

Thiago Bernardo Borges

**A CONSTRUÇÃO DO ALINHAMENTO ESTRATÉGICO NO ESTADO DE MINAS
GERAIS**

Belo Horizonte
2008

Thiago Bernardo Borges

A CONSTRUÇÃO DO ALINHAMENTO ESTRATÉGICO NO ESTADO DE MINAS
GERAIS

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

Orientador: Mauro César da Silveira

Belo Horizonte
2008

Thiago Bernardo Borges

A construção do alinhamento estratégico no Estado de Minas Gerais.

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

Aprovada na Banca Examinadora

Mestre Mauro César da Silveira, orientador, Secretária de Estado de Planejamento e Gestão

Doutora Elisa Maria P. da Rocha, avaliadora, Fundação João Pinheiro

André Victor Barrence, Supervisor de Estágio, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

Belo Horizonte, 16 de Junho de 2008

AGRADECIMENTOS

À Deus pela existência.

Ao Prof. Mauro Silveira pela efetiva e fundamental orientação.

À Helena Schirm, pelo auxílio na formatação do trabalho.

Aos amigos do GERAES pelo apoio.

Aos meus pais e aos meus irmãos pela compreensão.

Aos amigos do XIV CSAP, pelos conselhos e companheirismo.

RESUMO

Desde o programa de governo Choque de Gestão, que teve início no ano de 2002, o Estado de Minas passa por um processo de modernização da Administração Pública, com o intuito de substituir o modelo administração pública burocrática, definido por Bresser Pereira como “lento, caro, auto-referido, pouco ou nada orientado para o atendimento das demandas dos cidadãos”, e se caracterizou por trazer algumas metodologias aplicadas, até então, na iniciativa privada para dentro da administração estadual mineira. A construção de uma estratégia de longo prazo e adoção da metodologia de gerenciamento de projetos foram as que mais se destacaram durante o governo. A eficiência e a eficácia dessa iniciativa exige que as ações do presente estejam diretamente relacionadas com a estratégia para o futuro, e para isso é preciso estabelecer um fluxo de informações que permita aos indivíduos pensar e agir conforme o determinado pela estratégia. Nenhum processo de implementação estratégica foi bem sucedido sem esse alinhamento, assim o presente trabalho tem o intuito de apresentar como ocorre tal processo no governo de Minas Gerais, que se destacou pela construção de uma configuração organizacional propícia para implementação da estratégia, mesmo que na ausência de uma base teórica específica, buscando uma adaptação de suas partes básicas, mecanismos de coordenação, parâmetros de design e observou os fatores contextuais, tudo isso para concretizar o alinhamento estratégico.

Palavra-Chave: Gestão pública – Estratégia – Alinhamento estratégico – Configuração.

ABSTRACT

The State of Minas Gerais is going through a modernization process of its Public Administration since 2002 when the Choque de Gestão program has begun. Its object is replacing the Public Administration Bureaucratic model described as “sluggish, expensive, self-focus and nothing directed to citizen demands” by Bresser Pereira. The Choque de Gestão program was responsible for bringing to state administration new methodologies that have been applied in private business. In this terms the methodologies that received most prominence was the construction of a long term strategy and the usage of project management tools. Besides the efficiency and efficacy of these instruments, there is a need of instituting a information flow that able link the individual actions with the future strategy. No strategy implementation process was successful in a enterprise without the alignment of ideas and action. The objective of this work is demonstrate useful instruments to promote the strategic alignment between the high control and the other government structures, within the context of the New Public Management model.

Keywords: New Public Management – Alignment – Strategy - Configuration

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 METODOLOGIA.....	11
3 REFORMA DO ESTADO E O MODELO GERENCIAL.....	12
4 DISCUTINDO A ESTRATÉGIA	17
4.1 O que é Estratégia?	17
4.2 O processo da Estratégia.....	18
5 ALINHAMENTO ESTRATÉGICO.....	33
6 JUSTIFICATIVAS PARA O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL.....	43
7 ESTUDO DE CASO: O ALINHAMENTO ESTRATÉGICO NO GOVERNO DE MINAS GERAIS	47
7.1 Instrumentos de Planejamento Governamental	48
7.2 Gerenciamento e Monitoramento da Estratégia.....	56
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	71
REFERÊNCIAS	76
APÊNDICE – Objetivos estratégicos do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado	80

