. Conforme sintetiza Oliveira (2007), a cadeia de valores compreende os seguintes aspectos:

- a) Cada atividade como unidade base da vantagem competitiva;
- b) As atividades distintas estão vinculadas;
- c) A execução de uma atividade afeta o custo/performance das demais;
- d) A análise das ligações é uma poderosa fonte de vantagem competitiva (OLIVEIRA, 2007).

Para Porter (1989), o que determina a criação de valor é a combinação das diferentes atividades (blocos individuais da construção de valor) e a vantagem competitiva consiste justamente em determinar essa combinação para atender à estratégia escolhida. Por exemplo, se a organização opta por competir em liderança de custo, ela deve analisar a cadeia de valores e escolher a combinação de atividades que represente menor custo de

produção. De outro lado, se uma empresa decide competir em diferenciação, deverá escolher determinada combinação de atividades que atenda às necessidades específicas do comprador.

Conforme Cordeiro (2005), as organizações criam valor aos seus clientes por meio de uma seqüência de processos interfuncionais de transformação de materiais e informações. Não obstante, a maioria das organizações é projetada de acordo com um ponto de vista funcional, ou seja, na qual um determinado grupo de pessoas (departamento) é responsável por uma das etapas destes processos. Este fato, não só pode prejudicar os resultados finais que a empresa irá conseguir entregar ao cliente, em termos de produtos ou serviços, como também agregar mais custos às tarefas.

As organizações são desenhadas em torno de especialidades funcionais, com o objetivo único de absorverem ganhos de escala decorrentes da especialização do trabalho. Kaplan e Norton (2000) salientam que “a maioria das organizações encontra grandes dificuldades de comunicação e coordenação entre essas funções especializadas” e que “para que o desempenho organizacional seja superior a soma das partes, as estratégias individuais devem ser conectadas e integradas.” (KAPLAN; NORTON, 2000, p. 22)

Porter (1989), por sua vez, salienta a importância de uma estratégia horizontal, algo que as grandes corporações atuais não podem ignorar. Trata-se de uma forma de aproveitar inter-relações entre as diversas unidades empresariais, com o objetivo de gerar sinergia entre elas. Uma empresa diversificada se depara com duas questões básicas no processo de formulação da sua estratégia: (1) Em qual mercado ela deve competir e (2) como as estratégias de cada unidade deveriam ser coordenadas. As empresas dedicam muita atenção à primeira pergunta, no entanto para solucionar a segunda faz-se necessária uma estratégia horizontal, que coordene as metas de unidades relacionadas.

A estrutura organizacional comumente é um fator que limita a obtenção de sinergias por meio das inter-relações entre as diferentes unidades. Alguns aspectos explicam esse fato, tais como: benefícios assimétricos entre as diferentes unidades quando da integração de suas estratégias; perda de autonomia e controle, o que leva conseqüentemente a resistência do gerente da unidade; sistema de incentivos perversos; circunstâncias muito diversas entre as unidades, como cultura, identidade, procedimento ou até mesmo localização geográfica; e um último fator, a dificuldade de lidar com a descentralização e a flexibilização da autoridade (PORTER, 1989).

Para Porter (1989), como forma de superar esses obstáculos à integração das estratégias, é preciso que haja elementos que equilibrem os aspectos verticais e

horizontais dentro da organização, ou seja, dado que a estrutura padrão das grandes organizações é vertical, torna-se essencial a implantação de elementos que conectem as unidades dentro dessa organização, quais sejam: dispositivos organizacionais que unem os limites das diferentes unidades, como forças-tarefa, comitês e agrupamento de atividades; sistemas gerenciais horizontais; bem como práticas e procedimentos horizontais. Finalmente, o autor conclui:

“A estrutura funcional por si só não é suficiente. O mero agrupamento de negócios relacionados não garantirá a exploração de inter-relações. (...) A obtenção de inter-relações geralmente exige a criação de alguns valores compartilhados dentro de uma empresa. Os gerentes devem perceber que a colaboração com outras unidades é importante e será recompensada (...). A instituição de mecanismos organizacionais horizontais a nível de toda a empresa geralmente se faz necessária para que esta atitude ocorra. O processo leva tempo, e não se pode esperar que ocorra só porque o potencial para inter-relações foi descoberto.” (PORTER, 1989, p. 377)

Kaplan e Norton (2006) argumentam que a existência de diversas unidades de negócio cujos esforços encontram-se desalinhados, não justificam os gastos com uma administração central e vão além: afirmam que é provável que diferentes unidades de negócio desenvolvam atividades conflitantes que sejam contraproducentes para a organização como um todo. Sendo assim, em um ambiente no qual a competição ocorre com base no conhecimento, a vantagem competitiva reside em sistemas gerenciais que permitam a coordenação da estratégia das diferentes unidades.

Com base na reflexão histórica apresentada, no modelo da cadeia de valores de Porter (1989), sintetizado por Oliveira (2007), e diante dos argumentos de Cordeiro (2005), de Kaplan e Norton (2000, 2006), de Mintzberg *et al.* (2006), dentre outros expostos, ficam evidentes dois aspectos da estratégia, quais sejam: a sua relação mútua e histórica com a estrutura organizacional e a necessidade de coordenação estratégica dentro das organizações, no sentido de criar sinergias entre suas diferentes atividades e unidades independentes.

No que se refere ao setor público, especificamente, Downs (1967) afirma que há uma tendência de crescimento de suas estruturas, porém por motivos distintos daqueles apresentados para o crescimento e diversificação das estruturas das organizações de mercado. Para ao autor, existe uma interação entre fatores internos, tais como personalidade e interesses dos burocratas de alto escalão, e fatores externos, principalmente variações históricas nas demandas sociais. Tal situação amplia a assimetria de informações entre os diversos níveis hierárquicos e proporciona o surgimento de

atividades não conectadas com os objetivos formais, mas com objetivos individuais dentro da organização (DOWNS, 1967).

Desse modo, fica evidente a necessidade de alinhamento e coordenação estratégica também nas organizações do setor público, de forma que a consecução das estratégias formuladas nos níveis hierárquicos mais altos da organização sejam assimiladas e levadas a cabo pelos níveis operacionais, assim como as diferentes unidades operem de forma coerente entre si, visando essa estratégia. Considerando o desafio e a necessidade de alinhamento estratégico nas organizações (tanto públicas quanto privadas), alguns modelos teóricos e prescritivos para este fim serão apresentados na seção seguinte.

### 3 ALINHAMENTO ESTRATÉGICO

Existem diferentes conceitos e modelos para alinhamento estratégico nas organizações. Esta seção tem como propósito sintetizar os principais modelos apresentados na literatura que se relacionam ao presente estudo, sobretudo os modelos constantes da literatura prescritiva acerca do assunto, isto é, modelos cujo objetivo é definir o “como” as organizações devem alinhar seus recursos e sua estrutura à estratégia.

Além disso, pretende-se demonstrar a relação dos conceitos e modelos de alinhamento estratégico ao contexto específico da unidade de análise deste estudo de caso, qual seja: a Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais.

#### 3.1 Conceitos e modelos: a escolha do *Balanced Scorecard*

O alinhamento estratégico, segundo Barros (2007), a despeito de estar na origem do pensamento estratégico organizacional, ainda é dificilmente encontrado no cotidiano das organizações. Entretanto, tal fato tende a mudar, uma vez que “fenômenos como a competição global, as rápidas mudanças tecnológicas e a desregulamentação estão exigindo que as organizações repensem as suas estratégias e se realinhem de forma contínua, para implementá-las.” (BARROS, 2007, P. 16) .

De acordo com Cordeiro (2005), Kaplan e Norton estão entre os pioneiros no uso do termo, no que se refere ao contexto da gestão estratégica das organizações. Estes autores definem e ressaltam a importância do alinhamento estratégico para as organizações modernas:

Organizações em todo mundo têm buscado colocar a estratégia no centro dos seus modelos de gestão. O propósito é assegurar que a estratégia, como instrumento de comunicação e de gestão, chegue a todos os níveis da organização e seja compartilhada. **A esta tarefa de assegurar sinergias entre equipes, processos, unidades de negócio e parceiros externos denominamos “Alinhamento”** (KAPLAN; NORTON, 2006, prefácio, destaque nosso).

Para Galbraith e Nathanson (1978), em trabalho realizado antes mesmo do uso corrente do termo “alinhamento”, a implementação da estratégia pressupõe a interação de atributos organizacionais que vão além da estrutura. Organizações são mais do que apenas estruturas. Constituem-se, ademais, de processos que cortam linhas estruturais,

como planejamento e orçamento; de sistemas de recompensa, como remuneração e promoção; e de práticas de pessoal, como seleção e treinamento.

A essência da implementação da estratégia consiste em “ajustar” e “harmonizar” todos esses elementos, conforme demonstra o modelo representado na figura 3.1. A organização deve facilitar a prospecção, seleção e treinamento de pessoas, que devem estar aptas a cumprir com suas tarefas, ao mesmo tempo em que sistemas de recompensa remunerem aqueles que trabalham pelas metas organizacionais e, finalmente, a informação deve estar disponível para controle e coordenação das atividades, mensuração de performance, monitoramento e planejamento. Trata-se de uma escolha complexa que envolve estrutura, sistemas gerenciais e processos, ou seja, trata-se de um “pacote” que, por sua vez, deve estar ajustado à estratégia. No entanto, estratégias mudam, portanto, a organização deve mudar (GALBRAITH; NATHANSON, 1978).

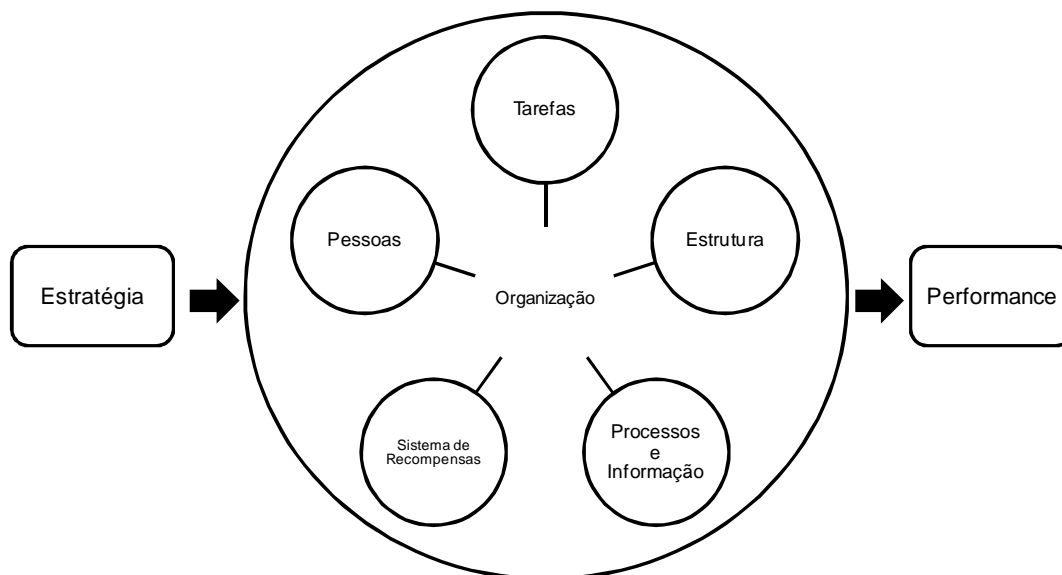


Figura 3.1: Esquema de ajuste entre atributos organizacionais

Fonte: Adaptado de GALBRAITH, Jay R.; NATHANSON, Daniel A. Strategy implementation: the role of structure and process. St. Paul, MN: West Publishing, 1978.

A implementação da estratégia depende do desempenho de processos dentro das organizações, uma vez que seus produtos e serviços são resultados de uma seqüência desses processos. Um processo é um conjunto de atividades estruturadas que visam produzir uma saída (output) a partir de determinadas entradas (inputs) para clientes internos ou externos da organização. Estas saídas podem ser bens tangíveis ou serviços intangíveis que envolvam o processamento de clientes ou de informações (DAVENPORT, 1994).

Os processos, por sua vez, envolvem a utilização, o consumo e a transformação de determinados recursos internos da organização. Nesse sentido,

“o alinhamento estratégico pode ser definido como uma medida da adequação entre a estratégia adotada pela organização, seu contexto externo e seus processos e recursos internos. Quanto maior esta adequação, maior o alinhamento estratégico.” (CORDEIRO, 2005, p.119)

Diante desta definição para a expressão “alinhamento estratégico”, existem algumas abordagens com vistas a avaliar justamente este grau de adequação, ou seja, os modelos prescritivos de alinhamento. São três os modelos analisados por Cordeiro (2005), conforme se segue:

a) Gerenciamento pelas Diretrizes:

Este modelo surgiu da necessidade de desdobrar os objetivos estratégicos das organizações japonesas envolvidas com o movimento da qualidade. Trata-se de uma metodologia segundo a qual a alta direção da empresa escolhe um objetivo de longo prazo, uma estratégia bem definida de negócio, estabelecendo metas futuras, em suma, a *diretriz*. A partir desse objetivo, novos objetivos e metas vão se desdobrando para níveis hierárquicos inferiores, em sentido *top-down*. O gerenciamento deve ser feito em sentido inverso (*bottom-up*) através de sistemas de informações que repassam os resultados dos objetivos e metas desdobrados à alta direção (CAMPOS, 1996 *apud* CORDEIRO, 2005).

b) Prêmios de Qualidade:

Visam estimular a qualidade e a produtividade das empresas de determinada região, mediante a avaliação e premiação de modelos de gestão que aumentem o desempenho das organizações. O modelo de gestão das empresas é avaliado conforme oito critérios: liderança; estratégia e planos; clientes; sociedade; informação e conhecimento; pessoas; processos; e resultados. O foco deve ser a inter-relação entre essas oito dimensões, de forma a considerar a organização como um sistema. No que se refere ao critério da estratégia e seus planos, o modelo enfatiza a necessidade de se conceber o sistema de medição de desempenho da organização, o que evidencia sua relação com o processo de implementação e alinhamento estratégicos (FNPQ, 2002 *apud* CORDEIRO, 2005).

c) *Balanced Scorecard*:

O modelo surgiu como uma alternativa ao uso de indicadores de desempenho unicamente financeiros, no sentido de incorporar a medição de ativos intangíveis da organização no gerenciamento de sua estratégia. Com o tempo, convergiu para a relação existente entre o desempenho dos recursos organizacionais, o desempenho dos processos

internos, o desempenho com relação a clientes e mercados e o desempenho financeiro (CORDEIRO, 2005).

Focaremos nossa análise e aprofundaremos a descrição do terceiro modelo de alinhamento estratégico apresentado por Cordeiro (2005), o *Balanced Scorecard* (BSC). Tal escolha está relacionada ao fato de que este foi o modelo adotado pela unidade de análise deste estudo para descrever e desdobrar sua estratégia.

Embora as três abordagens apresentadas (...) tenham caráter predominantemente prescritivo, ou seja, tratam de como alinhar a organização e suas diversas funções e processos a uma determinada estratégia, estas também podem ser utilizadas no sentido de avaliar se uma determinada organização encontra-se alinhada. Entretanto, (...) para que estas sejam utilizadas para este fim, é necessário que suas metodologias estejam implantadas, ou seja, a existência ou não do alinhamento entre os recursos internos, a estratégia e os recursos externos só poderia ser verificada por meio de resultados em indicadores de desempenho, que devem ser estabelecidos previamente. (CORDEIRO, 2005, p. 120)

O *Balanced Scorecard* (BSC) surge no contexto da era da informação, diante do qual não se pode mais contar unicamente com indicadores financeiros para conduzir a estratégia empresarial, uma vez que as organizações reúnem recursos e ativos intangíveis, sobretudo conhecimento, que lhe conferem vantagem competitiva neste ambiente.

De acordo com Kaplan e Norton (1997), o BSC traduz a missão e a estratégia empresarial em objetivos e medidas de desempenho, organizados em quatro perspectivas, conforme a quadro 3.1.

Perspectiva	Características
Financeira	Os indicadores financeiros resumem de forma facilmente mensurável as conseqüências das ações tomadas anteriormente e indicam de que forma a estratégia de uma empresa e sua implementação estão contribuindo para a melhoria da lucratividade e rentabilidade;
Clientes	Os indicadores de desempenho desta perspectiva devem incluir a retenção e satisfação de clientes, a conquista de clientes novos, a lucratividade de clientes e participação de mercado, além de direcionadores ou impulsionadores de performance relacionados aos atributos que os clientes-alvo valorizam, inovações constantes em produtos e serviços;
Processos Internos	Os indicadores desta perspectiva tendem a ser medidas genéricas de desempenho do processo de inovação, como projeto e desenvolvimento dos novos produtos e serviços, e de operações, que irão impulsionar as medidas genéricas da perspectiva de clientes;
Aprendizado e Crescimento	Os indicadores de desempenho relacionados a esta perspectiva buscam a construção e o aperfeiçoamento da infra-estrutura que a organização precisa para crescer e melhorar continuamente o desempenho de seus processos e inclui metas de qualificação de funcionários, melhoria de sistemas de informação e alinhamento de procedimentos e rotinas.

Quadro 3.1: Perspectivas do BSC

Fonte: Adaptado de KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. A estratégia em ação: Balanced Scorecard. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

A idéia do modelo é criar um painel balanceado de indicadores, representando relações de causa e efeito entre os diversos indicadores de desempenho. Conforme Kaplan e Norton (1997), existem indicadores sobre os quais a organização pode agir efetivamente e aqueles que representam reflexos das ações, sobre os quais a empresa não possui controle direto. Por exemplo, a organização pode acelerar o processo de entrega de seu produto (alterando o resultado deste indicador) e o aumento do índice de satisfação do cliente seria reflexo direto dessa ação.

As relações de causa e efeito entre os diferentes objetivos definidos, em cada perspectiva, são representadas por meio de um esquema denominado mapa estratégico, conforme demonstrado na figura 3.2.

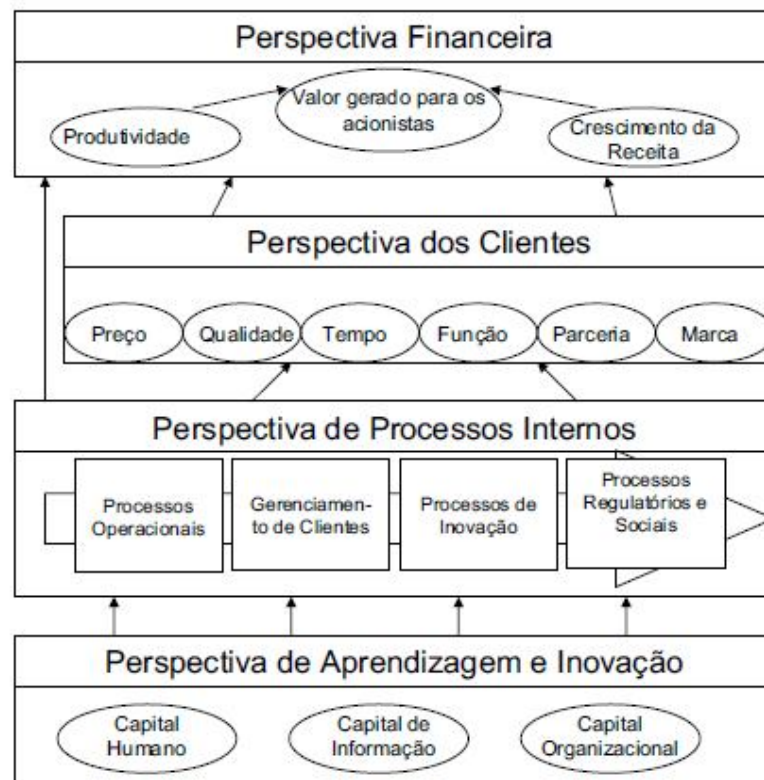


Figura 3.2: Modelo de mapa estratégico

Fonte: Adaptado de KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. A estratégia em ação: Balanced Scorecard. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

O mapa estratégico se configura, portanto, uma ferramenta para a gestão estratégica da organização, na medida em que consolida os principais indicadores de desempenho, bem como estabelece suas relações de causa e efeito. Não obstante, a ferramenta por si só não consiste em mecanismo suficiente para garantir o alinhamento estratégico organizacional.

Nesse sentido é que Kaplan e Norton (2000) concluem, com base em suas pesquisas empíricas, que a ferramenta foi utilizada pelas empresas para focalizar a estratégia e alinhar suas equipes executivas, suas unidades de negócio, recursos humanos, tecnologia da informação e orçamentos. Entretanto, alguns princípios comuns foram adotados por estas organizações, de forma complementar ao modelo do BSC: tradução da estratégia, alinhamento da organização, transformação da estratégia em tarefa de todos, conversão da estratégia em processo contínuo e mobilização da mudança.