1 INTRODUÇÃO

A crise do Estado, iniciada em quase todo o mundo na década de 70, que trouxe dificuldades fiscais e o esgotamento do modelo de gestão utilizado, intensificou os debates referentes à Administração Pública, principalmente quanto à discussão de qual o papel do Estado na provisão dos serviços públicos e se a Burocracia seria a forma mais eficaz para o funcionamento e controle das atividades estatais. Os argumentos a favor da mudança eram de que o modelo burocrático de gestão tornara-se ineficiente na administração dos recursos públicos e no atendimento das necessidades e demandas da sociedade (OLIVEIRA, 2006, p.8). Para autores como Pereira, Cardoso e Rezende, o movimento de reorganização do sistema econômico e político mundial, também conhecido como globalização, trouxe repercussões nos modelos de gestão pública intra-nacionais e passou a exigir dos governantes no mínimo a discussão sobre os novos rumos a serem adotados. É o que foi apregoado pelo então presidente da república Fernando Henrique Cardoso no Seminário de Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial:

É imperativo fazer uma reflexão a um tempo realista e criativa sobre os riscos e as oportunidades do processo de globalização, pois somente assim será possível transformar o Estado de tal maneira que ele se adapte às novas demandas do mundo contemporâneo [...]. Trata-se de exercício do qual nenhum governo deve – e nem pode – furtar-se, sob pena de comprometer as perspectivas nacionais de desenvolvimento (CARDOSO, 1998, p.16).

Desse modo, a partir dos últimos anos o que se percebe no mundo é a discussão e adoção de reformas administrativas focalizando a qualidade do gasto público, além de mudanças institucionais e de gestão. Os princípios que balizam a reconstrução do Estado, a partir do critério de focalização citado, foram os da administração pública gerencial, a qual se preocupou em dar uma resposta à grande crise dos anos 80 e à globalização da economia.

A administração pública gerencial defende uma revisão do papel do Estado, com o intuito de que esse deixasse de ser um mero defensor de sua economia frente à competição internacional, para ser tornar um Estado de governança, que possa tornar a economia nacional mundialmente competitiva e seja capaz, conforme Bresser-Pereira (1998) de “[...]intervir efetivamente, sempre que o mercado não tiver condições de coordenar

adequadamente a economia.” Como ferramentas de racionalidade administrativa, capazes de permitir o alcance dos objetivos propostos pelo modelo a administração pública gerencial dispõe do planejamento e orçamento, da descentralização e do controle dos resultados como principais instrumentos, os quais já foram, e ainda são, amplamente discutidos pela literatura acadêmica com ênfase na administração privada.

O ferramental de gestão das organizações privadas tem evoluído bastante, uma vez que se consolidou o processo de globalização e elas passaram a disputar agressivamente os mercados internacionais, sendo exigido das mesmas, formas mais eficientes para a realização dos trabalhos, e que possibilitassem a redução dos custos e melhora da rentabilidade. Segundo Rezende (2002):

A necessidade de governar os investimentos e garantir altas performances determinou o surgimento de mecanismos para assegurar que as ações tomadas pelos gestores estivessem em sintonia com os interesses dos *stakeholders* — práticas de governança corporativa.

As idéias difundidas a partir de então eram da necessidade de uma nova organização, privada ou pública, orientada por metas e alinhada desde a alta gerência até o ultimo dos funcionários na linha de produção com a estratégia de longo prazo definida pelos gestores. O objetivo desse alinhamento é garantir que todas as pessoas envolvidas com a organização saibam “aonde se quer chegar” e qual o impacto das ações individuais em prol ou contra o alcance de tais metas.

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).

A questão é que para que as políticas de gestão logrem seus propósitos não basta apenas que haja, nas três perspectivas (macrogovernamental, organizacional e individual), práticas inovadoras de gestão para resultados, de melhoria dos processo (de gestão de programas, de gestão em geral e dos servidores) e de racionalização de recursos. É sobretudo, necessário que haja alinhamento entre estas perspectivas e que este alinhamento aponte para a geração de resultados de desenvolvimento (VILHENA; MARTINS; MARINI; 2006, p.24).