O primeiro princípio refere-se basicamente à construção de mapas estratégicos, simplificando e comunicando a estratégia; o segundo princípio consiste em desdobrar a estratégia, criando mapas estratégicos para os diversos níveis hierárquicos

(alinhados ao *scorecard* – painel de indicadores - corporativo) de forma a facilitar a compreensão da estratégia pelos níveis operacionais; a transformação da estratégia em tarefa de todos, por sua vez, relaciona-se à capacidade de promover os interesses pessoais de seus colaboradores e fazer com eles trabalhem em prol da estratégia, minimizando custos desnecessários. Este princípio está diretamente ligado aos sistemas de incentivos e remuneratórios da organização.

O quarto princípio (conversão da estratégia em processo contínuo) se refere à importância do *feedback* e do aprendizado organizacional, no sentido de que os indicadores, metas e as relações causais construídos dentro do modelo precisam ser ajustados e atualizados conforme a organização mensura e analisa seus resultados. Finalmente, o quinto princípio está ligado à questão cultural da organização. Segundo este princípio, a implantação de um sistema de gestão estratégica como o BSC significa não somente o uso de novas ferramentas de mensuração, mas representa uma mudança cultural substancial, dentro da qual os indivíduos devem estar preparados para lidar com resultados negativos ou positivos, que passarão a ser mensurados e comunicados. O sucesso na mudança cultural que representa a adoção do modelo carece de liderança e envolvimento ativo da equipe executiva da empresa.

No que diz respeito às aplicações do BSC no setor público, Kaplan e Norton (2000) salientam que organizações sem fins lucrativos em geral concentram suas estratégias, e conseqüentemente seus indicadores, na perspectiva dos processos internos, visando excelência operacional e redução de custos. “É raro encontrar organizações sem fins lucrativos que se concentrem em estratégias enquadráveis nas modalidades liderança do produto ou intimidade com o cliente.” (KAPLAN; NORTON, 2000, p.146)

Ainda de acordo com Kaplan e Norton (2000), a arquitetura original do mapa estratégico deve ser remodelada para se adequar às necessidades das organizações governamentais. O modelo proposto incorpora a missão organizacional no lugar da perspectiva financeira, isto é, no topo do mapa, considerando que o sucesso financeiro não é o objetivo primordial da maioria dessas organizações. Dessa forma, subjacentes à missão, devem ser inseridas três perspectivas de alto nível: geração de custos, criação de valor e apoio legitimador

[...] as organizações do setor público precisam atender a três objetivos de alto nível para cumprir sua missão: criar valor, a custo mínimo, promovendo o apoio e o comprometimento contínuos de sua fonte de financiamento. A partir daí, o órgão define as metas para os processos internos e para o aprendizado e crescimento que a capacitarão a atingir os objetivos nessas três perspectivas. (KAPLAN; NORTON, 2000, p. 149)

A SES/MG adotou o BSC como seu modelo de comunicação e desdobramento da estratégia, adaptando as referidas recomendações de Kaplan e Norton (2000) às suas necessidades. Nesse sentido, como se verá adiante, o mapa estratégico foi elaborado tendo em vista a missão organizacional no seu topo e a perspectiva “sociedade” logo em seguida, representativa dos principais destinatários das políticas públicas. As perspectivas processos internos e aprendizado e crescimento estão posicionadas logo em seguida, em conformidade com o modelo original e a perspectiva financeira encontra-se na base do mapa estratégico, sinalizando a necessidade de recursos financeiros e orçamentários para a consecução do restante dos objetivos estratégicos.

Definidas as bases conceituais dos modelos de alinhamento estratégico e detalhado o modelo utilizado pela SES/MG, bem como as implicações de sua adaptação ao setor público, segue a apresentação dos mecanismos de coordenação nas organizações, um conceito complementar e ligado ao de alinhamento estratégico.

### **3.2 Mecanismos de coordenação e configurações estratégicas**

O processo de implementação da estratégia e os modelos de alinhamento podem ser complementados pelo marco conceitual referente às configurações estratégicas, desenvolvido por Mintzberg (2008). Segundo o autor, as configurações estratégicas constituem-se simplificações teóricas para descrever a maneira como alguns elementos (internos e externos) se combinam para o funcionamento das organizações. Para cada configuração existe um mecanismo de coordenação predominante, pelo qual a organização busca se alinhar para alcançar seus objetivos.

Diferentes combinações entre os atributos organizacionais (elementos internos) e as características ambientais da organização (elementos externos) podem ser realizadas, de forma que teríamos um número elevado de configurações estratégicas. Entretanto, um número limitado dessas configurações explica a maioria das tendências de desenho de estrutura adotadas pelas organizações eficazes (MINTZBERG 2008).

Antes de avançar no conceito das configurações estratégicas, faz-se necessário apresentar a forma esquemática e genérica como Mintzberg (2008) define as organizações, em suas cinco partes básicas, conforme o quadro 3.2.

Parte Básica	Definição
Cúpula Estratégica	Gerentes com responsabilidade global sobre a organização.
Núcleo Operacional	Executores do trabalho básico da organização, diretamente relacionado à fabricação dos produtos ou prestação dos serviços.
Linha Intermediária	Gerentes com autoridade formal que conectam a cúpula estratégica ao núcleo operacional.
Tecnoestrutura	Analistas que estão à serviço da organização para afetar o trabalho de outras partes, padronizando de alguma forma seu fluxo de trabalho.
Assessoria de Apoio	Unidades especializadas para oferecer apoio à organização em atividades que não compõem o seu trabalho precípua e operacional, tal como setores de finanças, recursos humanos etc.

Quadro 3.2: As cinco partes básicas da organização

Fonte: MINTZBERG, Henry. Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações. Tradução: Ailton Bomfim Brandão – 2. ed. - 4. reimpr. - São Paulo: Atlas, 2008.

Toda organização envolve duas exigências fundamentais: a divisão do trabalho em tarefas distintas e a coordenação entre essas tarefas. Sendo assim, outro conceito essencial do modelo das configurações estratégicas refere-se aos mecanismos de coordenação. Conforme Gomes (2009), os mecanismos de coordenação destinam-se à alocação de recursos na organização e à busca de uma racionalidade processual que vincule os recursos aos objetivos. No mesmo sentido, para Cordeiro (2005), os mecanismos de coordenação constituem-se a forma pela qual a organização busca coordenar os processos, atividades e tarefas que compõem o trabalho das pessoas, no sentido de implementar as estratégias e alcançar os seus objetivos. Mintzberg (2008) define, portanto, os seis mecanismos básicos de coordenação utilizados pelas organizações para implementar suas estratégias, conforme exposto no quadro 3.3.

Os diferentes mecanismos de coordenação, assim como qualquer arquétipo teórico, coexistem nas organizações, mas parece haver sempre a preponderância de um deles. É possível identificar ainda uma evolução natural do mecanismo preponderante utilizado pela organização para coordenar seu trabalho, à medida que ela cresce e aumenta sua complexidade. Os meios preferidos de coordenação parecem deslocar-se do ajuste mútuo (o mecanismo mais simples) para a supervisão direta, em seguida para a padronização, preferivelmente dos processos de trabalho ou normas, ou dos resultados, ou ainda das habilidades, revertendo, finalmente, ao ajuste mútuo (CORDEIRO 2005; MINTZBERG, 2008; GOMES, 2009).

Mecanismo de Coordenação	Definição
Ajuste Mútuo	Coordenação do trabalho pelo simples processo de comunicação informal.
Supervisão Direta	Uma pessoa passa a ser responsável pelo trabalho de outras, por meio de instruções, cobranças, monitoramento de suas ações e alocação de recursos. Pressupõe uma clara relação de autoridade e subordinação.
Padronização de Processos de Trabalho	O conteúdo do trabalho é programado e prescrito, por meio de procedimentos, normalmente escritos, a serem seguidos pelo núcleo operacional. Trata-se do mecanismo de coordenação típico da burocracia weberiana.
Padronização de Resultados	Significa a especificação dos resultados a serem atingidos, isto é, especificar as dimensões do produto ou do desempenho que são resultados diretos das ações.
Padronização de Habilidades	Refere-se à designação de pessoal qualificado, já possuidor de determinada habilidade adequada ao trabalho a ser feito. Não é o trabalho, mas o funcionário que é padronizado. Neste caso o tipo de treinamento exigido para o desempenho das atividades é o elemento pré-determinado e especificado.

Quadro 3.3: Os mecanismos de coordenação

Fonte: MINTZBERG, Henry. Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações. Tradução: Ailton Bomfim Brandão – 2. ed. - 4. reimpr. - São Paulo: Atlas, 2008.

As partes básicas da organização e os mecanismos de coordenação se combinam com os seguintes elementos para formar as configurações estratégicas:

- a) Parâmetros essenciais de projeto, que estão relacionados à utilização em menor ou maior grau de cada um dos mecanismos de coordenação, ou seja, representam as formas possíveis de se organizar a estrutura;
- b) Fatores situacionais ou contingenciais, que dizem respeito às características intrínsecas das organizações, de seu ambiente e de seu mercado de atuação, que limitam ou direcionam a escolha da estrutura.

Nesse sentido, a estruturação eficaz das organizações requer duas hipóteses básicas: ajuste rigoroso entre os parâmetros de projeto e os fatores situacionais, no sentido de que a estrutura da organização deve refletir várias de suas características intrínsecas, sob pena de se tornar ineficaz; e consistência interna entre estes parâmetros de projeto e os mecanismos de coordenação (MINTZBERG, 2008).

É justamente a postulação destas duas hipóteses que restringe as inúmeras possibilidades de combinação entre os quatro elementos (partes básicas, mecanismos de coordenação, parâmetros de projeto e fatores situacionais) e aponta para a existência de um número limitado de configurações eficazes, isto é, configurações que mantêm a coerência entre os elementos. Nesse sentido, em cada configuração um mecanismo de coordenação é dominante e uma parte da organização exerce o papel mais importante, conforme demonstra o quadro 3.4.

Configuração Estratégica	Mecanismo de Coordenação Principal	Parte-Chave da Organização	Características Básicas
Estrutura Simples	Supervisão Direta	Cúpula Estratégica	São constituídas principalmente por uma alta gestão dominante e um núcleo operacional. São predominantemente centralizadas e pequenas.
Burocracia Mecanizada	Padronização de Processos de Trabalho	Tecnoestrutura	Sua estrutura tende a ter a forma de pirâmide, centralizada verticalmente. São muito comuns nos setores que surgiram na época da Revolução Industrial e da produção em massa.
Burocracia Profissional	Padronização de Habilidades	Núcleo Operacional	Sua estrutura é bastante horizontalizada, com o núcleo operacional altamente qualificado e autônomo, participando de decisões estratégicas e operacionais.
Organização Diversificada	Padronização de Resultados	Linha Intermediária	Apresentam-se visualmente de forma semelhante à burocracia profissional, mas têm em seu núcleo operacional outras estruturas ao invés de indivíduos. O poder encontra-se pulverizado.
<i>Adhocracia</i>	Ajuste Mútuo	Assessoria de Apoio	Comuns em setores onde a inovação permanente é uma exigência para a sobrevivência. Funcionam na base de projetos <i>ad hoc</i> e tendem a possuir estruturas fortemente orgânicas, com o uso freqüente de dispositivos de ligação do tipo matricial.

Quadro 3.4: As configurações estratégicas

Fonte: MINTZBERG, Henry. Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações. Tradução: Ailton Bomfim Brandão – 2. ed. - 4. reimpr. - São Paulo: Atlas, 2008.

Finalmente, Gomes (2009) chama atenção para uma sexta configuração possível, qual seja: a “organização política”. Trata-se de uma organização melhor descrita em termos de poder e não em termos de estrutura, na qual não existe um mecanismo de coordenação predominante nem uma parte-chave, senão tudo depende da fluidez do poder informal, assentado para ganhar questões individuais. As organizações políticas podem ser temporárias, refletindo um período de transição entre diferentes estruturas, ou mesmo representar uma competição interna relevante de poder entre suas diversas partes.

Diante da existência da organização política, na qual existe um vácuo de coordenação, Gomes (2009) sugere sua relação estreita com as organizações do setor público, dado o contexto institucional e político no qual estas estão inseridas, mas argumenta no sentido de ponderar as duas perspectivas:

“A rigor, no entanto, as práticas e situações reais de coordenação encontram-se em pontos intermediários: não são administrativamente exaustivas, mas, por outro lado, possuem algum grau de regularidade e previsibilidade.” (GOMES, 2009, p. 66)

Esta será, portanto, a perspectiva ponderada adotada por este estudo, no que se refere à análise que se segue: considera-se que existe algum grau de previsibilidade nas

ações das organizações do setor público que é perceptível, em outras palavras, existe um padrão de formulação, implementação e coordenação estratégica que pode ser depreendido a partir da pesquisa sistemática.

### 3.3 A questão das unidades de apoio

Toda organização possui atividades fim e atividades meio. De forma geral, as atividades ligadas ao desenvolvimento, produção, comercialização e entrega de bens e serviços, para satisfazer os clientes finais da organização, constituem-se nas funções denominadas funções “fim”. Por outro lado, existem as funções tipicamente “meio”, ou seja, atividades que apóiam o desenvolvimento, produção e comercialização de bens e serviços, mas não estão diretamente relacionadas com estas, tais como finanças, recursos humanos e tecnologia da informação (SLACK; CHAMBERS; JOHNSTON, 2002).

É importante destacar que diferentes empresas distribuem, organizam e nomeiam suas atividades de diferentes formas e não existe uma distinção clara entre as funções centrais (funções fim) e as funções de apoio (funções meio). Para Slack, Chambers e Johnston (2002), muitos dos problemas e das oportunidades de melhoria no que se refere à ciência e à prática da administração residem exatamente na justaposição entre as fronteiras dessas funções.

Da mesma forma, no que diz respeito ao conceito da cadeia de valores de Porter (1989), as atividades de valor da organização podem ser divididas em atividades *primárias* e atividades *de apoio*. As primeiras se referem à criação física do produto ou à prestação direta do serviço oferecido pela organização e sua entrega ao cliente, ou mesmo à assistência após a venda. De outro lado, as atividades de apoio são aquelas que sustentam as atividades primárias, fornecendo insumos, recursos, tecnologia e infraestrutura. As linhas tracejadas identificadas na figura 3.3, representativa de uma cadeia de valores genérica, refletem o fato de que cada atividade de apoio pode estar associada a atividades primárias específicas ou mesmo possuírem interface com a cadeia inteira. A estrutura interna da empresa, por sua vez, não está associada a atividades primárias particulares, senão apóia a cadeia inteira.

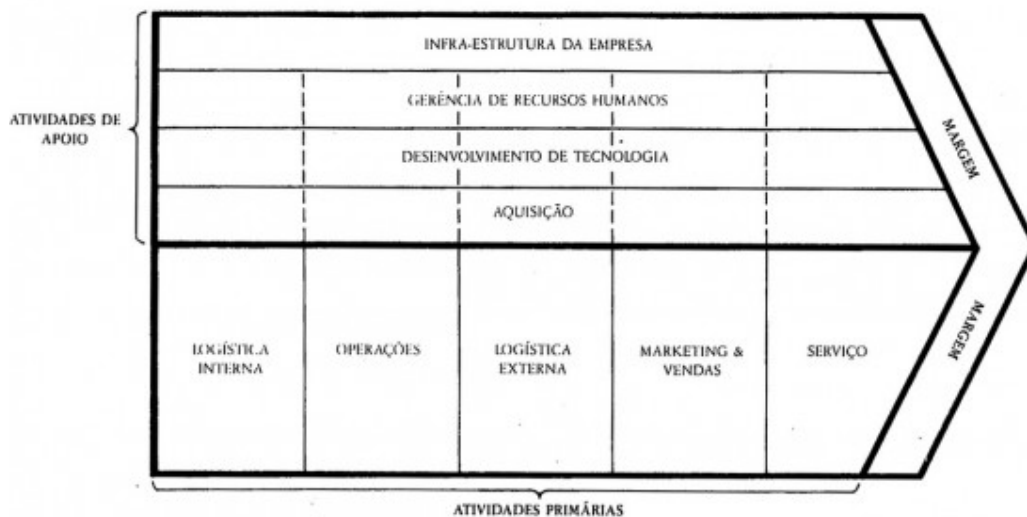


Figura 3.3: A cadeia de valores genérica

Fonte: PORTER, Michael E. *Vantagem Competitiva*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

As atividades de apoio são divididas em quatro categorias genéricas, como se pode observar na figura 3.3 (aquisição, desenvolvimento de tecnologia, gerência de recursos humanos e infra-estrutura), as quais podem ser subdivididas em outras atividades de valor distintas e específicas, conforme a individualidade de cada organização. É importante ressaltar que estas atividades são comumente encaradas como despesas indiretas, não obstante não podem ser negligenciadas, uma vez que podem ser poderosas fontes de vantagem competitiva. Exemplos de atividades de apoio capazes de reduzir custos e aumentar a competitividade das empresas podem ser: processos e sistemas gerenciais eficazes, relações de parceria com os fornecedores, pessoal qualificado e treinado para a consecução de suas atividades, dentre outras atividades tipicamente de apoio (PORTER, 1989).

Diante da importância das atividades de apoio, “unidades de serviço compartilhado são criadas no nível corporativo ou divisional em razão das economias de escala e das vantagens de especialização e diferenciação delas resultante.” (KAPLAN; NORTON, 2000, p. 204) Em outras palavras, os ganhos de escala advindos da concentração desses serviços fazem com que eles sejam oferecidos de forma centralizada, a todas as unidades de negócio, dentre os quais podemos citar exemplos como: serviço de tecnologia da informação central, marca comum, compras, manutenção e distribuição. As unidades centralizadoras e prestadoras destes serviços são chamadas “unidades de apoio”, segundo Kaplan e Norton (2006) ou “assessorias de apoio”, conforme Mintzberg (2008), ou ainda, comumente, “área meio”, em referência à natureza de suas atividades predominantes, conforme definido por Slack, Chambers e Johnston (2002).

O desafio consiste, portanto, em tornar os serviços compartilhados sensíveis à estratégia organizacional, isto é, alinhar as unidades de apoio, fazendo com que os processos funcionais meio se ajustem aos processos fim para a devida consecução da estratégia formulada. As unidades de apoio devem, em última instância, atender às necessidades das áreas fim por elas atendidas.

Na prática, os grupos de serviços compartilhados, embora construídos para gerar benefícios de economia de escala e especialização, freqüentemente se tornam burocráticos, insensíveis e inflexíveis, e não proporcionam os almejados benefícios econômicos às unidades operacionais. (KAPLAN; NORTON, 2000, p. 205)

Nesse sentido, com base no ferramental descrito do *balanced scorecard*, alguns modelos e técnicas essencialmente prescritivos, com respaldo em estudos de casos de sucesso, foram elaborados por Kaplan e Norton (2000, 2006). O objetivo destes modelos é desenvolver *scorecards* (painéis de indicadores) para as unidades de apoio com vistas a viabilizar exatamente o alinhamento das unidades de apoio e a criação de sinergias por meio dos serviços compartilhados.

Uma primeira abordagem para o desenvolvimento de um *scorecard* para uma unidade de apoio denomina-se “Modelo de Negócio no Negócio”. Segundo essa abordagem, as unidades de apoio devem ver-se e funcionar como negócios independentes dentro da organização, cujos clientes são as diferentes unidades de negócio. O que define a relação entre elas são os objetivos estratégicos e os indicadores da perspectiva “clientes” dos *scorecards* da unidade de apoio. (KAPLAN; NORTON, 2000)

A idéia central deste modelo é que a unidade de apoio desenvolva seu *scorecard* de maneira autônoma e atue como se fosse um fornecedor externo, isto é, adotando uma interface profissional com as unidades de negócio, como se estas estivessem no mercado em busca do melhor fornecedor. Caso o serviço não seja adequado às exigências estratégicas da unidade de negócio, talvez seja o momento de terceirizar o serviço.

A segunda abordagem, mais factível para o presente o estudo, uma vez que as organizações públicas possuem restrições legais para terceirizar parte de seus serviços de apoio, é o “Modelo de Parceiro Estratégico”. Conforme este modelo, primeiramente cada unidade de negócio desenvolve seu *scorecard* alinhado ao mapa estratégico da organização. Em seguida, as unidades de apoio desenvolvem seus *scorecards* de forma integrada com as unidades de negócio que elas atendem, tendo em vista seus objetivos e o

nível de serviço que elas demandam, definindo uma estratégia interna que proporcione valor e benefícios para as unidades de negócio parceiras (KAPLAN; NORTON, 2000).

Este mesmo modelo de parceiro estratégico é revisitado e detalhado por Kaplan e Norton (2006). Aqui se define um processo padrão para implementação deste modelo de alinhamento das unidades de apoio, representado na figura 3.4.

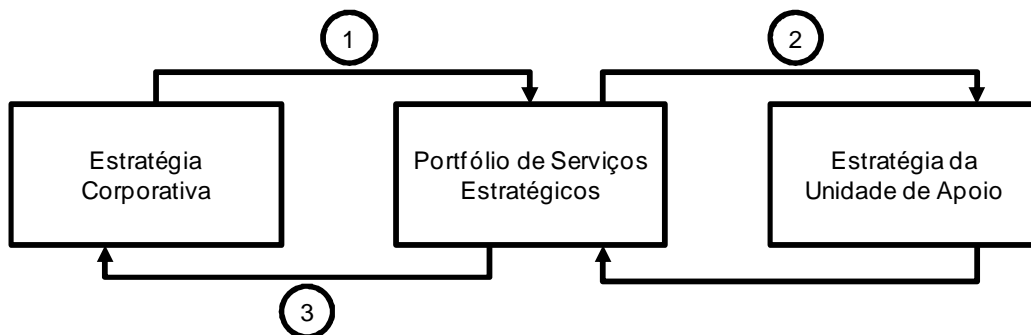


Figura 3.4: Processo de alinhamento das unidades de apoio

Fonte: Adaptado de KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. Alinhamento: usando o Balanced Scorecard para criar sinergias corporativas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

O processo inicia-se com a definição de um portfólio de serviços estratégicos, isto é, um conjunto personalizado de iniciativas potenciais, balizado na estratégia corporativa e na estratégia das unidades de negócio. O portfólio de serviços visa ao atendimento das demandas dos clientes internos, de forma a criar vantagem competitiva para estes. Tal vantagem competitiva pode ser criada por meio de três estratégias básicas, semelhantes às estratégias genéricas definidas por Porter (1989), quais sejam: baixo custo, liderança de produto e soluções completas para clientes. As estratégias são complementares e não-excludentes, não obstante a terceira delas revela-se sustentável ao longo do tempo e, conseqüentemente, revela-se a mais difícil de ser implementada.

Em tese, algumas atividades de apoio (como manutenção da rede de computadores, por exemplo) devem ser realizadas ao menor custo possível. No entanto, dificilmente as unidades de apoio sustentarão um custo mais baixo que as empresas externas especializadas, que desfrutam de economias de escala, e, nesse sentido, as unidades de apoio correm o risco de serem terceirizadas, caso se concentrem unicamente na estratégia de redução de custos. Do mesmo modo, liderança em produto é uma estratégia relevante, mas de difícil sustentação, uma vez que novas capacidades podem ser imitadas com rapidez. Um portfólio de serviços estratégicos deve contemplar, portanto, baixo custo, com alta confiabilidade, mas, sobretudo, a unidade de apoio deve identificar poucos serviços críticos em que podem superar os padrões vigentes e contribuir para a diferenciação e para a estratégia dos seus clientes internos (KAPLAN; NORTON, 2006).

O segundo passo do processo consiste na formulação de uma estratégia por parte da unidade de apoio, para que ela possa desenvolver de maneira satisfatória o portfólio de serviços estratégicos definidos na primeira etapa. Em suma, este passo se refere à tradução da estratégia da unidade de apoio em iniciativas, indicadores e metas, culminando com a construção de um mapa estratégico para as unidades de apoio, com objetivos para cada perspectiva do modelo, conforme as particularidades da unidade em questão, de seus clientes e da estratégia interna escolhida.

O passo final visa construir as ferramentas para a gestão estratégica ativa e constante das unidades de apoio, tornando o alinhamento dessas unidades um processo contínuo. Para isso, as conexões entre a estratégia das unidades de negócio e as estratégias das unidades de apoio dentro deste modelo exigem alguns requisitos:

- a) **Processo de Planejamento Integrado:** a unidade de apoio deve participar ativamente do processo de planejamento das unidades de negócio, definindo suas contribuições para os objetivos destas, informando suas potencialidades e restrições;
- b) **Estratégia de conexão:** as unidades de apoio aceitam a responsabilidade pela melhoria dos indicadores selecionados nos *scorecards* das unidades de negócio;
- c) **Acordo de serviço:** nesse acordo são definidos os produtos, os níveis de serviço e os custos da unidade de apoio, bem como os responsáveis por cada iniciativa;
- d) **Feedback do cliente:** a unidade de apoio deve receber retorno periódico da efetividade de suas ações, vindo de seus clientes internos, a partir do acordo de serviços firmado;
- e) **Gerentes de Relacionamento:** uma alternativa para melhorar a comunicação e desenvolver parcerias entre as áreas fim e meio é a designação de pessoas para liderar e gerenciar os relacionamentos entre elas.

Apresentado o referencial teórico, bem como detalhado o seu recorte a ser utilizado como base para o presente estudo, resta-nos proceder à descrição do contexto, da estratégia e das características subjacentes da unidade de análise em questão, caminhando para a especificidade inerente ao estudo de caso.

## **4 ESTUDO DE CASO: A ESTRATÉGIA DA SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS**

Esta seção situará e descreverá a estratégia da SES/MG, apresentando seus principais elementos constitutivos e identificando, ao final, aqueles que balizarão o estudo de caso. Diante da complexidade do ambiente institucional no qual a organização-objeto desta pesquisa está inserida, representado pelo Sistema Único de Saúde brasileiro - desde sua concepção histórica passando por seus princípios, sua forma de organização, até o seu constante processo de construção - a descrição da estratégia se limitará a alguns aspectos recentes que influenciaram sua formulação. Dessa forma, vários elementos e conceitos inerentes ao complexo contexto institucional do SUS estarão à margem desta descrição, não obstante alguns deles estarão presentes de forma pontual no processo relatado.

Sendo assim, os elementos a serem elencados e caracterizados nesta seção, e que se combinam no contexto da elaboração, mapeamento e desdobramento da estratégia da SES/MG, são os seguintes: a estratégia de longo prazo e o modelo de gestão estratégica adotado pelo estado de Minas Gerais; o marco conceitual das redes de atenção à saúde; o próprio processo de elaboração do Mapa Estratégico, a identificação das iniciativas estratégicas adotadas na SES/MG e, finalmente, o processo de desdobramento da estratégia construída.

### **4.1 A estratégia dentro da estratégia**

A Secretaria de Estado de Estado de Saúde de Minas Gerais (SES/MG) é um órgão componente da Administração Direta do Poder Executivo de Minas Gerais e, assim sendo, sua estratégia está diretamente vinculada à estratégia geral do governo. A Administração Direta pode ser entendida como “o conjunto de órgãos que integram as pessoas federativas, aos quais foi atribuída a competência para o exercício, de forma centralizada, das atividades administrativas do Estado.” (CARVALHO FILHO, 2005, p. 402)

Sendo assim, a Secretaria de Estado de Saúde encontra-se diretamente subordinada ao Governador do Estado de Minas Gerais, parte de seus recursos é proveniente do tesouro estadual, a população administrada encontra-se circunscrita aos limites territoriais do estado, bem como seu ambiente político e institucional está intimamente ligado à situação geral do governo do estado. Não é diferente para a elaboração e desdobramento de sua estratégia de atuação.

O instrumento que formaliza o planejamento estratégico do governo de Minas Gerais e estabelece objetivos de longo prazo, em um horizonte de aproximadamente 15 anos, é o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), previsto na Constituição Estadual, no seu artigo 231, como instrumento de desenvolvimento socioeconômico do Estado, bem como de racionalização e coordenação das ações do governo, dentre outros objetivos secundários.

O PMDI publicado em 2003 e revisado em 2007 contempla objetivos e metas estabelecidos até o ano de 2023. O referido Plano Estratégico se propõe a fazer um breve diagnóstico da atual situação sócio-econômica de Minas Gerais e consolida “um conjunto de grandes escolhas que orientam a construção do futuro do Estado em um horizonte de longo prazo e sob condições de incerteza.” (MINAS GERAIS, 2007, p. 12). Nesse sentido, o documento destaca algumas áreas focais de atuação, denominadas “áreas de resultado”. As Áreas de Resultados explicitam os grandes desafios a serem superados nos vários setores de atuação do Estado. Para cada Área de Resultados foram detalhados quais serão os objetivos estratégicos específicos, as ações e os resultados finalísticos que deverão ser perseguidos pelo Governo de Minas.

Conforme Borges (2008), no PMDI 2007-2023 o foco são as entregas para a sociedade, isto é, os desafios setoriais identificados são agrupados em áreas de resultado conforme uma lógica, desdobrados em objetivos estratégicos e traduzidos em indicadores e metas, os chamados resultados finalísticos. Ademais, se estabelecem agendas setoriais de gestão para que cada órgão ou entidade contratualize as ações que impactarão diretamente a vida dos cidadãos. A figura 4.1 ilustra a lógica de elaboração e desdobramento da estratégia mineira.

Esta lógica de formulação, desdobramento e monitoramento estratégico em sentido *top-down*, representado na figura 4.1 pelas setas verticais, está intimamente ligada à literatura apresentada sobre o assunto, na medida em que os modelos apresentados possuem semelhanças entre si que podem ser relacionadas diretamente aos instrumentos utilizados no modelo de gestão do estado de Minas Gerais, de forma coerente e sistemática. As setas horizontais apresentam exatamente as relações diretas entre as semelhanças dos modelos de desdobramento da estratégia selecionados com base na literatura prescritiva e os instrumentos de gestão adotados em Minas Gerais.

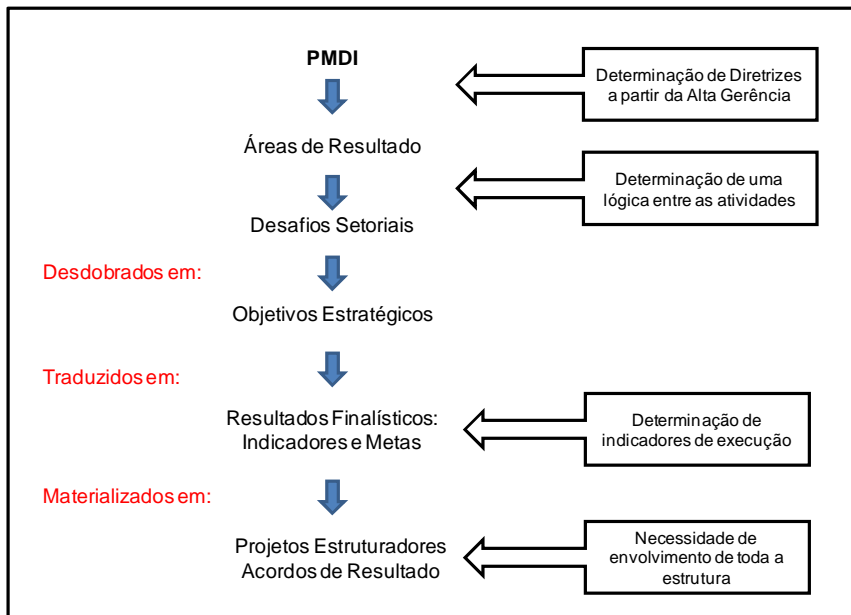


Figura 4.1: Lógica de elaboração e desdobramento da estratégia mineira.

Fonte: Adaptado de BORGES, Thiago Bernardo. A construção do alinhamento estratégico no estado de Minas Gerais. 2008. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2008.

A materialização da estratégia do governo ocorre por meio de iniciativas estratégicas, denominadas projetos estruturadores, cujo objetivo primordial é garantir e orientar a alocação dos escassos recursos orçamentários do estado às prioridades definidas. A definição de um portfólio de projetos estratégicos nasce com o objetivo primeiro de permitir a avaliação da aderência orçamento-estratégia e evitar a lógica da inércia orçamentária, tão comum nas organizações públicas: geralmente, neste tipo de organização, a gestão orçamentária e os processos administrativos se sobrepõem à estratégia (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006).

Nesse sentido, o estado de Minas Gerais adotou a metodologia de gerenciamento de projetos, articulada no Programa de Gestão Estratégica dos Recursos e Ações do Estado (GERAES), incorporando rígidas pactuações de entregas e produtos especificados, definido nas seguintes palavras:

Trata-se de um conjunto de medidas de gestão do planejamento que visam transformar a estratégia principal do governo em resultados, garantindo a presença dos principais projetos de governo – os estruturadores – nos instrumentos de planejamento de longo (PMDI), médio (PPAG) e curto prazo (LOA). Adicionalmente, o GERAES incorpora técnicas de gerenciamento de projetos para apoio na realização da estratégia, e introduz mecanismos que incentivam o atendimento das metas dos projetos estruturadores. (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006, p.18).

Finalmente, faz-se necessário o envolvimento de toda a estrutura organizacional do governo com a execução de sua estratégia e, neste ponto, o modelo inclui a contratualização de resultados com as diferentes partes da estrutura. Segundo Furtado (2007), o Acordo de Resultados<sup>1</sup> é um instrumento gerencial que tem por objetivo alinhar as organizações governamentais com a orientação estratégica do governo. É mais especificamente descrito como “um sistema de contratualização que engloba a pactuação de resultados e a concessão de autonomias com vistas atingir o alinhamento desejado”. (FURTADO, 2007, p. 22)

A partir de 2008, os acordos passaram a ser desdobrados até o nível de equipe<sup>2</sup>, constituindo o que é chamado de Acordo de Resultados de 2ª etapa. Este processo envolveu as equipes de trabalho de todos os órgãos do governo e foi conduzido utilizando-se o *Balance Scorecard* (BSC). Neste processo, os objetivos já definidos no PMDI foram discutidos e desdobrados em indicadores atribuídos a cada equipe de trabalho (GOMES, 2009).

Diante deste contexto de planejamento de longo prazo e do modelo de elaboração, desdobramento e materialização da estratégia governamental adotado em Minas Gerais, a Secretaria de Estado de Saúde encontra-se responsável, sobretudo, por uma das áreas de resultado definidas no plano, denominada “Vida Saudável”. De acordo com o PMDI (2007-2023), os destinatários das políticas públicas executadas no âmbito da SES/MG são pessoas saudáveis, capazes de promover o desenvolvimento sócio-econômico do estado, no que se refere à perspectiva do Capital Humano da população mineira, conforme ilustra o mapa estratégico do estado.

---

<sup>1</sup> Para uma descrição e análise mais profunda do Acordo de Resultados como instrumento de contratualização de resultados do Governo de Minas, ver Furtado (2007) e Gomes (2009).

<sup>2</sup> Um conceito fluido, na medida em que engloba níveis hierárquicos distintos, conforme cada órgão.



Figura 4.2: Mapa estratégico de Minas Gerais

Fonte: MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Plano mineiro de desenvolvimento integrado (PMDI) 2007-2023. Belo Horizonte, 2007, p.27

#### 4.2 A situação de saúde em Minas Gerais e o modelo das redes de atenção à saúde

Conforme o breve diagnóstico constante do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2007-2023, a situação da saúde em Minas Gerais se caracteriza (1) por uma mudança no perfil epidemiológico, com aumento da incidência de doenças crônicas, dado o envelhecimento da população; (2) pelo aumento de doenças relacionadas a fatores de riscos à saúde (como tabagismo, inatividade física e uso de drogas, por exemplo), que demandam ações de prevenção e conscientização; e, finalmente, (3) por uma agenda não concluída de doenças infecto-contagiosas, sobretudo nas regiões do Estado que sofrem com a falta de infra-estrutura de saneamento básico. A partir desse breve diagnóstico, o documento elenca algumas iniciativas prioritárias para enfrentar a situação descrita, tais como:

- universalizar a oferta para a população SUS dependente e ampliar a qualidade dos serviços de atenção primária à saúde, com ênfase em ações de promoção, prevenção e assistência à saúde da família;

- intensificar o processo de regionalização da Atenção à Saúde, para, progressivamente, adequar a oferta e a qualidade da atenção de média e alta complexidade às necessidades da população;
- consolidar o projeto Viva Vida para reduzir a mortalidade infantil, por meio do desenvolvimento da atenção ao pré-natal, ao parto, ao puerpério, ao recém-nascido e à criança. (MINAS GERAIS, 2007, p. 33)

Porter e Teisberg (2007), em sua profunda análise do típico sistema privado de saúde norte-americano, argumentam que é imprescindível uma mudança na forma como cada agente do sistema de saúde elabora sua estratégia, no sentido de criar valor para os usuários dos serviços de saúde. Segundo os autores, nos Estados Unidos o sistema em vigor gera custos crescentes e insustentáveis a toda a sociedade, que só poderiam ser reduzidos por meio de uma alteração nos incentivos e na estratégia adotada pelos diversos atores deste sistema.

O objetivo de qualquer sistema de saúde ao redor do mundo é aumentar o valor para os pacientes, isto é, a qualidade dos resultados para o paciente em relação ao dinheiro gasto. Minimizar custos é uma meta equivocada, que leva a resultados contraproducentes. Eliminar desperdícios e serviços desnecessários é benéfico, mas a redução de custos deve ser decorrência de eficiências verdadeiras e não de transferências de custos a outros atores do sistema, de racionamento e redução da qualidade dos serviços disponíveis. Nesse sentido, o valor para o paciente só pode ser medido se levado em conta todo o ciclo de atendimento ao paciente e não um procedimento (serviço, consulta ou exame) isoladamente. Os sistemas de saúde devem assumir, portanto, uma perspectiva de ciclo de atendimento completo, incluindo medidas para evitar a necessidade de intervenções (prevenção) e o gerenciamento das condições de saúde para evitar sua recorrência (PORTER; TEISBERG, 2007).

Em que pese as peculiaridades do sistema de saúde norte-americano, o princípio de integralidade na prestação dos serviços, isto é, a consideração de todo o ciclo de atendimento para a geração de valor, é algo essencial para o SUS. O sistema de saúde público brasileiro, que adota a universalidade e a integralidade da atenção à saúde como seus fundamentos, deve implementar essa mesma estratégia, no sentido de evitar a fragmentação do sistema em iniciativas isoladas que não gerem resultados e valor para os pacientes. Tal estratégia constitui-se a base do modelo organizativo das redes de atenção à saúde (MENDES, 2009).

Para Pestana *et al.* (2009), a implantação de redes de atenção à saúde é condição necessária para ligar a situação de saúde da população brasileira, diagnosticada

no Estado de Minas Gerais pelo PMDI, e a forma de organização do sistema de atenção do SUS. Nesse sentido, há que se restabelecer a coerência entre a situação de saúde e o SUS, o que envolverá a implantação de redes de atenção à saúde, uma nova forma de organizar o sistema de atenção à saúde (MENDES, 2009).

As redes de atenção à saúde são arranjos produtivos híbridos que combinam a concentração de certos serviços com a dispersão de outros. São organizadas sob a lógica dialética da economia de escala (do grau de escassez de recursos) e do acesso aos pontos de atenção à saúde. A situação ótima, portanto, reside no ponto de equilíbrio entre economia de escala e acesso, sendo que, quando do conflito entre essas variáveis, deve-se priorizar o acesso. As redes de atenção à saúde, portanto, podem ser definidas como

organizações poliárquicas de conjuntos de serviços de saúde, vinculados entre si por uma missão única, por objetivos comuns e por uma ação cooperativa e interdependente, que permitem ofertar uma atenção contínua e integral a determinada população, coordenada pela atenção primária à saúde - (...) – com responsabilidades sanitária e econômica e gerando valor para a população. (PESTANA *et al.*, 2009, p.38)

Economia de escala, grau de escassez de recursos e acesso aos diferentes pontos de atenção a saúde determinam, dialeticamente, a lógica de organização das redes de atenção à saúde. Os serviços que devem ser ofertados de forma dispersa no território são aqueles que se beneficiam menos de economias de escala, para os quais há recursos suficientes e em relação aos quais a distância é fator fundamental para a acessibilidade. Em geral, estes são os serviços de atenção primária, de baixa densidade tecnológica, tais como os serviços ofertados nas Unidades Básicas de Saúde e pelos agentes comunitários de saúde presentes no sistema brasileiro. Por outro lado, os serviços que devem ser concentrados são aqueles que mais se beneficiam de economias de escala, para os quais os recursos são mais escassos e em relação aos quais a distância tem menor impacto sobre o acesso. Estes são, geralmente, os serviços de maior densidade tecnológica, como hospitais, unidades de processamento de exames de patologia clínica, equipamentos de imagem, entre outros, que tendem a ser concentrados (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2000).