Desse modo, alguns gestores governamentais buscaram alternativas, motivados pelas reformas gerenciais e na iniciativa privada para auxiliar na gestão estratégica e execução

dos projetos governamentais. A partir de 2002, o governo do Estado de Minas Gerais iniciou uma reforma administrativa intitulada Choque de Gestão, a qual, segundo Vilhena, Martins e Marini (2006), se diferencia das reformas que aconteceram no Brasil por dois_(2) principais motivos: ele constitui adequação institucional voltada para o desenvolvimento e foi concebido a partir de uma perspectiva integradora de políticas. O Choque de Gestão foi elaborado de forma a atingir metas audaciosas nas áreas de efetivação do planejamento e da estratégia na gestão pública, do crescimento de receita, da redução de despesa, da reestruturação de processos de trabalho e do gerenciamento de projetos públicos (VILHENA; MARTINS; MARINI; 2006).

Contudo, existe uma questão que ainda não foi amplamente estudada e merece destaque, a qual seria: verificar se as estruturas criadas para difundir, monitorar e coordenar a estratégia de governo tem conhecimento consistente do seu papel e são capazes de gerar informação relevante para respaldar as decisões da alta gerência do governo. O que este trabalho propõe é apresentar a atual estratégia de governo e verificar quais são as ferramentas utilizadas para o alinhamento estratégico de todos os órgãos de governo a essa estratégia elaborada.

O objetivo principal deste trabalho é apresentar de forma clara o processo de alinhamento estratégico do governo de Minas Gerais.

Os objetivos específicos seriam:

- a) Verificar quais são as estruturas responsáveis pela disseminação e monitoramento da estratégia no governo de Minas Gerais, descrever suas obrigações legais e localizá-las na estrutura hierárquica do governo.
- b) Identificar quais são os procedimentos e ferramentas utilizadas para a realização do alinhamento estratégico dos órgãos de governo e entre as estruturas.
- c) Apresentar discussões sobre o processo de alinhamento estratégico do Governo de Minas Gerais.

A monografia é composta de mais sete(7) seções. A próxima seção apresenta a metodologia utilizada no trabalho. Na terceira seção contextualiza-se a introdução do modelo

gerencial na administração pública, em seguida na quarta seção se discute o que é estratégia, como ela é elaborada, quais são os principais instrumentos para sua implementação. Logo após na quinta seção tem-se a apresentação e discussão sobre o alinhamento estratégico e sua importância. Na sexta seção apresenta-se a justificativa para o planejamento governamental. A seção seguinte expõe o caso mineiro, apresentando qual é a estratégia, os principais instrumentos de planejamento em Minas Gerais, o alinhamento estratégico no estado e uma discussão sobre todos os seus elementos. Finalizando-se este trabalho com as considerações finais e a sugestão de pesquisa para trabalhos futuros.

2 METODOLOGIA

Por se tratar de uma pesquisa científica, entendendo esse conceito como “concreção da atividade científica, ou seja, a investigação e o tratamento por escrito de questões abordadas metodologicamente” (SALOMON, 1973), se faz necessário uma breve descrição da metodologia utilizada. O método de pesquisa é identificado como indutivo, que nas palavras de Salomon (1973, p. 140) significa:

Método que se destina a verificar. Geram enunciados sintéticos, que provêm de constatações particulares e caminham para generalizações [...] São métodos que exigem, num primeiro plano, a observação e/ou experimentação e tratam de problemas geralmente empíricos, isto é, que pertencem ao nível da constatação de uniformidades empíricas; e, em segundo plano, se transportam para o nível da abstração e das formulações lógicas.

O tipo de pesquisa utilizada é a pesquisa exploratória, definida como as que têm por objeto definir melhor o problema, proporcionar as chamadas instituições de solução, descrever comportamentos de fenômenos, definir e classificar fatos e variáveis. Este tipo de pesquisa não atinge o nível da explicação com extrema exatidão (SALOMON, 1973).

A pesquisa exploratória que permitiu a confecção deste trabalho teve por ferramental a pesquisa bibliográfica e a de campo. A primeira constituiu-se de um estudo, que teve por objetivo identificar o que a literatura especializada apresenta sobre o processo de alinhamento estratégico, para balizar o que foi percebido na pesquisa de campo, que por sua vez, representou uma visita as estruturas e a participação, como observador e ouvinte, em reuniões que se destinavam a padronizar, validar e disseminar informações estratégicas.