As redes de atenção à saúde são constituídas de três elementos básicos: a população adstrita, o modelo de atuação e a estrutura operacional. A população constitui-se a razão de ser da rede: trata-se da população colocada sob sua responsabilidade em um território bem definido. Por sua vez, o modelo de atuação é o sistema lógico que organiza seu funcionamento: “é definido em função das prioridades e estratégias governamentais, das situações demográfica e epidemiológica, e dos determinantes sociais da saúde,

vigentes em determinado tempo e em determinada sociedade.” (PESTANA *et al.*, 2009, p. 40)

Vale detalhar o terceiro elemento constitutivo das redes de atenção à saúde, qual seja, sua estrutura operacional, visto que sua implantação balizará a formulação da estratégia da SES/MG, e sua descrição por meio do seu mapa estratégico. A estrutura operacional das redes de atenção à saúde possui cinco componentes: os pontos de atenção à saúde (secundários e terciários); o centro de comunicação, concentrado na atenção primária à saúde; os sistemas de apoio; os sistemas logísticos; e o sistema de governança das redes. A figura 4.3 ilustra, de forma esquemática, a estrutura operacional das redes de atenção à saúde.

A atenção primária à saúde, isto é, os serviços de baixa densidade tecnológica oferecidos de forma dispersa no território, para os quais a acessibilidade de todos os cidadãos é fundamental, funciona como centro de comunicação das redes. Os sistemas de apoio e os sistemas logísticos são fundamentais para o funcionamento adequado e racional das redes, bem como são comuns a todos os pontos de atenção, como se pode ver na figura 4.3.

Os pontos de atenção secundária e terciária, portanto, são os únicos componentes organizados de forma temática e prestam serviços especializados, como por exemplo, rede de atenção à saúde da mulher e da criança, rede de atenção à saúde do idoso, e assim por diante. As redes temáticas e seus respectivos pontos de atenção são estruturados conforme as necessidades de saúde identificadas e determinadas como prioritárias em determinada população.

Finalmente, o sistema de governança das redes de atenção à saúde é o arranjo institucional criado para viabilizar a gestão adequada de todos os componentes das redes e de suas inter-relações, que não se encontra representado na figura 4.3, não obstante envolve todos os componentes das redes.

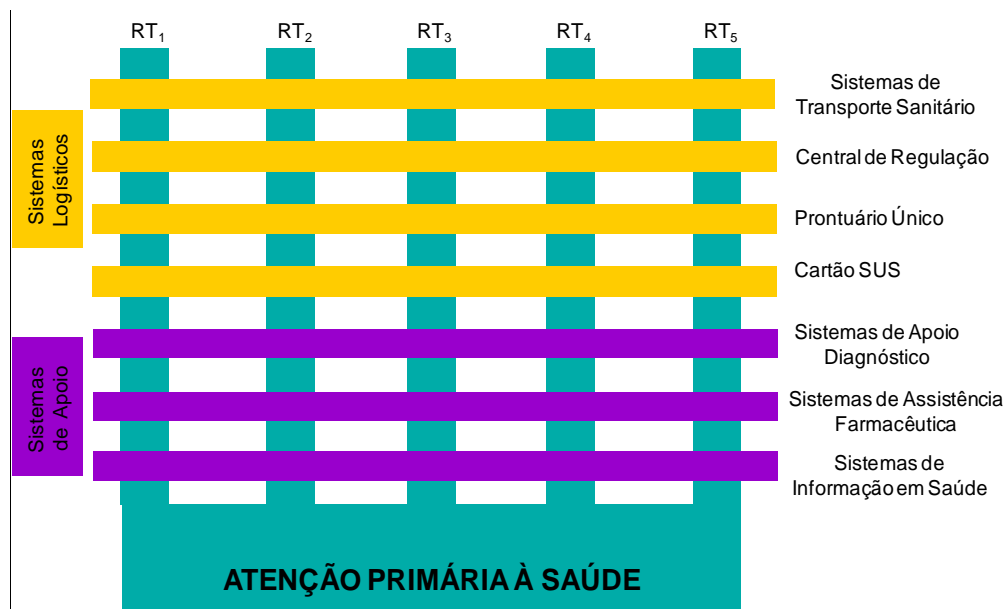


Figura 4.3: Estrutura operacional das redes de atenção à saúde

Fonte: MENDES, Eugenio Vilaça. As redes de atenção à saúde. Belo Horizonte: ESP-MG, 2009, p. 146

O modelo de gestão em redes surge como estratégia fundamental para a efetivação dos princípios do SUS, com a formação de redes de atenção à saúde, capazes de responder a condições agudas e crônicas presentes no estado de Minas. “A principal mudança promovida na atuação do Estado na área de Saúde [com o Choque de Gestão<sup>3</sup> promovido pelo Governo nos últimos anos] baseia-se no conceito holístico do trabalho em rede. Esse conceito e a formação de redes estão incorporados a todos os projetos [...]” (MARQUES *et al.*, 2009).

Em outras palavras, a estratégia do governo mineiro na área da saúde concentra-se justamente na estruturação dessas redes de atenção à saúde, distribuindo-as no território (micro e macrorregiões sanitárias), organizando e qualificando os pontos de atenção dos níveis primário, secundário e terciário (níveis que representam diferentes densidades tecnológicas), identificando suas respectivas competências, definindo e

<sup>3</sup> Conjunto de medidas e reformas administrativas empreendidas a partir de 2003 que possui como bases o fortalecimento do planejamento de longo prazo, a conexão deste com os planos orçamentários de curto prazo, e o monitoramento intensivo de projetos prioritários ligados à estratégia de longo prazo. Ver VILHENA, Renata *et al.* **O Choque de Gestão em Minas Gerais**: políticas de gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

programando os fluxos e contra-fluxos de assistência, garantidos por sistemas logísticos e de apoio.

Prioritariamente, foram definidas quatro redes temáticas a serem implantadas, escolhidas com base na análise da situação de saúde no estado, conforme o plano estratégico mencionado (PMDI 2007-2023). De um lado, as doenças cardiovasculares e diabetes, as causas externas e a mortalidade infantil, bem como as disparidades identificadas no estado, podem ser vistas como questões primordiais a serem tratadas no intuito de reduzir a mortalidade em Minas Gerais. Nesse sentido, estão sendo estruturadas:

- a) Rede Hiperdia, com foco na atenção às doenças crônicas;
- b) Rede Urgência e Emergência, visando o fortalecimento desse serviço no estado, com o objetivo último de reduzir as mortes por causas externas e;
- c) Rede Viva Vida, de atenção à gestante e criança de risco e à mulher na prevenção e tratamento do câncer de colo uterino e mama;

Por outro lado, para melhorar a qualidade de vida e reduzir as incapacidades da população idosa, assim como aumentar sua funcionalidade, está sendo estruturada a

- d) Rede Mais Vida.

### **4.3 Mapeando a estratégia construída**

A SES/MG iniciou em 2008 o processo de elaboração de seu Mapa Estratégico, representação visual do planejamento estratégico dessa instituição. Foram incorporados neste processo os documentos norteadores da política de saúde em Minas Gerais, além de referenciais teóricos que tem subsidiado a organização do SUS no estado, a saber:

- a) Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI, 2007-2023);
- b) Plano Estadual de Saúde (2007-2011);
- c) O modelo de Redes de Atenção à Saúde;
- d) O ferramental do *Balanced Scorecard*.

O Mapa Estratégico foi orientado primordialmente pela visão – ambição futura da SES/MG – que é “Ser instituição modelo de inovação da gestão da saúde pública no Brasil, contribuindo para que Minas Gerais seja o Estado onde se vive mais e melhor”.

Nota-se uma relação bastante peculiar entre a visão da secretaria de estado, a sua missão e o seu negócio. A partir da reforma da saúde pública no Brasil, com a criação do Sistema Único de Saúde, foi alterado o papel de cada nível de governo na prestação dos serviços públicos de saúde. No que se refere à implantação do SUS, ao longo da década de 1990, ocorreu um acelerado processo de descentralização político-administrativa, com progressiva transferência de responsabilidades e recursos do nível federal para os gestores estaduais e municipais. Diante deste aspecto, é de fundamental importância compreender as funções de cada ator dentro do Sistema Único de Saúde e, dessa forma, esse novo escopo da política de saúde pública, com boa parte da prestação dos serviços colocada sob a responsabilidade dos municípios, gerou uma alteração da missão das secretarias estaduais de saúde. Dentro deste contexto, a missão da SES/MG, ou seja, sua razão de ser, foi definida nas seguintes palavras: “Formular, regular e fomentar as políticas de saúde de Minas Gerais, de acordo com as necessidades da população, assegurando os princípios do SUS”.

Todavia, o negócio da SES/MG focaliza-se em resultados para a população, independentemente de a secretaria ser ou não responsável direta pela execução dos serviços de atenção à saúde. Por meio da articulação entre os componentes do SUS, a atuação da secretaria deve focar na “Promoção e proteção da saúde no Estado de Minas Gerais, identificando as necessidades de sua população”.

Outros pressupostos para construção do mapa estratégico foram os instrumentos de gestão estadual. Os resultados pactuados com a sociedade no PMDI e a gestão dos projetos estruturadores para o alcance desses resultados orientaram as perspectivas “clientes” e “processos internos”, enquanto as metas de modernização da gestão e melhoria do gasto público, pactuadas no âmbito do modelo de gestão do estado, subsidiaram alguns elementos para a perspectiva “aprendizado e crescimento” e para a perspectiva “financeira”.

As redes de atenção à saúde estão contempladas na perspectiva “processos internos” do Mapa Estratégico (ver anexo A), como elementos diretos de produção de resultados para a sociedade, e as iniciativas propostas para sua implantação, também identificadas no mapa, são exatamente os projetos estratégicos. Em suma, a implantação das redes de atenção à saúde no estado de Minas Gerais ocorre por meio dos projetos estruturadores, os projetos estratégicos que direcionam os recursos de investimento do

estado, no sentido de integrar o orçamento à estratégia e, em última instância, materializar essa estratégia.

A partir da estratégia mapeada, podemos identificar e caracterizar a carteira de projetos estruturadores da SES/MG, conforme o quadro 4.1.

Projeto Estruturador	Objetivo Estratégico Relacionado	Objetivo Específico
Viva Vida	Reduzir a Mortalidade infantil	Implantação de rede temática
Hiperdia	Ampliar a longevidade da população adulta com doenças cardiovasculares e diabetes	
Urgência e Emergência	Ampliar a longevidade da população adulta por causas externas	
Mais Vida	Aumentar a capacidade funcional dos idosos	
Programa de Fortalecimento dos Hospitais Regionais	Fortalecer e melhorar a qualidade dos hospitais regionais	Fortalecimento da atenção terciária à saúde
Sistema de Regulação	Ter excelência na logística de integração das redes	Implantação de Sistema Logístico
Sistema Estadual de Transporte em Saúde		
Prontuário Eletrônico		
Saúde em Casa	Ampliar e Melhorar a atenção primária à saúde	Fortalecimento do centro de comunicação das redes

Quadro 4.1: Os Projetos Estruturadores da Secretaria de Estado de Saúde conforme seus objetivos estratégicos e específicos.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SES/MG

Finalmente, o processo de elaboração da estratégia da SES/MG pode ser considerado complexo, na medida em que envolveu a conciliação e a síntese de variados elementos, desde a macro-estratégia do governo de Minas Gerais e do seu modelo de gestão estratégica, até a adoção de uma nova forma de organizar os serviços de saúde: as redes de atenção à saúde. Tais elementos foram tratados sob o ponto de vista do ferramental teórico do *Balanced Scorecard*, construído primeiramente para empresas privadas e adaptado às organizações públicas.

#### 4.4 Desdobrando a estratégia mapeada

O recente processo de construção institucional (ainda em curso) do Sistema Único de Saúde brasileiro revela-se um desafio para as organizações imersas neste contexto, na medida em que se cria um ambiente instável, em constante mudança. As estratégias organizacionais tendem a responder rapidamente a essas mudanças no ambiente externo, porém as estruturas nem sempre, conforme a perspectiva de Chandler (1962), segundo a qual as mudanças estruturais ocorrem somente após as ineficiências da estrutura se tornarem visíveis. Some-se a isso a também recente construção da estratégia de longo prazo do Governo de Minas Gerais (materializada no PMDI 2007) e a criação de um modelo de gestão estratégica que, todavia, precisa ser avaliado e revisto. Em suma, o desafio de fazer com que a estrutura vigente trabalhe em função da estratégia formulada está colocado.

Há que se compreender, dentro do contexto apresentado e para os fins deste estudo, a missão e o negócio que orientam a Secretaria de Estado de Saúde em suas atividades, para relacionarmos à sua estrutura e ao processo de desdobramento da estratégia. O SUS possui uma particularidade: ele é claramente dependente da cooperação. Neste sentido, os atores - União, estados e municípios - possuem autonomia para a tomada de decisão, mas devem sempre optar por agir de forma integrada e compartilhada, evitando a sobreposição de funções. A partir daí, resgataremos as declarações estratégicas da SES/MG:

- a) Missão: “Formular, regular e fomentar as políticas de saúde de Minas Gerais, de acordo com as necessidades da população, assegurando os princípios do SUS”.
- b) Negócio: “Promoção e proteção da saúde no Estado de Minas Gerais, identificando as necessidades de sua população”.

Depreende-se destas declarações que o papel da secretaria estadual consiste, sobretudo, em realizar funções de apoio para o sistema de saúde como um todo. A figura 4.4 representa a cadeia de valores construída para o SUS, com suas atividades finalísticas que geram valor para a população. O papel das secretarias estaduais compreende a organização e coordenação do SUS regionalmente, criando as condições necessárias para que os municípios e prestadores de serviço privados (filantrópicos ou com fins lucrativos) atuem. Em suma, as secretarias estaduais oferecem funções de apoio e coordenação ao sistema, de forma que a intervenção direta sobre os determinantes da saúde da população fica sob responsabilidade de outros atores do sistema.



Figura 4.4: Cadeia de valores do SUS

Fonte: Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais

Para exercer o seu papel de reguladora, fomentadora e formuladora das políticas de saúde, a SES/MG desenvolve inúmeras atividades, tais como: planejamento em saúde, regulação e normalização da atenção à saúde, desenvolvimento de ações educacionais, provimento de informações em saúde, assistência farmacêutica, financiamento e aumento da capacidade instalada e da oferta dos serviços de saúde, dentre outras atividades. Tais atividades (finalísticas no âmbito da SES) são tipicamente atividades de apoio, se considerado o sistema de saúde como um todo, uma vez que a criação de valor para a sociedade se dá pela intervenção direta nos determinantes da saúde. Ademais, para a consecução destas atividades finalísticas, a SES/MG realiza suas próprias atividades de apoio, quais sejam: suprimentos de bens e serviços, gestão orçamentária e financeira, gestão de tecnologia da informação, gestão de recursos humanos, assessoria jurídica, dentre outras. A cadeia de valores da SES/MG pode ser visualizada na figura 4.5.

Diante desta situação, a SES/MG constitui-se uma organização diversificada, com uma estrutura tipicamente hierárquica e descentralizada horizontalmente. Além disso, como sua atuação deve cobrir todo o território mineiro, conta com vinte e oito (28) unidades de negócio descentralizadas geograficamente, as Gerências Regionais de Saúde. O organograma formal da secretaria pode ser visualizado no anexo B deste trabalho, no entanto, o recorte da estrutura que interessa para os fins deste trabalho é a forma como a SES/MG se organiza para a implementação de sua estratégia. Neste ponto, simplificaremos sua estrutura funcional conforme as partes básicas da organização de Mintzberg (2008), descritas no item 3.2 deste estudo.

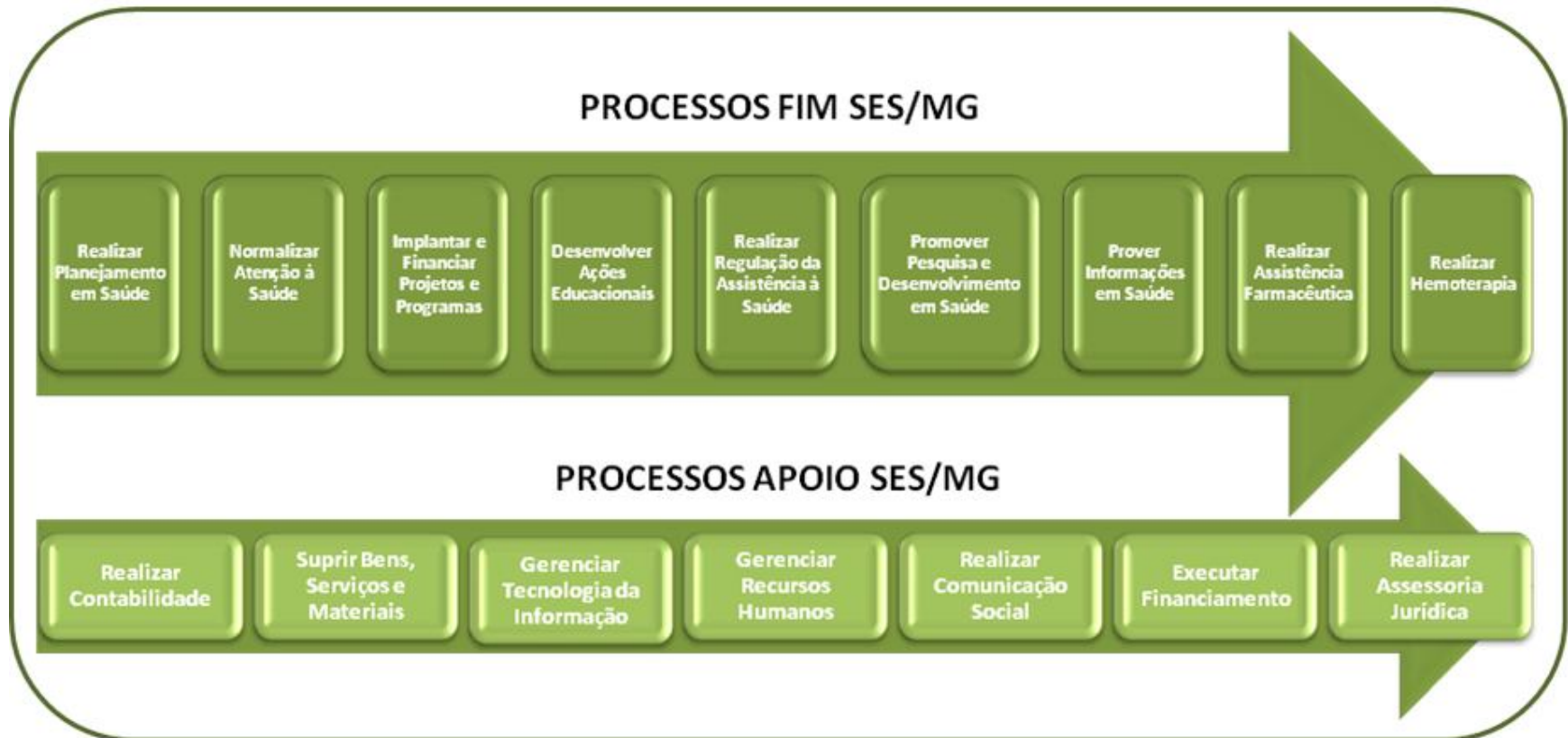


Figura 4.5: Cadeia de valores da SES/MG

Fonte: Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais

O Gabinete da secretaria representa a sua alta gerência, isto é, a **cúpula estratégica**, formada por cargos de natureza política, com responsabilidade global sobre a organização, de onde emanam a formulação e as principais decisões estratégicas. Por sua vez, a Assessoria de Gestão Estratégica (AGE/SES) pode ser relacionada à **tecnoestrutura** da organização-modelo de Mintzberg (2008), uma vez que suas funções são: a pactuação e o monitoramento de indicadores de resultado (padronização de resultados); e a definição de rotinas e procedimentos no que se refere à gestão de projetos, aos processos e à gestão de tecnologia da informação (padronização de processos). Em suma, a AGE/SES constitui-se de analistas a serviço da SES/MG que afetam o trabalho de outras partes por meio da padronização.

A **linha intermediária** da SES/MG pode ser definida como os superintendentes e gerentes, aqueles com autoridade formal sobre suas respectivas unidades, em conformidade com o organograma. A **assessoria de apoio** é toda a área meio da secretaria, responsável pelas atividades denominadas “processos de apoio” (seta inferior) no esquema da cadeia de valores (figura 4.5). As áreas meio possuem gerentes formais, conforme se pode observar no organograma da SES (anexo B) e concentram diversos serviços imprescindíveis às atividades finalísticas da organização. Configuram-se, ademais, unidades totalmente orientadas a processos, uma vez que seu desempenho é medido em relação à eficiência de seus processos e seus resultados representam e produtos representam meios, isto é, são resultados intermediários na cadeia de valor da organização como um todo.

Finalmente, o **núcleo operacional** é composto de todas as áreas finalísticas, aquelas responsáveis pelas atividades elencadas na seta superior da cadeia de valores da SES/MG (figura 4.5). Não obstante, dada a variedade e a complexidade das inúmeras atividades finalísticas levadas a cabo pela SES/MG, focalizaremos nossa análise na parte do núcleo operacional que mais se relaciona à execução da estratégia descrita: as áreas responsáveis pela implementação das redes de atenção à saúde e seus componentes. Nesse sentido, tomaremos as unidades gestoras dos projetos estruturadores como uma proxy das unidades de negócio da secretaria, uma vez que estes projetos são exatamente os elementos de materialização da estratégia. A figura 4.6 esquematiza essa simplificação da estrutura, descrita nestes parágrafos, com base no arquétipo de estrutura organizacional de Mintzberg (2008).