3 REFORMA DO ESTADO E O MODELO GERENCIAL

Os anos 70 trouxeram o declínio do período de pujança pelo qual passou a economia mundial desde o fim da segunda guerra. A recessão instalada reduziu as taxas de crescimento e conseqüentemente os recursos arrecadados pelo setor público, o Estado mergulhou em uma crise fiscal, tal situação abriu caminho para a discussão sobre a eficácia do antigo modelo de intervenção estatal (ABRUCIO, 1997).

Conforme expõe Abrucio (1997), o modelo de intervenção estatal que vigorava até aquele momento era constituído por três dimensões – econômica, social e administrativa –. A primeira denominada Keynesiana, conhecida por ser ativamente intervencionista, procurando garantir o pleno emprego e atuar em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional. A segunda dimensão era representada pelo *Welfare State*, a qual objetivava a promoção de políticas públicas na área social, garantindo o atendimento das necessidades básicas da população, por fim, o modelo burocrático Weberiano, relativo ao funcionamento interno da máquina estatal, seus atributos eram a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade.

A incapacidade do Estado em manter o funcionamento regular de suas atividades internas e da prestação de serviços, devido à dificuldade de gestão de um aparato estatal inchado e a queda nos recursos, levou ao que Abrucio (1997) chamou de situação de ingovernabilidade.

A literatura especializada acresce aos problemas de baixa governabilidade, crise fiscal e queda no crescimento global, um outro fator importante para a crise do Estado, a globalização, a qual segundo Abrucio (1998, p.176), ocasionou “[...]a perda de parcela significativa do poder dos Estados Nacionais de ditar políticas macroeconômicas”, uma vez que transformou a lógica do setor produtivo, retirando do controle do Estado a administração do fluxo financeiro e comercial e passando-o para as multinacionais. Bresser-Pereira (1996) esclarece que as empresas passaram a produzir e competirem globalmente, assim idéias de descentralização, terceirização e de flexibilização administrativa foram difundidas por todo o mundo. As organizações deslocavam suas fábricas para onde o custo fosse mais baixo, tal movimento alterou a dinâmica dos fluxos financeiro e comercial no mundo, as empresas passaram a decidir onde e quanto produzir, o Estado não poderia mais ter por objetivo

proteger sua economia da competição internacional, criando barreira para entrada e saída de investimentos, seu novo papel tornou-se o de “facilitar para que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.1). É nesse sentido que a globalização auxiliou na crise do Estado, pois o controle dos investimentos passou do Estado para o mercado, mais especificamente para as multinacionais, as quais acusavam o Estado de reduzirem sua competitividade em um mundo globalizado, apontando o excesso de tributos como principal causa.

A transformação do Estado no sentido de rever a performance da administração pública através de ajuste fiscal e mudança institucional tornou-se inadiável, de acordo com Rezende (2002):

A discussão sobre os meios necessários para promover as condições para que o Estado e suas instituições funcionem mais efetivamente tornou-se uma das questões de primeira ordem na agenda de reformas. Neste sentido, a reforma administrativa assume posição decisiva.

Bresser-Pereira (1998) em seu artigo sobre reforma e democracia, expõe que o projeto de Reforma do Estado apresentou-se como uma alternativa plausível, uma vez que conciliava o interesse de empresários, a respeito de buscar a eficiência no gasto, podendo gerar redução de carga tributária; anseios da população, que exigia maior efetividade das políticas públicas, além de melhores serviços; despertava a burocracia para a possibilidade de valorização da classe baseada em resultados individuais e coletivos; além de agradar os governantes que vislumbravam soluções capazes de dar fim a crise que se instalara. Para se atingir todas essas perspectivas, segundo Bresser-Pereira (1998, p.39), seria necessário a reconstrução do Estado:

Reconstrução do Estado significa: recuperação da poupança pública e superação da crise fiscal; redefinição das formas de intervenção no econômico e no social por meio da contratação de organizações públicas não-estatais para executar os serviços de educação, saúde, e cultura; e reforma da administração pública com a implantação de uma administração pública gerencial.

O que se entende por administração pública gerencial é a substituição do modelo burocrático, já condenado, à época, como excessivamente rígido, centralizado, voltado apenas para o cumprimento do regimento legal e avaliado somente nesses aspectos, para um novo paradigma, o qual tivesse por princípios gerais a orientação para resultados, ênfase na eficiência e na elevação da performance, a descentralização dos controles gerenciais no sentido de maior autonomia, responsabilização e flexibilização de procedimentos,

introdução de mecanismos de mercado na gestão pública, uma distinção mais específica entre formulação e implementação de políticas públicas, além de maior transparência na realização do gasto (REZENDE, 2002). As ferramentas baseadas nesses princípios possibilitariam a queda nos custos de manutenção do Estado, garantindo o alcance do ajuste fiscal; e a modernização da gestão, no intuito de tornar o Estado mais eficiente e voltado ao atendimento das demandas da sociedade.

De acordo com Bresser-Pereira (1996), para que a reforma gerencial fosse concretizada os gestores deveriam atuar em três dimensões principais: a dimensão institucional-legal, com o intuito de renovar instituições normativas e organizacionais que facilitassem a gestão do bem público; a dimensão cultural, que busca uma quebra dos conceitos arraigados da cultura burocrática para a gerencial; e a dimensão gestão, que objetiva a introdução de novas idéias e práticas gerenciais, marcadas pela busca de serviços públicos de qualidade e pela redução nos custos da prestação destes serviços.

As primeiras reformas da Administração Pública, denominadas como Weberianas ou Burocráticas, ocorreram nos países ricos na segunda metade do século XIX, se caracterizaram pela intenção de substituir a antiga administração patrimonialista, na qual patrimônio público e privado se confundiam, contudo, esse modelo se mostraria incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares que surgiram no fim do mesmo século. Segundo Bresser-Pereira (1996), o modelo burocrático clássico foi adotado como alternativa superior à gestão patrimonialista, uma vez que seus princípios eram eficiência, controle e meritocracia, além da separação entre público e privado. Entretanto, a administração pública dentro desse novo padrão, só se mostrou eficiente diante de um Estado Liberal, cuja única função era garantir a propriedade e os contratos.

Quando no século XX o Estado se tornou grande interventor social e econômico, o modelo se mostrou fraco, deixando o Estado muito oneroso e rígido. Baseado nestas propostas, em 1936, registrou-se no Brasil à primeira reforma administrativa do Estado, que objetivou superar a administração patrimonialista ainda existente no país, seu marco foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Entre os anos de 1936 a 1967 não existiram movimentos, no Brasil, que lograram êxito na tentativa de disseminar idéias reformistas ou de adaptação aos preceitos da administração gerencial.

O único movimento reformista que teve alguma expressão foi a reforma desenvolvimentista de 1967, que buscava a superação da rigidez burocrática e uma administração voltada para o cidadão. Segundo Franco (apud Oliveira, 2006, p.16):

Mediante o referido decreto-lei, realizou-se a transferência de diversas atividades para autarquias e fundações – que estão na base da denominada administração indireta, bem como para empresas públicas e sociedades de economia mista, a fim de se obter maior dinamismo operacional. Como um dos princípios de racionalidade administrativa, instituiu-se a racionalização dos processos de planejamento e o orçamento, a descentralização e a desconcentração de funções, junto com a estruturação ou reforço das atividades de coordenação e a adoção de novos mecanismos de controle.

Contudo, este esforço para remodelar o Estado e introduzir princípios gerenciais não alcançou seus objetivos, uma vez que, segundo Oliveira (2006, p.16), “[...]se manteve a situação de enrijecimento e a ineficiência burocrática, que se estenderam durante o período militar e atingiram seu ápice após a promulgação da Constituição Federal de 1988[...]”. A literatura especializada descreve a última constituição brasileira como um retrocesso, no que diz respeito à gestão estatal, pois nos dois primeiros anos do regime democrático a crise fiscal e a necessidade de alterar a forma do Estado intervir na economia foram ignoradas. Conforme expõe Bresser-Pereira (1998), os gestores acreditavam que a retomada do crescimento nacional poderia ser alcançada através do aumento do gasto público e da elevação forçada de salários reais, medidas que resultaram em fracasso dos planos econômicos implantados. Após esse período, se tornou mais evidente a necessidade de se agilizar e flexibilizar a máquina pública, ou seja, uma reforma gerencial que permitisse a recuperação da capacidade de o Estado formular e implementar políticas públicas.