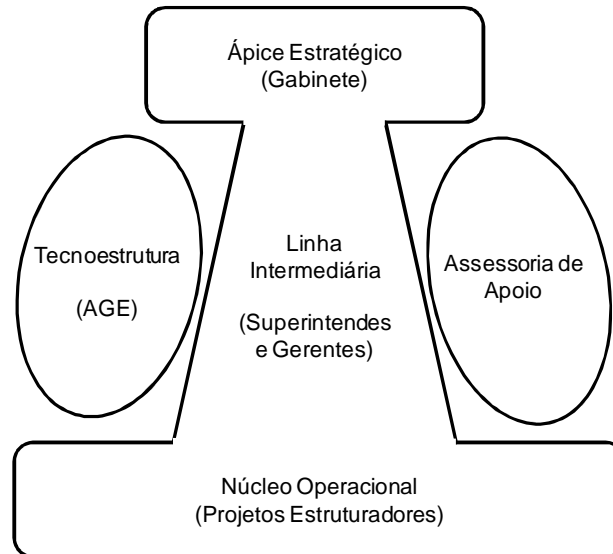


Figura 4.6: A estrutura da SES/MG segundo as partes básicas da organização de Mintzberg (2008)  
 Fonte: Elaboração própria

O envolvimento desta complexa estrutura na execução da estratégia é um desafio que se coloca aos seus gestores. Depois de mapeada a estratégia organizacional geral e elencadas as iniciativas, assim como seus respectivos indicadores e metas - conforme descrito no item anterior (4.3) – foi realizado um trabalho de disseminação e desdobramento dessa estratégia, de acordo com o referencial do BSC. A unidade responsável pela descrição da estratégia e elaboração do mapa, bem como por este trabalho de desdobramento foi a Assessoria de Gestão Estratégica (AGE/SES), entendida no nosso modelo como a tecnoestrutura da SES/MG.

O processo de desdobramento estratégico será objeto de análise deste estudo, por meio de sua comparação com o modelo prescritivo de alinhamento estratégico das unidades de apoio de Kaplan e Norton (2006), e, nesse sentido, merece ser descrito. Constituiu-se de quatro etapas, cronologicamente, a saber:

- 1) Disseminação da Estratégia: a equipe da AGE/SES apresentou o mapa estratégico, os conceitos básicos envolvidos e distribuiu material relacionado para todas as unidades da SES/MG.
- 2) Período de Dispersão: após a disseminação da estratégia, cada equipe deveria elaborar um “painel de contribuição”. Neste painel estão explicitados os objetivos do mapa estratégico a que as atividades de cada unidade funcional se relacionam e como cada uma delas contribui para a execução da estratégia organizacional descrita no mapa. Uma das justificativas para a elaboração dos

painéis de contribuição é evitar que a organização produza dezenas de mapas estratégicos, contendo centenas de indicadores, que dificultariam o monitoramento e a gestão estratégica. Com este instrumento, cada unidade define os indicadores do mapa geral da organização para o qual ela contribui com suas atividades e poderá realizar sua gestão interna com base nestes indicadores, eximindo-se da elaboração de um *scorecard* próprio.

3) Fechamento do Painel de Contribuição: com o apoio da equipe da AGE/SES, as unidades funcionais deveriam finalizar seus painéis de contribuição.

4) Descrição dos Indicadores e Pactuação das Metas: tendo como base o painel de contribuição, foi aberto um processo de negociação e pactuação de indicadores internos e metas para cada equipe. Este processo contou com a participação da própria equipe, da AGE/SES e de representantes da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), objetivando subsidiar a consolidação do Acordo de Resultados de 2ª Etapa, isto é, o instrumento de contratualização de resultados adotado no modelo de gestão do governo.

À guisa de conclusão desta seção, a figura 4.7 sintetiza o processo de elaboração e desdobramento da estratégia da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais descrito, desde a construção da estratégia geral do governo até o desdobramento dessa estratégia por equipe.

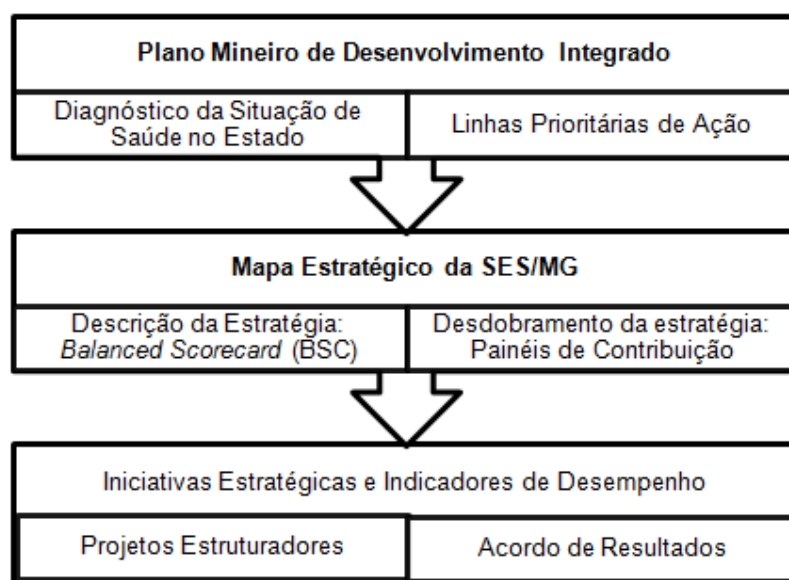


Figura 4.7: Processo de construção da estratégia da SES/MG

Fonte: Elaboração própria.

## 5. DETALHAMENTO DO MÉTODO DE PESQUISA

Apresentados os principais conceitos envolvidos nesta análise, bem como o contexto no qual este estudo está inserido, cabe a esta seção detalhar o método de pesquisa a ser utilizado, sintetizando o modelo de análise obtido com base no referencial teórico e apresentando a estrutura cronológica de sua realização, detalhando as entradas, técnicas de pesquisa e saídas de cada fase.

### 5.1. Modelo de análise

O modelo de análise adotado para esta pesquisa se baseia no conceito de alinhamento estratégico de Kaplan e Norton (2006), qual seja: “A esta tarefa de assegurar sinergias entre equipes, processos, unidades de negócio e parceiros externos denominamos ‘Alinhamento’” (KAPLAN; NORTON, 2006, prefácio). Para os autores, implementar a estratégia implica em convergir os diversos recursos organizacionais em um sentido - tais como recursos financeiros, unidades de negócio, equipe executiva, recursos humanos e tecnologia da informação - e essa convergência se dá por meio da ferramenta do *balanced scorecard* (BSC).

Além da opção conceitual pelo BSC, o modelo de análise desta pesquisa toma o esquema desenvolvido por Martins e Marini (2010) para alinhamento das estruturas implementadoras da estratégia, denominada Matriz de Contribuição.

A matriz de contribuição se dá pelo cruzamento dos elementos da estratégia, quaisquer que sejam, com os elementos das estruturas implementadoras. (...) O conjunto de redes ou nós identificados na matriz deve ser tratado tanto na perspectiva horizontal quanto vertical, fechando-se um circuito matricial mediante duas formas essencialmente complementares de alinhamento para geração de resultados: a) alinhamento vertical: alinha os pontos de implementação (...) no âmbito de cada programa, definindo-se arranjos específicos de coordenação; e b) alinhamento horizontal: alinha as organizações com os resultados dos programas que as perpassam. (MARTINS; MARINI, 2010, p.128)

Adaptando-se o modelo esquemático supracitado para os objetivos desta pesquisa, quais sejam: descrever o processo e identificar os mecanismos de alinhamento estratégico das áreas meio da SES/MG, levar-se-á em conta tanto o alinhamento horizontal quanto o alinhamento vertical dessas unidades de apoio aos projetos estruturadores, isto é, aos elementos de implementação da estratégia adotados como proxy das unidades de

negócio da secretaria. O esquema de análise formulado leva em consideração a simplificação do organograma da SES/MG de acordo com as partes básicas da organização de Mintzberg (2008), conforme definido na seção anterior. Além disso, nossa adaptação coloca no eixo das unidades implementadoras não as áreas finalísticas gestoras dos projetos estruturadores propriamente ditas, mas sim as unidades de apoio que possuem interface com tais projetos, conforme indica a figura 5.1.

A estratégia da SES/MG, conforme processo descrito na seção 4, é elaborada pelo ápice da organização. Por seu turno, a Assessoria de Gestão Estratégica (AGE/SES) tem a função de desdobrar esta estratégia em indicadores e metas, de forma que o processo de elaboração do mapa estratégico ficou sob sua coordenação. Além disso, é responsável por monitorar as iniciativas estratégicas, por meio do seu Escritório Estratégico de Projetos, gerindo o portfólio da SES/MG e apoiando os gerentes de projeto das áreas finalísticas na gestão de suas ações. Trata-se de uma típica unidade assessoria (*staff*), em outras palavras, a tecnoestrutura da SES/MG.

As iniciativas estratégicas são de responsabilidade de gerentes de projeto, subordinados hierarquicamente aos gerentes funcionais das áreas finalísticas da SES/MG, não obstante possuem raro poder dentro da organização. Tal situação representa uma típica estrutura matricial, na qual existem dois tipos de departamentalização sobre a mesma pessoa, geralmente decorrente de uma fusão entre uma estrutura funcional e a estrutura por projetos (OLIVEIRA, 2010).

Em suma, os projetos estratégicos foram pensados de maneira matricial, para envolver diferentes áreas finalísticas, cujas ações apresentam sinergia e contribuem para um mesmo objetivo. Da mesma forma, como as unidades de apoio concentram diversas atividades imprescindíveis ao desenvolvimento dos projetos - tais como compras, armazenamento e distribuição, assessoria jurídica, orçamento e finanças, dentre outros - é necessário um alinhamento destes serviços às necessidades e requisitos dos projetos estratégicos.

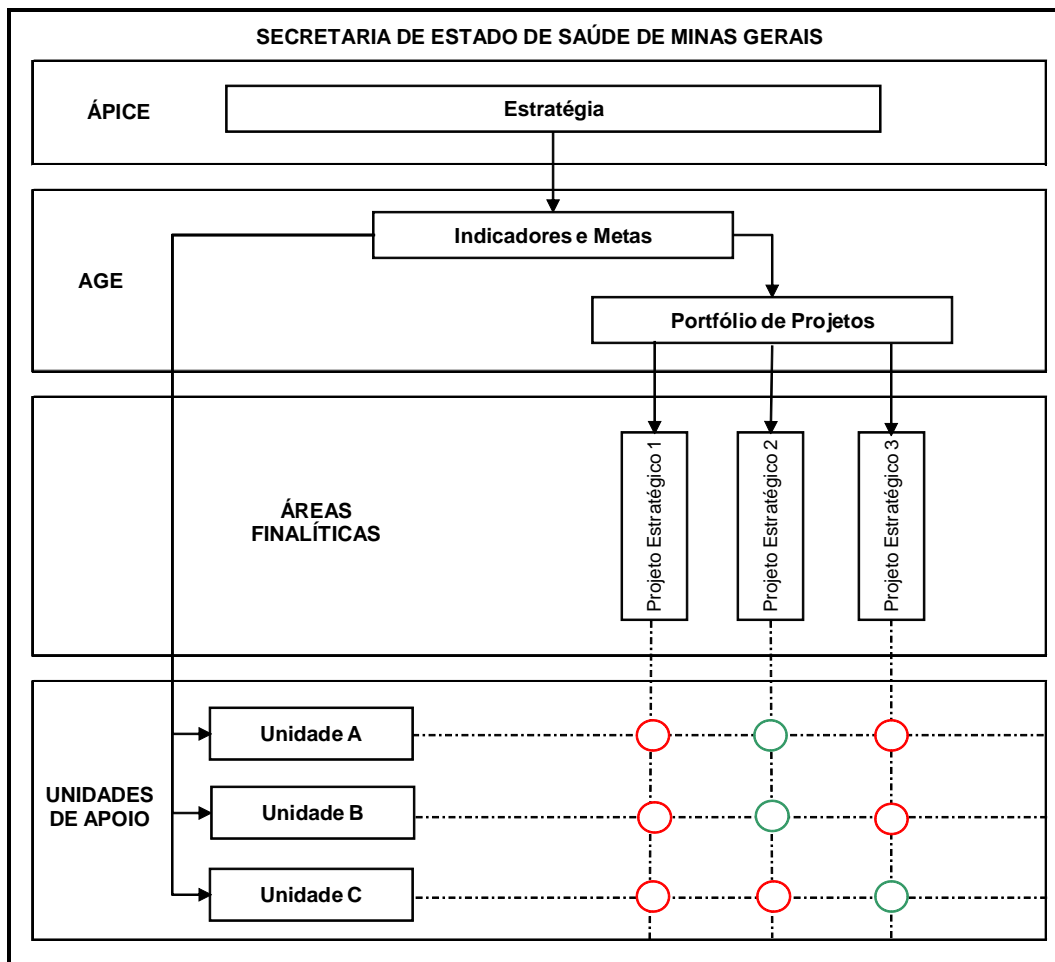


Figura 5.1: Modelo de análise

Fonte: Adaptado de MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Um guia de governança para resultados na administração pública. Brasília: Publix Editora, 2010.

Diante deste modelo, o objeto da pesquisa, portanto, encontra-se representado pela interseção entre os projetos estratégicos e as unidades de apoio, isto é, na interface entre área fim e área meio para a consecução da estratégia organizacional. O restante da figura, por sua vez, representa o entorno do objeto de pesquisa, o ambiente organizacional da SES/MG, apresentando algumas de suas estruturas e respectivas funções.

A subseção a seguir tem como objetivo justamente demonstrar como foram selecionados, dentro do portfólio, os projetos estratégicos que serão objeto da análise (Projeto 1, 2, 3, n conforme ilustrados e simplificados na figura 5.1), bem como as unidades de apoio (A, B, C, n), cuja interface com tais projetos são evidentes.

## 5.2 Estrutura e técnicas da pesquisa

A presente pesquisa se estrutura, de forma programática e cronológica, em quatro fases, com os seguintes objetivos estabelecidos:

- Fase I: Seleção dos Projetos Estratégicos a serem analisados;
- Fase II: Captação da percepção dos gerentes de projeto estruturador acerca do alinhamento estratégico das unidades de apoio e identificação das principais unidades de apoio que se configuram fornecedores internos destes projetos;
- Fase III: Análise das unidades de apoio identificadas;
- Fase IV: Tratamento, análise e interpretação dos dados obtidos.

Cada uma das fases possui entradas, isto é, elementos definidos previamente que serão tratados ao longo de sua execução; se utiliza de técnicas para o tratamento desses elementos; e apresenta produtos ou saídas, que são o resultado do processo de análise.

No que se refere às técnicas de coleta de dados utilizadas para obtenção dos dados da pesquisa, foram basicamente duas: análise documental e entrevista semi-estruturada. “Técnica é um conjunto de preceitos ou processos de que serve uma ciência; [...] Toda ciência utiliza inúmeras técnicas na obtenção de seus propósitos.” (MARCONI; LAKATOS, 1996, p.56). A técnica de análise documental refere-se ao estudo de documentos. Considera-se aqui a definição de documento, no seu sentido mais amplo, como sendo toda e qualquer base de conhecimento fixada naturalmente e acessível para consulta. Por seu turno, a entrevista semi-estruturada baseia-se em um roteiro pré-definido, contendo os tópicos sobre o problema que vai ser estudado, mas o pesquisador tem liberdade para não abordar algumas questões e incluir novas perguntas à medida que a entrevista evolui. (MARCONI & LAKATOS, 1996).

### 5.4.1 Fase I

A primeira fase consiste na seleção das iniciativas estratégicas, os projetos estruturadores que serão objetos da análise. Conforme a figura 5.1 representativa do modelo de análise, projetos estratégicos gerenciados pela área finalística da SES/MG foram selecionados no sentido de verificar o alinhamento das unidades de apoio, a partir da

percepção dos gestores dessas iniciativas prioritárias. Como entradas desse processo de seleção, foram definidos, *a priori*, os seguintes critérios:

- a) Projetos estratégicos, isto é, projetos que possuem uma relação com a estratégia bem definida, como é o caso dos estruturadores apresentados no quadro 4.1. Logo, os projetos a serem analisados serão escolhidos dentre o portfólio de estruturadores;
- b) No conjunto dos projetos analisados deverá haver projetos que visem implantação de redes e projetos de implantação de sistemas logísticos (caracterizados no quadro 4.1), uma vez que ambas as categorias apresentam complexidade e escopos distintos;
- c) Relativa variedade de experiências na execução dos projetos, com diferentes unidades de apoio atuando como fornecedores internos dos projetos;
- d) Acessibilidade de informações e disponibilidade do gerente de projeto.

Com base nesses critérios pré-definidos, foram analisados os relatórios administrativos emitidos pelo Escritório Estratégico de Projetos da SES/MG, denominados Status Report. Tais relatórios possuem periodicidade mensal e são elaborados desde janeiro de 2010. Registram e consolidam as informações relativas ao andamento dos projetos estratégicos da SES/MG, com vistas a produzir informações gerenciais aos diferentes *stakeholders* envolvidos na execução dos projetos, principalmente: Gabinete, a cúpula da organização representada pelos cargos de Secretário de Estado e Subsecretários; e o Escritório Central de Projetos do governo, situado na estrutura da Secretaria de Estado Planejamento e Gestão (GERAES/SEPLAG) e, portanto, um ente externo à unidade de análise.

Os Status Report, apesar da pequena série histórica disponível, constituem-se importantes elementos da análise documental, uma vez que registram justamente os gargalos, desvios e questões evidentes durante a execução dos projetos, bem como buscam identificar as causas e propor possíveis soluções para essas questões, por meio de um plano de ação. Nesse sentido, uma análise preliminar da situação dos projetos estratégicos e de sua interface com as unidades de apoio perpassa necessariamente pelos Status Report.

Ainda com o objetivo de selecionar os projetos que serão objetos da análise, foram feitas entrevistas semi-estruturadas com os responsáveis pelo Escritório Estratégico de Projetos da SES/MG e com o Assessor de Gestão Estratégica, para que alguns critérios subjetivos, tais como a acessibilidade e disponibilidade do gerente do projeto fossem aplicados na seleção.

Dessa forma, como saída da primeira fase, temos os seguintes projetos selecionados, totalizando sete (7) projetos:

Projeto Estruturador	Objetivo Estratégico Relacionado	Objetivo Específico
Viva Vida	Reduzir a Mortalidade infantil	Implantação de rede temática
Hiperdia	Ampliar a longevidade da população adulta com doenças cardiovasculares e diabetes	
Urgência e Emergência	Ampliar a longevidade da população adulta por causas externas	
Mais Vida	Aumentar a capacidade funcional dos idosos	
Sistema de Regulação	Ter excelência na logística de integração das redes	Implantação de Sistema Logístico
Sistema Estadual de Transporte em Saúde		
Prontuário Eletrônico		

Quadro 5.1: Projetos Estruturadores selecionados na Fase I da pesquisa.

Fonte: Elaboração própria

#### 5.4.2 Fase II

De posse dos projetos estratégicos selecionadas, a segunda fase buscou verificar quais as unidades de apoio impactam diretamente na execução de cada um desses projetos. Novamente foi realizada uma análise dos Status Report, não obstante mais aprofundada nos projetos definidos, sobretudo visando identificar os gargalos, desvios e atrasos em suas ações acarretados por serviços prestados pela área meio. As unidades de apoio críticas verificadas nessa análise foram identificadas no organograma funcional da SES/MG. “Organograma é a representação gráfica de determinados aspectos da estrutura organizacional” (OLIVEIRA, 2010, p.101). O organograma vigente da SES/MG (anexo B), bem como as competências de cada área funcional está regulamentado pelo Decreto Nº 45.058, de 10 de março de 2009, que dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Saúde.

Além disso, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com os gerentes destes projetos, conforme roteiro constante do apêndice A, no sentido de captar a percepção dos mesmos acerca do nível de conhecimento, de prioridade e de atitude das unidades de apoio em relação ao projeto sob sua responsabilidade. Tal definição encontra-se na mesma linha da idéia de Porter (2006) acerca de estratégia, segundo a qual a

organização deve, sobretudo, definir o que não fazer. Assim sendo é que o roteiro de entrevista elaborado pretende verificar qual a prioridade conferida às atividades estratégicas, em detrimento das demais atividades. Outro objetivo da entrevista, balizada pela análise supramencionada dos Status Report, foi verificar possíveis gargalos no andamento dos projetos, bem como suas causas, na visão dos gerentes de projeto.