Assim, uma nova tendência tem dominado as discussões sobre gestão pública no Brasil, e em 1995, consolidou-se a reforma gerencial, que passou a ser implementada no governo de Fernando Henrique Cardoso, através do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), tal documento defendeu a modernização da administração pública e o fortalecimento da capacidade de gestão do Estado, como uma solução à crise do Estado brasileiro. O PDRAE foi produzido pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), órgão criado para pensar e executar a reforma, que esteve sob o comando do professor Bresser Pereira. A constituição do MARE representou, segundo Franco (2004), um movimento em direção a adesão ao postulados e princípios da Administração Pública Gerencial, tendo como principal mudança o sistema de controle, que deixa de ser basear estritamente nos processos para se concentrar nos resultados.

Nesse sentido, de concentrar foco nos resultados, Montgomery e Porter (1998) afirmam que todas as organizações para atingirem suas metas precisam determinar a melhor adequação entre as oportunidades oferecidas pelo ambiente e os recursos apresentados pela organização, a escolha de qual combinação será seguida, segundo esses autores, representa a definição de uma estratégia.

Montgomery e Porter (1998) informam que a partir da década de 80 o termo estratégia foi incorporado plenamente ao vocabulário empresarial, e foi difundido mundialmente, as propostas de reforma gerencial que foram baseadas no ferramental da administração privada também agregaram esse conceito, já que o Estado também é uma organização e precisa de uma definição do como atingir seus objetivos. Assim, a focalização nos resultados, proposta pela corrente gerencial, a qual tomou impulso no Brasil a partir da reforma iniciada em 1995, exigiu uma melhora do planejamento dos gestores e a definição de uma estratégia. Este trabalho se propõe a apresentar como a estratégia é difundida no governo de Minas Gerais, assim as próximas seções procuram esclarecer o conceito de estratégia e demonstrar pontos relevantes de sua constituição.

4 DISCUTINDO A ESTRATÉGIA

Para Montgomery e Porter (1998), a escolha da estratégia é fundamental para que uma organização desenvolva suas competências em busca de um objetivo bem definido, contudo definir o que é estratégia não é uma tarefa simples, segundo Whittington (2006), “[...]não existe muita concordância a respeito de estratégia[...]”. A seção seguinte desenvolve uma discussão acerca do conceito de estratégia e em seguida são apresentadas análises que a literatura especializada considera fundamentais no processo de elaboração e implementação da estratégia.

4.1 O que é Estratégia?

Considerando que se tem uma infinidade de definições para o termo, seria coerente agrupá-las permitindo um entendimento melhor de quais as vertentes sobre o assunto, Whittington (2006), realizou tal estudo e identificou quatro abordagens genéricas de estratégia, as quais se diferenciam em duas dimensões: os resultados da estratégia e os processos pelos quais ela é levada a termo.

Segundo Whittington (2006, p.3), a abordagem clássica define estratégia como o “[...]processo racional de cálculos e análises deliberadas, como o objetivo de maximizar a vantagem a longo prazo. Se houve um esforço em reunir informações e aplicar as técnicas apropriadas, tanto o mundo exterior quanto a empresa tornam-se previsíveis e plásticos [...]”. A abordagem evolucionista, afirma que a estratégia sob a ótica clássica não é um boa definição, uma vez que “[...]o ambiente é tipicamente muito implacável e imprevisível para que se façam previsões eficazes.”, para essa corrente os empresas passam por um processo de seleção do mercado e só aquelas que se adaptarem de forma eficaz é que sobreviverão, assim a estratégia é identificada como a percepção das exigências do mercado e ações para adequação as mesmas. Já a abordagem processualista traduz o conceito de estratégia como a construção dos objetivos através “[...]de um processo pragmático de aprendizado e comprometimento[...]”, para os defensores dessa corrente a racionalidade humana é limitada, o que implica na incapacidade de conhecer a estratégia ótima, assim o mercado acaba por ser mais tolerante em seu mecanismo de seleção. Por fim a abordagem sistêmica caracteriza a estratégia como uma determinação dos objetivos e ações da instituição baseados no sistema social específico no qual a organização está inserida (quadro 3.1).

Tendo definidos as macro-perspectivas para racionalizar o conceito de estratégia, chegasse a uma reflexão importante, qual das abordagens é a certa? Qual delas deve ser escolhida? Segundo Mintzberg (2000), a resposta seria que as quatro abordagens fazem parte de um mesmo todo, qualquer processo de criação da estratégia leva em consideração aspectos mentais e sociais, cálculos racionais e deliberações políticas, ações incrementais e revolucionárias. O que todas as definições têm em comum é a definição de um padrão a ser seguido, capaz de agregar a diversas partes, classes e interesses da organização em prol e um mesmo objetivo, ainda que temporário. Qualquer que seja a escolha, a finalidade é sempre o intuito de produzir resultados. O papel do estrategista é definir qual caminho seguir de acordo com o ambiente, com seus recursos e com as expectativas dos envolvidos diretos.

Diante da apresentação dos conceitos Mintzberg (2000) conclui que qualquer que seja a abordagem estratégica escolhida, a definição de uma estratégia para uma organização é um trabalho árduo e que deve iniciar por uma análise fundamental, a descrição teórica da atividade e do ambiente humanos que se encaixem melhor a própria visão de mundo dos formuladores da estratégia.

4.2 Processo da Estratégia

A literatura diferencia a ocorrência dos processos de formulação e implementação de estratégias, apenas com fins analíticos, uma vez que se tem consenso da incapacidade de separação formal desses processos (MINTZBERG; QUINN, 2001). Sendo assim, com referência à formulação da estratégia, as diferentes perspectivas foram expostas no item 3.1, que discorreu sobre o conceito de estratégia, tais visões seriam:

a) Clássica:

as decisões relacionadas à estratégia do negócio devem estar subordinadas às decisões da estratégia corporativa, o que implica no desdobramento dos objetivos de cada unidade de negócio a partir da estratégia geral da organização (WHITTINGTON, 2006).

Quadro 4.1: Perspectivas sobre Estratégia

Discriminação	Clássica	Processual	Evolucionária	Sistêmica
Pressupostos	Análise racional, imparcial e sequencial; distanciamento entre concepção e execução	Mercados são tolerantes com o desempenho abaixo da média; estratégia de ajuste lento; os indivíduos têm interesses difusos	Racionalidade limitada dos gestores; o mercado seleciona os melhores resultados; Incapacidade de realizar previsões	Ambiente determina a escolha estratégica; indivíduos não são imparciais e calculistas; indivíduos são produto do meio que estão inseridos
Justificativa	Maximização de lucro	Mercados e organizações não são estritamente eficientes	Sobrevivência	Tudo depende dos sistemas sociais prevalentes
Foco	Interno – Qualidade do planejamento, da análise e do cálculo gerencial	Interno – Negociações Políticas, ajuste dos vieses cognitivos gerenciais e construção de habilidades e competências – Interno	Externo – Impacto determinante do mercado e seleção natural	Externo – Sociedades, entender o que acontece dentro da organização e com os concorrentes
Estratégia	Formal	Elaborada	Eficiente	Inserida
Processos	Análítica	Negociação/Aprendizagem	Darwiniana	Social
Influências chave	Economia/Militarismo	Psicologia	Economia/Biologia	Sociologia
Autores-chave/Surgimento	Chandler; Ansoff; Porter – 1960	Cyert e March; Mintzberg; Pettigrew – 1970	Hannan e Freeman; Williamson – 1980	Granovetter; Whitley - 1990

Fonte: Adaptado de: WHITTINGTON, Richard. **O que é estratégia?** São Paulo: Thomson Learning, 2006

b) Processual:

permite a existência de estratégias funcionais que emergem da prática operacional diária e acabam tornando-se componentes de uma estratégia de negócio. Tal abordagem aceita que a partir dos níveis hierárquicos próximos do operacional existe um aprendizado estratégico (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000)

c) Evolucionária:

acredita que as forças do ambiente operacional determinam quais as posições estratégicas mais vantajosas. O fato de o ambiente externo ser considerado o ponto de partida para formulação de uma estratégia de sucesso, não exime a organização de atuar sobre seus recursos e o próprio ambiente no sentido de atingir seus objetivos (WHITTINGTON, 2006).

d) Sistêmica:

considera que a empresa desenvolve certas competências com o passar do tempo e que estas dotam a empresa de recursos únicos que a permite ofertar produtos e serviços que satisfaçam as necessidades de clientes, as quais estão em constante mutação no ambiente comum à maioria das organizações (WHITTINGTON, 2006).