A análise documental dos Status Reports, do organograma funcional, bem como as entrevistas realizadas com os gerentes de projeto buscaram ainda formular uma matriz de insumos necessários a cada projeto e seus respectivos fornecedores internos, com vistas à melhor organização dos dados e facilitação da análise, conforme modelo abaixo:

Insumo	Fornecedor	Conhece a Estratégia?	Prioriza as demandas?	Por quê?	Propostas de soluções

Figura 5.2: Matriz de insumos e fornecedores

Fonte: Elaboração própria

Finalmente, as saídas da segunda fase são exatamente as unidades de apoio críticas identificadas, os respectivos insumos que elas fornecem aos projetos estratégicos, bem como os possíveis entraves e potencialidades que elas oferecem à execução dos projetos e conseqüentemente à consecução da estratégia. Nesse sentido, as unidades de apoio identificadas foram as seguintes, organizadas conforme a hierarquia funcional da SES/MG:

- a) **Staff do Gabinete:** Assessoria Jurídica e Assessoria de Comunicação Social;
- b) **Superintendência de Planejamento e Finanças:** Gerência de Orçamento e Gerência de Convênios;
- c) **Superintendência de Gestão:** Gerência de Tecnologia da Informação, Gerência de Compras, Gerência de Engenharia Clínica e Infraestrutura e Gerência de Logística e Manutenção.

### 5.4.3 Fase III

A terceira fase consistiu em analisar as unidades de apoio identificadas na fase anterior e sua relação com a estratégia da SES/MG. Para tanto, foi feita uma análise do

Painel de Contribuição Estratégica das Unidades de Apoio. Trata-se de um dos produtos do processo de desdobramento da estratégia explicitado na seção anterior, no qual estão explicitados os objetivos do mapa estratégico a que as atividades de cada unidade funcional se relacionam e como cada uma delas contribui para a execução da estratégia organizacional descrita no mapa. Sendo assim, o painel torna-se uma importante fonte de dados acerca do alinhamento estratégico das unidades de apoio identificadas.

Em seguida, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com os gerentes das unidades de apoio identificadas, com vistas a verificar o conhecimento de sua área acerca da estratégia, sua atitude em relação a ela, os mecanismos que induzem tal atitude e as causas dos possíveis entraves relacionados. Além disso, foram realizadas algumas questões referentes ao processo de desdobramento da estratégia, à atribuição de indicadores e metas, quanto ao nível de satisfação dos clientes internos (em especial os projetos estruturadores) e, finalmente, quanto à melhoria dos processos e trabalho. O roteiro para estas entrevistas encontra-se disponível como apêndice (B) deste trabalho. Após a análise dos painéis de contribuição estratégica e das entrevistas com os gerentes funcionais das unidades de apoio, temos a saída da fase III: os dados acerca dos mecanismos de alinhamento estratégico da SES/MG.

#### **5.4.4 Fase IV**

Finalmente, coletados os dados nas fases anteriores da pesquisa, em conformidade com as técnicas de pesquisa relacionadas, a fase final consiste no tratamento, análise e interpretação dos dados obtidos à luz da literatura e do modelo de análise supramencionados. As saídas dessa fase são os produtos finais desta pesquisa, quais sejam: as conclusões acerca do processo e dos mecanismos de alinhamento estratégico da Secretaria de Estado de Saúde; recomendações ao sistema de gestão estratégica da secretaria; e a agenda de pesquisa que decorre destes resultados. A figura 5.3 representa a estrutura programática e cronológica desta pesquisa.

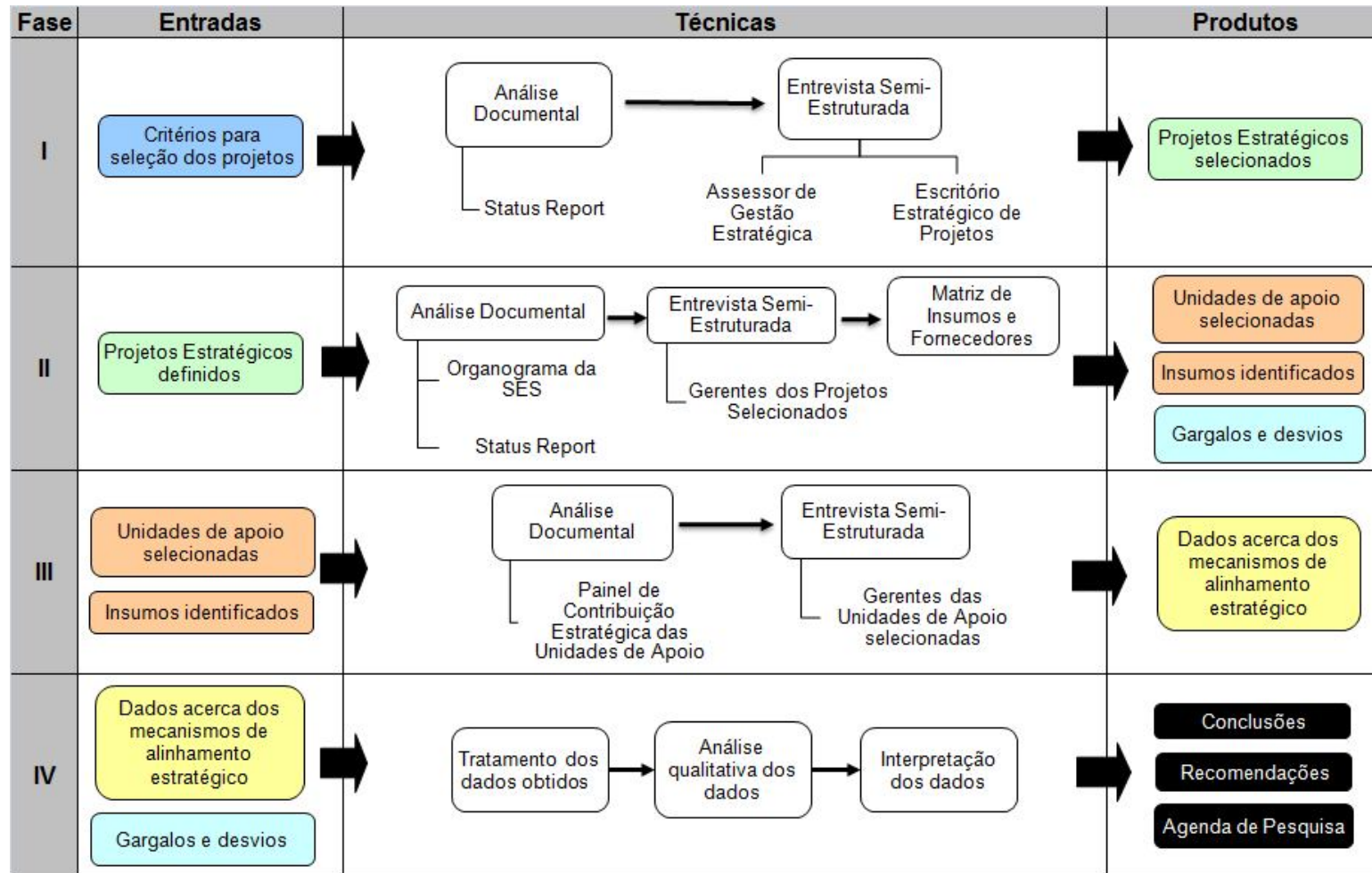


Figura 5.3: Estrutura da pesquisa

Fonte: Elaboração própria

## 6 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os resultados da pesquisa serão apresentados segundo a seguinte lógica: inicialmente será apresentada a percepção geral dos gerentes dos projetos estruturadores acerca do nível de serviços apresentados pelas unidades de apoio, bem como suas justificativas e opiniões. Em seguida, serão analisadas as colocações dos gerentes das unidades de apoio a respeito das suas atividades prioritárias, do alinhamento destas à estratégia organizacional, do processo de desdobramento da estratégia, da atribuição de indicadores e dos mecanismos de incentivo incorporados na rotina e nos processos de sua área. Finalmente, o processo de desdobramento da estratégia será analisado tendo como referência o modelo de alinhamento estratégico das unidades de apoio de Kaplan e Norton (2000, 2006) e a análise dos painéis de contribuição produzidos pelas unidades de apoio da SES/MG.

Para os gerentes de projeto estruturador (identificados por algarismos arábicos), as unidades de apoio, de maneira geral, conhecem a estratégia da SES/MG e atuam de maneira a priorizá-las. A primeira constatação se deve ao trabalho de disseminação da estratégia realizado e à divulgação constante em torno dos programas prioritários do governo e de sua importância. Tal situação se comprova nos argumentos do gerente 7 e se revela, na visão do entrevistado, um mérito do modelo de gestão adotado.

As unidades de apoio conhecem os objetivos de todos os programas prioritários e sua relevância estratégica devido ao modelo de gestão adotado no estado como um todo: um modelo de gestão para resultados e por projetos, que indica e comunica quais os resultados esperados e quais as ações prioritárias para se alcançar estes resultados. (GERENTE DE PROJETO 7)

No entanto, alguns dos gerentes de projeto afirmaram que o conhecimento da estratégia encontra-se, sobretudo, nos níveis hierárquicos mais elevados (isto é, na linha intermediária da organização, representada por gerentes e superintendentes) e não no nível operacional. Além disso, o conhecimento das unidades de apoio em relação a alguns programas é superficial e simplificado, e em alguns casos insuficiente para garantir um fluxo de informações adequado.

As unidades de apoio conhecem os objetivos finais do projeto, mas não a sua estratégia de atuação, isto é, não tomam ciência das diferentes ações que envolvem o projeto e, por consequência, não sabem como contribuir da forma mais adequada. Existe uma simplificação natural, uma vez que uma das ações do projeto concentra a maior parcela do orçamento e os envolvidos tendem a conferir maior atenção a esta ação, confundindo-a com

o projeto como um todo, em detrimento das demais ações. (GERENTE DE PROJETO 1)

Em relação à atitude das unidades de apoio para com os projetos, isto é, quanto ao nível do serviço prestado pelas unidades de apoio - segunda constatação dessas entrevistas - de uma maneira geral, a maioria dos gerentes de projeto argumentou no sentido de que suas requisições são reconhecidas e atendidas como prioridade sobre as demais. No entanto, eles alegam motivos distintos para esse nível de serviços prioritário em relação às demais unidades. O que se observa nas entrevistas é que diferentes mecanismos de coordenação do trabalho são utilizados para alinhar as áreas meio, conforme as percepções de cada um dos entrevistados. Essa conclusão parcial corrobora o argumento de Mintzberg (2008) em relação à coexistência dos mecanismos de coordenação nas organizações, não obstante, resta-nos descobrir qual o mecanismo predominante ou mesmo a ausência dele.

Vale ressaltar que, para os fins deste estudo, não se pretende identificar quais as unidades reconhecidas como gargalos ou quais atendem às demandas dos projetos estratégicos da forma mais adequada. Nesse sentido, a análise possui um caráter geral, com vistas a atingir os objetivos da pesquisa, sem adentrar na especificidade e na complexidade das diversas relações entre cada unidade da SES/MG.

A coordenação por meio da padronização de habilidades pode ser identificada nos argumentos dos gerentes 1, 2 e 5. Para estes, suas requisições são atendidas como resposta à sua habilidade comunicativa e mobilizadora, uma vez que eles sinalizam a prioridade e a importância de suas demandas, bem como realizam um acompanhamento constante junto às unidades de apoio. Depreende-se das colocações destes entrevistados (gerentes 1, 2 e 5) que os gerentes de projeto devem apresentar um perfil comunicativo e empreendedor, a ser selecionado previamente, para garantir a sinergia entre as pessoas e unidades envolvidas.

Vale lembrar, a padronização de habilidades consiste exatamente na designação de pessoal qualificado, já possuidor de determinada habilidade adequada ao trabalho a ser feito. Não é o trabalho, mas o funcionário que é padronizado. Neste caso, o tipo de treinamento exigido para o desempenho das atividades é o elemento pré-determinado e especificado (MINTZBERG, 2008).

**O que se espera do gerente de projeto** é exatamente envolver as pessoas com os objetivos do seu projeto e mostrar-lhes que cada tijolo colocado por elas não é para construir simplesmente um muro e sim para construir uma catedral. (GERENTE DE PROJETO 5, destaque nosso)

Outro mecanismo de coordenação utilizado para alinhar o trabalho da área meio percebido dentre as afirmativas dos gerentes é a supervisão direta, por meio da atuação do Gabinete da SES/MG. Na medida em que o resultado das atividades possui relevância para a cúpula estratégica, ela intervém nas unidades de apoio e se sobrepõe aos procedimentos padronizados, atuando mediante instruções, cobranças e exercendo sua autoridade, revelando a típica definição de Mintzberg (2008) para este mecanismo de coordenação. Nesse sentido, o gerente 4 afirma que suas demandas são normalmente atendidas porque seu projeto é estratégico para a SES/MG e possui impacto político relevante, ou seja, configura-se na agenda prioritária da cúpula estratégica.

Quando alguma entrega do projeto encontra-se atrasada, o Gabinete atua com base em sua autoridade sobre a área meio para agilizar o serviço.  
(GERENTE DE PROJETO 4)

A coordenação do trabalho via ajuste mútuo também ocorre nas relações entre alguns projetos e seus fornecedores internos. Para os gerentes 3 e 6, a garantia de que suas demandas são devidamente atendidas se deve à existência de um fluxo de trabalho tempestivo com as unidades de apoio das quais as atividades são imprescindíveis aos seus projetos. Isso significa que existe uma rotina de reuniões, uma troca de informações constantes e uma interface cotidiana. O gerente de projeto 3, por exemplo, salienta que, ao concluir o planejamento anual de suas ações, convoca as unidades de apoio envolvidas para apresentar seu cronograma de trabalho, definir as atribuições de cada área e os respectivos prazos.

As áreas meio priorizam as atividades do projeto devido a esse trabalho de alinhamento realizado no início do ano, apresentação dos objetivos, da importância do projeto e do cronograma. Desconheço se o planejamento das unidades de apoio é feito com base nesse cronograma, mas o fato é que as áreas atendem as demandas e viabilizam as entregas do projeto dentro do prazo. (GERENTE DE PROJETO 3)

Finalmente, vale expor os argumentos do gerente de projeto 7, no sentido de incorporar uma visão distinta daquelas apresentadas acima, mas que contribui para os objetivos da pesquisa. O referido gerente considera a velocidade e a capacidade de repostas das unidades de apoio inadequadas para o alcance dos objetivos do projeto. Uma parte dessa incapacidade de resposta pode ser explicada pelo modelo de pactuação das entregas adotado para os projetos prioritários:

Os prazos são pactuados entre a equipe do projeto e um órgão externo (SEPLAG), com maior peso para o órgão externo, e, dessa forma, a opinião da área meio sobre a exequibilidade destes prazos não é levada em conta

nesse processo de pactuação. Muitas vezes os prazos são impraticáveis para ambos os lados [equipe do projeto e área meio]. (GERENTE DE PROJETO 7)

Outro fator capaz de explicar a lentidão atribuída às unidades de apoio são problemas na interface entre as áreas e nos processos. De acordo com o gerente 7, os fluxos não são padronizados, isto é, requisições da mesma natureza seguem caminhos distintos, de forma que a equipe do projeto desconhece os procedimentos corretos, assim como as informações ficam dispersas pela organização, dificultando o acompanhamento das demandas e de seus prazos. Nesse sentido, identificam-se falhas no mecanismo de coordenação tradicional utilizado pelas unidades de apoio: a padronização dos processos de trabalho.

Ainda de acordo com gerente 7, no contexto do modelo de gestão para resultados, as áreas meio não foram fortalecidas na mesma medida em que as áreas finalísticas, no sentido de garantir um mesmo ritmo de trabalho. A alocação de recursos (financeiros e humanos) nos estruturadores (áreas finalísticas estratégicas) foi perceptível e adequada para o alcance de seus objetivos, no entanto não houve melhoria correspondente nas áreas meio que pudesse elevar a sua capacidade de resposta, vis-à-vis o aumento de demanda. Nas palavras do próprio gerente de projeto:

Não posso dizer que meu projeto não seja prioridade para eles [unidades de apoio], mas o fato é que não me atendem dentro do prazo adequado, provavelmente porque não possuem capacidade operacional. Pode ser por falta de pessoal, ou por desconhecimento técnico e falta de pessoal qualificado, não saberia dizer. Trata-se de uma crítica construtiva à área meio, no sentido de que há uma necessidade de investir mais nela para aumentar sua capacidade de execução. (GERENTE DE PROJETO 7)

No sentido de relacionar mais informações acerca dos mecanismos de coordenação – bem como tentar identificar o mecanismo predominante - e do processo de alinhamento, passamos aos resultados das entrevistas com os gerentes das unidades de apoio (cuja identificação se dará por meio de letras do alfabeto). A análise das entrevistas aponta para o seguinte: as unidades de apoio, de forma geral, conhecem a estratégia e priorizam as demandas provenientes dos projetos estruturadores. O processo de desdobramento estratégico conduzido pela AGE/SES foi importante para esses resultados, porém podem ser identificadas algumas lacunas neste processo. Ademais, identifica-se uma tendência das unidades de apoio a executar suas atividades orientadas para processos e uma conseqüente dificuldade de se adaptar ao modelo de gestão por resultados, com foco nos clientes internos.

De forma a facilitar a análise, podemos agrupar esses resultados do seguinte modo, no que chamaremos dimensões da análise: (1) forma de priorização das atividades da unidade; (2) grau de prioridade conferido aos projetos estruturadores; (3) comunicação da estratégia e suas ferramentas; (4) avaliação do processo de construção de indicadores e; por fim, (5) incentivos produzidos pelos indicadores pactuados.

Quanto à forma de organização e priorização de suas atividades, os gerentes das unidades de apoio divergiram em suas respostas, no entanto podemos definir, conforme as entrevistas, algumas formas básicas para esta organização: prioridade sinalizada pelo demandante, respostas conferidas por ordem de chegada e respostas baseadas nos indicadores de desempenho pactuados. Para os gerentes A, B e E, a prioridade da demanda deve ser sinalizada pelo próprio demandante, mas existe um método de trabalho estruturado:

Seguimos uma metodologia de gerenciamento da rotina estruturada, diferenciando aquilo que é urgente daquilo que é importante, de forma sempre alinhada à estratégia. (GERENTE DE UNIDADE DE APOIO A)

No mesmo sentido, o gerente E observa que sua metodologia de trabalho concilia demandas pontuais e urgentes - que surgem no cotidiano - com um planejamento de resposta às demandas mais significativas do ponto de vista da estratégia - provenientes dos projetos estruturadores. Os gerentes D, F e H, por seu turno, não diferenciam as demandas de acordo com prioridades estratégicas. Suas respostas são dadas por ordem de chegada das requisições, em um procedimento tipicamente burocrático, representado pela padronização dos processos.

Ainda no que se refere à primeira dimensão da análise (forma de priorização das atividades), o gerente C se baseia nos indicadores de desempenho de seus processos, pactuados no instrumento do Acordo de Resultados. Inclusive, sua unidade foi reorganizada estruturalmente para priorizar os processos provenientes das unidades estratégicas. Neste caso, é evidente a padronização de resultados como mecanismo de coordenação do trabalho da unidade, na qual os indicadores medem o desempenho dos processos, e não a forma como os processos são executados.

Em relação ao grau de prioridade conferido pelas unidades de apoio aos projetos estruturadores, a segunda dimensão da análise, todos os gerentes foram unânimes em afirmar que as iniciativas estratégicas são prioritárias. Mesmo aqueles que organizam suas atividades de acordo com a ordem de chegada dos processos reconhecem a importância das demandas estratégicas, uma vez que elas representam o maior volume dentre o total das requisições de serviços. Isto significa que há motivos distintos para a

priorização dos estruturadores, basicamente dois: (1) o referido volume de requisições que eles impõem às atividades de apoio; e (2) a consciência de que são ações estratégicas, com prazos fixos pactuados cujo não-cumprimento prejudica a organização como um todo, sobretudo no que se refere à lógica de pontuação do Acordo de Resultados.

A comunicação da estratégia e as ferramentas utilizadas para tanto - terceira dimensão da análise - também se constituem motivo de heterogeneidade na opinião dos gerentes das unidades de apoio, não obstante pode-se observar nas entrevistas que a maioria dos gerentes concorda que a estratégia da SES/MG está internalizada pela sua equipe de trabalho. As formas de disseminação dessa estratégia é que foram distintas: os gerentes A e G participaram ativamente da formulação da estratégia assim como participam constantemente do processo de gestão estratégica da SES/MG e, nesse sentido, a estratégia é indissociável do seu próprio trabalho.

Para os gerentes B e E, o processo de desdobramento da estratégia realizado pela AGE/SES, bem como o uso de suas ferramentas em conformidade com o modelo do BSC, foi determinante para o conhecimento e para a definição das formas de contribuição de sua equipe. Já os gerentes D, F e H afirmaram que não houve uma comunicação formal da estratégia, mas que possuem conhecimento da mesma pelo inevitável contato durante a rotina de trabalho, nas reuniões freqüentes e na interface com as equipes de projetos estruturadores.

Não houve comunicação formal. Conheço a importância dos estruturadores, bem como todos os servidores de meu setor, mas pelo fato de que somos poucos e o diálogo é muito próximo. Mas a minha percepção é de que em setores maiores os servidores desconheçam a importância do seu serviço para a estratégia da SES. (GERENTE DE UNIDADE DE APOIO F)

O gerente C, em sentido contrário aos demais, afirma que sua equipe desconhece a estratégia e tem dificuldades de operacionalizá-la, uma vez que o planejamento dos projetos estruturadores não lhe é informado previamente, principalmente em relação aos prazos pactuados, de forma que as requisições de serviço são feitas intempestivamente. Diante deste contexto de ausência de planejamento é que a estrutura interna foi modificada para atender às demandas prioritárias. Além disso, identifica problemas na interface entre área fim e área meio, dado que as requisições de serviço são feitas equivocadamente ou não seguem o fluxo padronizado, indicando uma falha no mecanismo de coordenação por padronização dos processos de trabalho, conforme já identificado na opinião do gerente 7.

No que se refere à quarta dimensão da análise, isto é, a avaliação dos indicadores e metas atribuídos, bem como do processo de pactuação de indicadores, os gerentes E e G afirmam que os indicadores dizem respeito de fato às atividades de sua unidade e medem o seu desempenho. Para eles o processo de desdobramento estratégico, elaboração do painel de contribuição e revisão dos indicadores do Acordo de Resultados conduzido pela AGE/SES foi fundamental para essa coerência.

Houve um trabalho de reuniões e discussão entre a superintendência e todos os seus gerentes, coordenado pela AGE/SES, que culminou na revisão dos indicadores existentes e na definição de novos indicadores. Foi proposto à época a criação de um indicador específico para a minha gerência e eu participei diretamente da construção dele. Acredito que ele mede sim o resultado do nosso trabalho. (GERENTE DE UNIDADE DE APOIO E)

Os gerentes D, F e H ficaram à margem do processo de definição de indicadores e metas, dado que estes foram produzidos, obrigatoriamente, a nível hierárquico de superintendência (e não de gerência). Dessa forma, as suas gerências não possuem indicadores específicos, que medem o desempenho direto de suas atividades, não obstante são co-responsáveis pelas metas das outras gerências de sua superintendência.

Os gerentes A e B afirmam que algumas metas e indicadores foram impostos e que estas não são coerentes com o desempenho de seus processos. Entretanto, as metas definidas de forma negociada refletem de fato seus resultados esperados. O gerente C, por sua vez, chama a atenção para a dificuldade no cumprimento de algumas de suas metas na medida em que ele depende de cooperação das unidades demandantes.

A pactuação das metas e dos prazos é feita individualmente e isoladamente por cada equipe (da área fim e da área meio) e assim não considera as outras equipes. Pode acontecer de acumular demandas em determinada época do ano, sem que estejamos cientes disso a tempo. (GERENTE DE UNIDADE DE APOIO C)

Tal argumento reforça a necessidade de um planejamento integrado entre área fim e área meio para uma pactuação de entregas de resultado mais eficaz. Por fim, tem-se o caso específico do gerente A, que possui indicadores e metas pactuados apenas para respostas às demandas externas, dado que sua equipe atende aos dois tipos de clientes (interno e externo). Nesse sentido, estão sendo construídos indicadores para a mensuração do desempenho junto aos clientes internos e melhoria dos processos de trabalho.

Faz-se necessário salientar que um dos limites deste estudo consiste em não avaliar a qualidade ou fazer uma extensa análise acerca dos indicadores pactuados. Nosso

objetivo aqui é simplesmente inserir a questão dos indicadores de resultado no contexto do alinhamento estratégico e avaliar a percepção dos gerentes das unidades de apoio em relação a estes indicadores e seu processo de pactuação. Destarte, a quinta e última dimensão da análise das entrevistas aos gerentes das unidades de apoio se refere aos incentivos produzidos pelos indicadores pactuados, em relação ao atendimento e à satisfação dos seus clientes (1); e à melhoria dos seus processos internos de trabalho (2), adotando, portanto, duas das perspectivas do BSC como referência para a análise dos indicadores.

A análise sinaliza duas situações: gerentes que não possuem indicadores específicos (em nenhuma das perspectivas), não estão orientados para o atendimento de seus clientes internos e ainda assim trabalham no sentido de melhorar processos internos; e gerentes que possuem indicadores de desempenho na lógica do Acordo de Resultados, plena consciência de área meio voltada para o atendimento dos clientes internos, e que independentemente da existência de indicadores de processos internos também atuam no sentido de otimizá-los.

Os gerentes D, G e H, conforme ressaltado na dimensão anterior, não possuem indicadores específicos para sua gerência e, portanto, não tem conhecimento sobre seu nível de serviços ou sobre a satisfação de seus clientes. Reconhecem, no entanto, que pode haver problemas na interface com os clientes internos, embora não possuam esse *feedback* formalmente. Entretanto, nos três casos existe um esforço de melhoria dos processos internos independentemente da existência de indicadores de desempenho, reforçando a idéia de que são unidades orientadas a processos. Tal esforço de melhoria nos processos pode ser específico - de iniciativa própria da equipe - ou podem estar contidos em um trabalho mais amplo de padronização e redesenho de processos, conduzido pela AGE/SES, sendo que esta é uma de suas atividades precípuas como tecnoestrutura da SES/MG. Para o caso específico do gerente A, que não possui indicadores pactuados para demandas internas, a fala a seguir é ilustrativa:

Em relação ao atendimento de demandas das áreas, temos noção que somos área meio e que nosso trabalho influencia no resultado final da área fim e da SES como um todo. Nesse sentido, estamos construindo indicadores para demandas internas. Os indicadores em construção se baseiam quase que exclusivamente no estabelecimento de prazos para atendimento das demandas internas. Ainda é cedo para dizer se esses indicadores em processo de construção deveriam ser pactuados no Acordo de Resultados, mas acreditamos que tal ferramenta produz uma competição positiva. (GERENTE DE UNIDADE DE APOIO A)

Finalmente, os gerentes B, C, E e G afirmam que os indicadores e metas pactuados incentivam de fato ao atendimento dos clientes internos, assim como à melhoria dos processos internos. Eles entendem que o seu trabalho como área meio interfere no resultado das ações estratégicas da SES/MG e, além disso, têm em mente que a melhoria dos processos internos é fator determinante para o oferecimento de um bom nível de serviços. Em outras palavras, compreendem (ou pelo menos intuem) a lógica das relações de causa e efeito descritas no mapa estratégico de Kaplan e Norton (1997), segundo a qual a perspectiva dos processos internos influencia diretamente a perspectiva dos clientes.

O que se pode depreender dos resultados das várias entrevistas realizadas, é que as unidades de apoio, de forma geral, operam segundo uma lógica processual, típica da burocracia weberiana, e por vezes tendem a ignorar as necessidades e a opinião de seus clientes internos. Por outro lado, podemos perceber também que algumas áreas finalísticas buscam resultado a qualquer custo, sem um planejamento adequado, e por vezes tendem a ignorar os processos e as formas padronizadas de requisição de serviços. O problema nessa interface entre unidades de negócio e unidades de apoio pode estar associado ao processo de desdobramento da estratégia, o qual será analisado a seguir, não obstante é possível perceber nos resultados das entrevistas algumas iniciativas de melhoria que também serão descritas a seguir.

Para analisar o processo de desdobramento da estratégia da SES/MG retomaremos o modelo de Kaplan e Norton (2006) para alinhamento das unidades de apoio e faremos uma comparação entre seus elementos. A figura 6.1 apresenta os dois processos em paralelo.

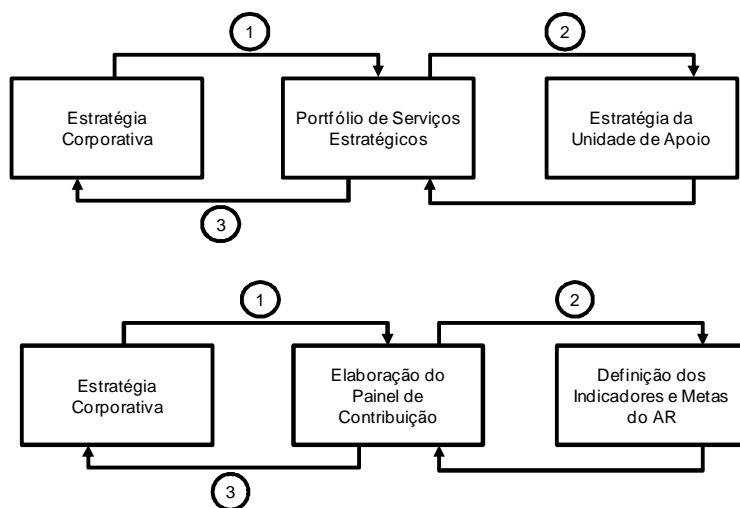


Figura 6.1: Processos de alinhamento das unidades de apoio em paralelo

Fonte: Adaptado de KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. Alinhamento: usando o Balanced Scorecard para criar sinergias corporativas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

O primeiro passo recomendado por Kaplan e Norton (2006) em seu modelo prescritivo de alinhamento é seguido no processo adotado pela SES/MG, qual seja, a definição de um portfólio de serviços estratégicos, isto é, como cada unidade de apoio pode contribuir para a estratégia corporativa. Essa definição é realizada no painel de contribuição das unidades de apoio, dado que o escopo deste documento consiste justamente em explicitar os objetivos do mapa estratégico a que as atividades de cada unidade funcional se relacionam e como cada uma delas contribui para a execução da estratégia organizacional descrita no mapa.

Conforme referido anteriormente na descrição do painel de contribuição, uma das justificativas para sua elaboração é evitar que a organização produza dezenas de mapas estratégicos, contendo centenas de indicadores, que dificultariam o monitoramento e a gestão estratégica. O painel de contribuição, apesar de não apresentar as relações de causa e efeito em quatro perspectivas, tal como o típico mapa estratégico, apresenta informações como os públicos-alvo das ações de cada equipe, seus principais produtos e impactos, bem como os indicadores já existentes (pactuados ou não). Sua construção tem em vista alinhar as equipes à estratégia e subsidiar o próximo passo, que é a definição dos indicadores e metas.

Na medida em que o *scorecard* das unidades de apoio é substituído pelo painel de contribuição, o segundo passo consiste na revisão e pactuação de uma cesta de indicadores alinhados à estratégia, que vão compor uma espécie de contrato de serviços (o Acordo de Resultados) com o Governo do Estado e, em última instância, com a sociedade. Nesse sentido, o passo dois (2) do modelo de Kaplan e Norton (2006) seria considerado parcialmente cumprido, tendo em vista que a definição de indicadores de desempenho por si só não significa a definição de uma estratégia por parte da unidade de apoio para alcançar os resultados e os níveis de serviço pretendidos e pactuados.

Interessante notar que, de acordo com a lógica do modelo de contratualização de resultados do estado (Acordo de Resultados) e do próprio painel de contribuições, estes documentos não elencam indicadores de recursos (*inputs*), nem de processos, limitando-se a estabelecer indicadores de produtos, resultados e impactos. Trata-se de uma medida coerente com o modelo de gestão para resultados, no sentido de padronizar resultados sem engessar os processos.

No entanto, parece que a lógica explícita no mapa estratégico (de relação de causa e efeito entre melhoria nos processos e resultados para os clientes) encontra-se implícita para as unidades de apoio, uma vez que estas mantêm esforços para otimizar seus

processos, como se pôde perceber nos resultados das entrevistas. Isso significa que as unidades de apoio não abandonaram a sua tradicional forma de gestão orientada para processos, porém, é necessário salientar, gestão por processos não é necessariamente incompatível com o modelo de gestão por resultados. Ao contrário, o que se depreende do modelo causal apresentado no mapa estratégico de Kaplan e Norton (1997), segundo o qual os resultados da perspectiva dos processos internos influem na perspectiva dos clientes, aponta para o seguinte: gestão baseada unicamente em resultados para os clientes não se sustenta. São necessários processos internos adequados para atender a estes fins. Na visão de Mintzberg (2008), por exemplo, padronização de resultados e padronização de processos são apenas dois mecanismos de coordenação distintos, que podem coexistir nas organizações.

Diante do exposto, temos que o segundo passo do modelo de alinhamento foi cumprido, ainda que de forma não-pretendida, mas o fato é que as unidades de apoio desenvolveram estratégias próprias (seja alterando a estrutura ou redesenhando processos) para alcançar seus objetivos e atender a seus clientes identificados no primeiro passo, independentemente da existência de indicadores ou incentivos.

Uma crítica que se pode realizar, entretanto, é o nível hierárquico de desdobramento adotado pela SES/MG, que se limitou às superintendências e assessorias, de forma que algumas gerências, cujas atividades são de extrema relevância para a consecução da estratégia, ficaram à margem do processo e não desenvolveram seus indicadores específicos ou sequer identificaram seus produtos, clientes e resultados. Tal fato explica o motivo pelo qual algumas gerências desconhecem a estratégia, ou a conhecem apenas mediante o contato constante na rotina de trabalho. Isto representa uma falha do processo de desdobramento na medida em que estas gerências (unidades de apoio), conforme identificado nas entrevistas, não se orientam para seus clientes internos e trabalham unicamente em função dos processos. Kaplan e Norton (2006) argumentam que o alinhamento das áreas meio pressupõe processos eficientes e baixo custo, no entanto limitar-se a essa estratégia de atuação não é sustentável: torna-se necessário estabelecer uma parceria estratégica com os clientes internos no sentido de oferecer-lhes serviços específicos, de acordo com suas necessidades, que produzam sinergia e contribuam, assim, para a execução da estratégia.

Para uma conclusão mais precisa sobre a causa do problema de interface entre área fim e área meio, seria necessária uma análise mais aprofundada dos painéis de contribuição, verificando se os clientes internos, produtos e impactos identificados são coerentes com a realidade das atividades das unidades de apoio. Da mesma forma, seria

necessária ainda uma análise da qualidade, da relevância e da pertinência dos indicadores pactuados, algo que foge ao escopo deste estudo, cujo objetivo é analisar o processo de alinhamento como um todo e não seus instrumentos específicos. Assim sendo, as recomendações feitas objetivarão a melhoria deste processo de alinhamento e de gestão estratégica, partindo do pressuposto de que os instrumentos e ferramentas até este ponto do processo seriam devidamente elaborados.

Resta-nos, portanto, a análise do fechamento do ciclo de alinhamento de Kaplan e Norton (2006): a construção das ferramentas de gestão estratégica que farão do alinhamento com a estratégia um processo contínuo. Nesse aspecto podemos identificar algumas lacunas, com base nos resultados das entrevistas, bem como algumas potencialidades, relacionadas a cada uma das ferramentas sugeridas pelo modelo adotado:

- a) Planejamento integrado: a unidade de apoio deve participar ativamente do processo de planejamento das unidades de negócio, definindo suas contribuições para os objetivos destas, informando suas potencialidades e restrições. O planejamento integrado não se constitui rotina da SES/MG porque as metas e prazos são pactuados isoladamente por cada equipe. Entretanto, uma iniciativa isolada que se aproxima do planejamento integrado pode ser observada na fala do gerente de projeto 3, segundo o qual, ao concluir o planejamento anual de suas ações, convoca as unidades de apoio envolvidas para apresentar seu cronograma de trabalho, definir as atribuições de cada área e os respectivos prazos.
- b) Estratégia de conexão: está inclusa no próprio modelo de contratualização de resultados adotado no estado, dado que todas as equipes se responsabilizam pelo alcance das metas gerais da organização. No entanto, como as metas de cada equipe são pactuadas de maneira individual, não existe uma aceitação clara das unidades de apoio de responsabilidade sobre metas específicas das unidades de negócio. Isso fica claro nos argumentos dos gerentes das unidades de apoio A, B e C, segundo os quais existem indicadores e metas impositivos pactuados para suas respectivas equipes sobre os quais eles não têm governabilidade integral, dependendo de outras equipes para serem cumpridas. Tais argumentos denotam que a intersetorialidade, que é um dos requisitos do modelo de gestão para resultados implantado no estado, não foi, todavia, internalizada pelos gerentes das unidades de apoio.
- c) Acordo de serviço: como os prazos para as entregas dos projetos estratégicos são fixados sem levar em consideração uma estimativa sistemática

dos produtos e respectivos prazos oferecidos pelas unidades de apoio, assim como muitas vezes não são comunicados às unidades de apoio com a tempestividade devida, não há um acordo formal de serviços. Os serviços são prestados mediante requisições de processo padronizadas, às vezes não respeitadas pelas áreas finalísticas e, neste sentido, o planejamento das unidades de apoio fica prejudicado, na medida em que estas não conseguem gerenciar a sazonalidade das suas demandas ou fazer qualquer previsão de nível de serviços, de capacidade de operacionalização dos processos e de entregas.

d) *Feedback* do cliente: não há acordo de serviços firmado e, conseqüentemente, o *feedback* em relação aos serviços prestados pelas unidades de apoio não se constitui prática constante.

e) Gerentes de Relacionamento: há uma evidência de que gerentes de relacionamento consistem em uma das ferramentas utilizadas para viabilizar a gestão por resultados e por projetos na SES/MG. Essa evidência está relacionada às falas dos gerentes 1, 2 e 5 e deve-se ao papel que exercem como agentes empreendedores, mobilizadores de recursos e pessoas, liderando e gerenciando as diversas partes envolvidas no projeto para alcançar seus objetivos. Este é, em suma, o papel esperado dos gerentes de projeto estruturadores dentro do modelo de gestão para resultados, por meio da padronização de seu perfil e de suas habilidades, mas, de forma isolada, não é capaz de garantir um alinhamento pleno das unidades de apoio à estratégia. Faz-se necessária a utilização de mais de uma ferramenta de gestão estratégica, de mais de uma forma de coordenação do trabalho.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procurando responder à pergunta central da pesquisa, depreende-se da análise que as unidades de apoio foram integradas à estratégia da SES/MG por meio de um modelo de alinhamento estratégico baseado no *balanced scorecard*, conduzido pela tecnoestrutura da organização, a Assessoria de Gestão Estratégica. O modelo utilizado pressupõe como principal mecanismo de coordenação a padronização de resultados, no contexto de implementação de um modelo de gestão para resultados, que busca superar o engessamento dos meios (padronização de processos).

Conforme a análise dos dados da pesquisa, nota-se que os mecanismos de coordenação coexistem na SES/MG: foram identificados os mecanismos de supervisão direta, ajuste mútuo, padronização de processos, de resultados e de habilidades. Contudo, o mecanismo de coordenação que predomina para o caso das unidades de apoio é a padronização de processos, em que pese os esforços do modelo de gestão para resultados implantado. Tal fato denota uma dificuldade das unidades de apoio em lidar com o mecanismo de padronização de resultados e suas causas podem estar associadas a alguns diferentes fatores, mas a identificação dos mesmos não compõe o escopo deste estudo. No entanto, alguns destes fatores apresentam-se como possibilidades: a falta de recursos (financeiros e humanos) alocados na mesma proporção das áreas finalísticas; a cultura e a natureza histórica tipicamente burocrática das áreas meio, orientadas por procedimentos e regras definidos *a priori*; e o controle externo tradicional sobre as burocracias públicas, o qual é exercido sobre a forma de realização das atividades, isto é, sobre os procedimentos, ou os meios, em detrimento dos resultados ou dos fins.

De outro lado, o modelo de gestão para resultados impõe a padronização de resultados às áreas finalísticas da SES/MG e, dessa forma, os dois mecanismos ocorrem de forma simultânea, às vezes de forma conflituosa, mas com algumas potencialidades em vista. De acordo com Mintzberg (2008), parece haver uma evolução natural dos mecanismos de coordenação ao longo da vida das organizações e é o que se percebe na SES/MG: a transição de um mecanismo de padronização de processos para a padronização de resultados. Nesse meio termo, conforme argumenta Gomes (2009), surge a organização política, caracterizada pela ausência de um mecanismo de coordenação predominante, isto é, um vácuo de coordenação. Este parece ser o caso em questão, o que torna difícil a caracterização da unidade de análise como uma das configurações estratégicas, senão resta-nos a própria “organização política”.

Não obstante a predominância de dois mecanismos distintos de coordenação, em áreas distintas da organização (áreas fim e meio), a consecução da estratégia não se encontra prejudicada, na medida em que a estratégia está, de forma geral, internalizada pelas unidades de apoio e que as demandas estratégicas são regularmente priorizadas por estas. O que se pode apresentar, nesse sentido, são recomendações para que a interface entre área fim e meio (e a conseqüente relação entre os dois mecanismos de coordenação distintos) supere seus pontos conflituosos e logre suas potencialidades.

A tecnoestrutura (Assessoria de Gestão Estratégica) concentra as funções de padronização de resultados, por meio da condução do processo de desdobramento da estratégia, construção de indicadores e pactuação do Acordo de Resultados; Padronização de processos, por meio de uma equipe de mapeamento e redesenho dos processos; E ainda de monitoramento das iniciativas estratégicas, coordenando o processo de planejamento e pactuação das entregas dos projetos. Tal situação faz da AGE/SES um ator relevante, para não dizer imprescindível, no sentido de articular área fim e área meio. Em suma, toda a informação necessária a esse processo de alinhamento entre área fim e área meio encontra-se centralizada nesta unidade da Secretaria. Cabe a ela, portanto, realizar a integração entre os diferentes instrumentos e as diferentes ferramentas de gestão, por meio das seguintes iniciativas sugeridas, complementares entre si:

- a) Acompanhamento interno dos indicadores e metas de processos das unidades de apoio construídos, com vistas a monitorar e melhorar a gestão por processos inerente às áreas meio;
- b) Desdobramento do painel de contribuição e dos indicadores de resultado até o nível hierárquico de gerência (pelo menos no que se refere à área meio), com vistas a que cada unidade visualize seus produtos e impactos e possam estabelecer parcerias com seus clientes internos;
- c) Incentivar o planejamento integrado e o *feedback* dos clientes internos, objetivando um acordo de serviços, bem como uma pactuação de prazos realistas e exeqüíveis para todas as partes, favorecendo, de um lado, o planejamento operacional das áreas meio e, de outro, as entregas das áreas finalísticas dentro dos prazos;
- d) Integrar e alinhar os diversos instrumentos de planejamento e monitoramento disponíveis, com vistas a explorar as potencialidades presentes nos dois mecanismos de coordenação identificados;
- e) Liderar o movimento de mudança cultural que representa esse contexto de mudança estratégica, isto é, ser um agente facilitador e mobilizador da alteração

substancial de um padrão de ação fundamentado ao longo de anos, buscando a ação cooperativa e interdependente entre as diferentes unidades da organização.

“As estratégias de intimidade ou de soluções para os clientes exigem que as unidades de apoio construam parcerias com os clientes internos. Isso por sua vez, requer que os empregados desenvolvam certas competências em gestão de relacionamento, além de uma cultura de colaboração e foco nos clientes, algo muito novo para as unidades de apoio que até então atuavam em silos funcionais centralizados. Essa transição, de especialistas funcionais para assessores de confiança e parceiros do negócio passa a ser a habilidade mais importante na nova estratégia das unidades de apoio.” (KAPLAN; NORTON, 2006, p.139)

Dado o complexo contexto no qual se insere este estudo e percebidas, ao longo da apresentação do referencial teórico e do próprio estudo de caso, as inúmeras variáveis que influem no processo de alinhamento estratégico, as recomendações ao modelo de gestão estratégica da SES/MG não se esgotam aqui, tampouco se constituem panacéia. Tais recomendações se referem unicamente a uma das dimensões do alinhamento estratégico da área meio, isto é, ao seu processo de construção. Ademais, identifica-se uma agenda de pesquisa que resulta deste estudo, que pode ser uma aliada das iniciativas propostas: a análise da relevância, da pertinência e da qualidade dos indicadores construídos e pactuados para as unidades de apoio, no sentido de evidenciar novas perspectivas acerca dos instrumentos de gestão utilizados, identificar outras falhas e outras potencialidades no modelo. Outra questão que suscita a partir dos resultados apresentados e pode gerar uma agenda de pesquisa é o motivo pelo qual as unidades de apoio possuem dificuldades de lidar com o modelo de gestão para resultados.

Obviamente que, da mesma forma que as recomendações ao modelo de gestão estratégica, as conclusões acerca do processo de alinhamento estratégico e de integração das unidades de apoio não se esgotam aqui, dada a natureza específica do estudo de caso em questão. O desafio de criar sinergias e aproveitar inter-relações entre diferentes unidades, com diferentes formas de organização e de ação, encontra-se na agenda dos teóricos das organizações há anos. O que se espera, portanto, com estas conclusões e recomendações, é contribuir de forma pontual para os estudos acerca de alinhamento estratégico e proporcionar melhorias para o modelo de gestão adotado na SES/MG.

## REFERÊNCIAS

- ANSELMO, Jefferson Leandro. **Gerenciamento de projetos em redes de organizações**. Dissertação de Mestrado em Administração, 2005. Universidade de São Paulo. Orientador: Antonio Cesar Amaru Maximiano.
- BARROS, Luis Alberto Monteiro de. **Alinhamento estratégico**. 2007. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- BORGES, Thiago Bernardo. **A construção do alinhamento estratégico no estado de Minas Gerais**. 2008. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2008.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos: **Manual de direito administrativo**, 12ª edição; Lúmen Júris: Rio de Janeiro, 2005, p. 402/403.
- CHANDLER JR., A. D. **Strategy and Structure**: chapters in the history of the industrial enterprise. Cambridge, Massachussets: MIT Press, 1962.
- CORDEIRO, José Vicente Bandeira de Mello. **Alinhamento estratégico**: estudos multicasos em empresas paranaenses de médio porte. 2005. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.
- DAVENPORT, T. H. **Reengenharia de processos**. Rio de Janeiro: Campus, 1994.
- DOWNS, Anthony. **Inside Bureaucracy**. Boston, Little, Brown, 1967.
- FURTADO, Rodrigo Guerra. **Acordo de Resultados em Minas Gerais**: uma análise das modificações propostas ao instrumento pelo projeto de lei nº 1 677 de 2007. 2007. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2007.
- GALBRAITH, Jay R. Estratégia e planejamento organizacional. In: MINTZBERG, Henry *et al.* In: **O Processo da estratégia**: conceitos, contextos e casos selecionados; Tradução: Luciana de Oliveira da Rocha, 4 ed., Porto Alegre: Bookman, 2006.
- GALBRAITH, Jay R.; NATHANSON, Daniel A. **Strategy implementation**: the role of structure and process. St. Paul, MN: West Publishing, 1978.
- GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública**: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais. 2009. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). São Paulo: EAESP/FGV, 2009.
- GUIMARÃES, Tadeu Barreto; ALMEIDA, Bernardo Tavares. Da estratégia aos resultados concretos: a experiência do governo de Minas (2003-2005). **Cadernos BDMG**. Belo Horizonte, Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, n. 12, abr. 2006.
- HENDERSON, Bruce D. As origens da estratégia. In: MONTGOMERY, Cynthia A.; PORTER, Michael E. **Estratégia**: a busca da vantagem competitiva. Rio de Janeiro: Campus, 1998.
- KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **A estratégia em ação**: Balanced Scorecard. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Alinhamento**: usando o Balanced Scorecard para criar sinergias corporativas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Organização orientada para a estratégia**: como empresas que adotam o Balanced Scorecard prosperam no novo ambiente de negócios; tradução de Afonso Celso da Cunha Serra, Rio de Janeiro: Campus, 2000.

MARCONI, Marina de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa**. 3.ed., São Paulo: Atlas, 1996.

MARQUES, Antônio Jorge de Souza *et al.* (Org.). **O choque de gestão na saúde em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais, 2009.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. **Um guia de governança para resultados na administração pública**. Brasília: Publix Editora, 2010.

MENDES, Eugenio Vilaça. **As redes de atenção à saúde**. Belo Horizonte: ESP-MG, 2009.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano mineiro de desenvolvimento integrado (PMDI) 2007-2023**. Belo Horizonte, 2007.

MINAS GERAIS. **Constituição Estadual de 1989**. 11.ed. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1989.

MINTZBERG, Henry. **Criando organizações eficazes**: estruturas em cinco configurações. Tradução: Ailton Bomfim Brandão – 2. ed. - 4. reimpr. - São Paulo: Atlas, 2008.

MINTZBERG, Henry *et al.* **O Processo da estratégia**: conceitos, contextos e casos selecionados; Tradução: Luciana de Oliveira da Rocha, 4 ed., Porto Alegre: Bookman, 2006.

MONTGOMERY, Cynthia A.; PORTER, Michael E. **Estratégia**: a busca da vantagem competitiva. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

OLIVEIRA, Alexandre Ferreira de. **Gestão de projetos estratégicos**: um estudo de caso. 2007. Dissertação (Mestrado) - Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, Departamento de Engenharia Naval e Oceânica, São Paulo, 2007.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Sistemas, organizações e métodos**: uma abordagem gerencial. 19. Ed, São Paulo: Atlas, 2010.

PESTANA, M. *et al.* Bases conceituais e programáticas do choque de gestão na saúde em Minas gerais. In: MARQUES, Antônio Jorge de Souza *et al.* (Org.). **O choque de gestão na saúde em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais, 2009.

PORTER, Michael E. O que é estratégia. In: MINTZBERG, Henry *et al.* In: **O Processo da estratégia**: conceitos, contextos e casos selecionados; Tradução: Luciana de Oliveira da Rocha, 4 ed., Porto Alegre: Bookman, 2006.

PORTER, Michael E. **Vantagem Competitiva**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

PORTER, Michael E.; TEISBERG, Elizabeth O. **Repensando a saúde**: estratégias para melhorar a qualidade e reduzir os custos. Porto Alegre: Bookman Companhia Editora, 2007.

QUINN, James Brian. Estratégias para Mudança. In: MINTZBERG, Henry *et al.* **O Processo da estratégia**: conceitos, contextos e casos selecionados; Tradução: Luciana de Oliveira da Rocha, 4 ed., Porto Alegre: Bookman, 2006.

SERRA, Alberto. **Modelo aberto de gestão para resultados no setor público**. Tradução: Ernesto Montes-Bradley y Estayes. Originalmente apresentado ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), Caracas, 2007. Natal – RN: SEARH/RN, 2008.

SILVA, Jomara Alves da *et al.* Planejamento, pessoas, processos e informações. In: MARQUES, Antônio Jorge de Souza *et al.* (Org.). **O choque de gestão na saúde em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais, 2009.

SLACK, N; CHAMBERS, S.; JOHNSTON, R. **Administração da produção**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **The World Health Report 2000**: health systems, improving performance. Geneva, World Health Organization, 2000.

WRIGHT, P; KROLL, M. J.; PARNELL, J. **Administração estratégica**: conceitos. São Paulo: Atlas, 2007.

## APÊNDICES

## APÊNDICE A - Roteiro para Entrevistas: Gerentes de Projeto Estruturador

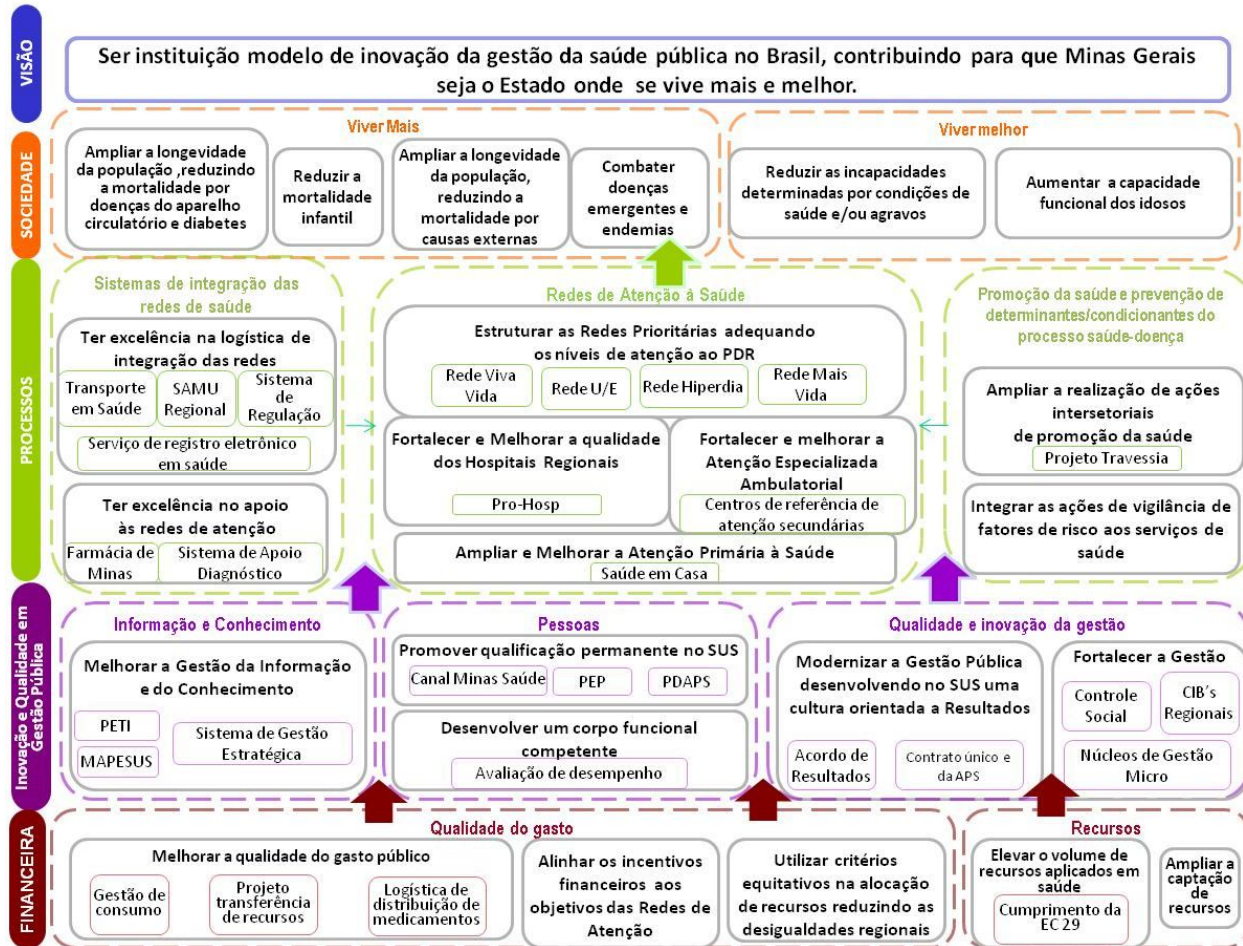
- 1) Avaliação do Alinhamento Estratégico das Unidades de Apoio
  - 1.1 As unidades de apoio **conhecem** a estratégia da SES/MG, bem como os objetivos do seu projeto?
  - 1.2 As unidades de apoio **reconhecem** a importância estratégica do seu projeto, ou seja, priorizam suas demandas, agem no sentido de viabilizá-las?
  
- 2) Elaboração da Matriz de Insumos e Fornecedores
  - 2.1 Quais são seus principais insumos?
  - 2.2 Quais são seus principais fornecedores internos?
  
- 3) Análise dos Fornecedores Internos
  - 3.1 Quais os fornecedores internos que atendem às demandas do seu projeto prioritariamente?
  - 3.2 O que os induz a este comportamento?
  - 3.3 Quais os fornecedores internos que não atendem às demandas do seu projeto da forma adequada?
  - 3.4 Qual a causa para esta não-adequação?

## **APÊNDICE B - Roteiro para Entrevistas: Gerentes das Unidades de Apoio**

- 1) Como são priorizadas as atividades da sua equipe?
- 2) Os projetos estruturadores são prioridades?
- 3) A estratégia foi comunicada?
- 4) Quais as ferramentas utilizadas para essa comunicação?
- 5) Como você avalia os indicadores metas e atribuídos?
- 6) Como foi este processo de atribuição de metas e indicadores?
- 7) Os indicadores e metas incentivam ao atendimento das demandas dos clientes internos (Projetos Estruturadores)?
- 8) Os indicadores e metas incentivam a melhoria dos processos internos?

**ANEXOS**

### ANEXO A - Mapa estratégico da SES/MG

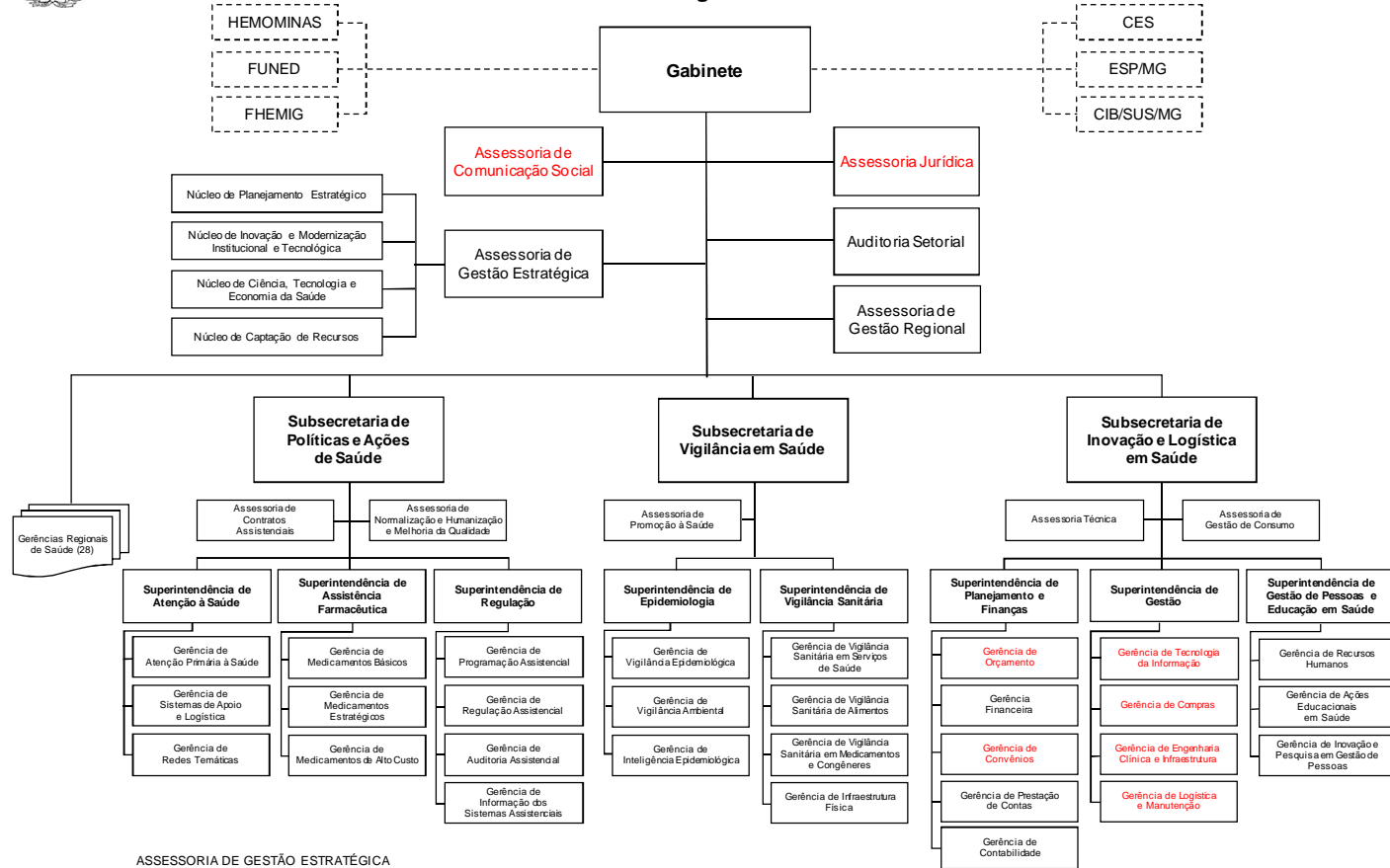


## ANEXO B - Organograma Funcional da SES/MG



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE

### Estrutura Organizacional \*



ASSESSORIA DE GESTÃO ESTRATÉGICA  
Núcleo de Inovação e Modernização Institucional e Tecnológica  
Março/2009

\* Decreto Nº 45.058, de 10 de março de 2009, que dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Saúde

### ANEXO C - Painel de Contribuição

PAINEL DE CONTRIBUIÇÃO		
Equipe:		
Objetivos estratégicos para os quais a equipe deve contribuir		
Como a equipe deve contribuir para alcançar a estratégia, segundo o Chefe da Equipe		
Quem são os públicos-alvo internos e externos dessa equipe		
Produtos/serviços oferecidos	Impactos Intermediários	Impactos
Indicadores já existentes (pactuados ou não)		

Indicadores já existentes (pactuados ou não) alinhados à estratégia
Sugestão de indicadores a serem alterados ou inseridos
Relação final de indicadores alinhados à estratégia