Segundo Cordeiro (2005), todo processo formal de planejamento estratégico terá como ponto de partida a abordagem *top-down*, justamente por essa permitir uma distinção clara entre os diferentes níveis estratégicos. Contudo, de acordo com os níveis de detalhamento escolhidos, poderão ser definidos diferentes tipos de estratégias. Nos casos de maior detalhe de planos, objetivos e medidas, fica claro a opção pelo controle em detrimento do aprendizado. Escolha essa que fica caracterizada como uma estratégia deliberada. Algumas organizações em seu planejamento pretendem permitir o surgimento de estratégias emergentes, deste modo, elas adotam uma estratégia guarda-chuva, onde a alta gestão define metas e limites, deixando as diferentes gerências funcionais livres para definirem de que forma pretende atingi-los. Esse é o caso de empresas com uma estratégia parcialmente deliberada e parcialmente emergente, recebem a nomenclatura de *middle-up-down* (MINTZBERG; QUINN, 2001).

Se os objetivos da organização não congregam os funcionários de alto escalão, é possível que tal fato seja devido a questões pessoais, o que levará a conflitos internos e

mudança de objetivos caso haja uma briga pelo poder entre as coalizões rivais dentro da empresa. O que resulta da rivalidade entre objetivos pessoais é a dificuldade de se identificar qual é realmente o caminho seguido por uma determinada organização, de forma que, segundo Perrow (1972), pode haver objetivos oficiais e operativos, os primeiros seriam aqueles declarados em seus documentos e o segundo são os efetivamente perseguidos pela empresa. Os objetivos organizacionais oficiais podem ou não ser operativos, mas o que ocorre normalmente é necessidade de se esclarecer e detalhar tais objetivos para serem colocados em prática.

Outro possível complicador na definição dos objetivos organizacionais é o que decorre da existência de uma hierarquia entre estes. Usualmente, o que é objetivo para um determinado nível gerencial, pode ser um meio para se atingir outros objetivos partindo de um nível hierárquico mais elevado, fato que mistura conceitos de fim e meio (CORDEIRO, 2005, p. 54). Assim, considera-se que os objetivos de um nível hierárquico inferior tenderão a serem incluídos no conteúdo da estratégia do nível hierárquico superior, uma vez que dizem respeito à maneira pela qual o outro nível pretende atingir seus objetivos.

Kaplan e Norton (2000) identificam como fator crucial na diretriz organizacional os conceitos de missão e visão, o primeiro entendido majoritariamente como um componente relacionado com a razão de ser da organização, enquanto que o segundo se caracteriza com um objetivo válido por um determinado período de tempo da organização ou uma meta específica de desempenho.

Kaplan e Norton (2000, p.84), indicam a missão como um objetivo oficial da organização, contrapondo-se aos objetivos operativos de caráter mais prático. Embora os conceitos de missão e visão estejam relacionados, a visão organizacional costuma ser apresentada como a resposta à pergunta sobre “aonde a empresa quer chegar”, enquanto que a missão define “a razão pela qual uma organização existe” (KAPLAN; NORTON, 2000, p.84).

Como informado na seção “O que é estratégia?” a formulação estratégica não se prende a modelos teóricos, o que indica a baixa probabilidade de existir versões puras de qualquer um dos conceitos dentro das abordagens. Assim, Pettigrew e Whipp (1993) identificaram algumas variáveis que podem ser usadas para diferenciar as organizações bem

sucedidas na implementação de mudanças estratégicas e aquelas que não conseguiram alcançar o sucesso, as quais são:

a) avaliação do ambiente, que diz respeito à capacidade dos gerentes da empresa em conhecer de forma profunda os fatores do ambiente externo e interno que podem afetar seu desempenho presente e futuro;

b) liderança da mudança, que está diretamente relacionada à ação da alta gerência no sentido de definir um contexto interno favorável à mudança, comprometendo gerentes e demais colaboradores com a mesma;

c) alinhamento entre mudanças operacionais e mudanças estratégicas, justificando a necessidade de mudança, fornecendo uma visão de futuro e promovendo a capacitação necessária para sua condução aos envolvidos;

d) tratamento dos recursos humanos como ativos e passivos, demonstrando a estes a necessidade de mudança e atrelando as ações de gestão de pessoas às necessidades do negócio;

e) coerência estratégica, alcançada por meio da consistência entre o conteúdo da estratégia e os contextos interno e externo.

Para Andrews (2001), o processo de formulação e implementação são indissociáveis, e para que ele seja bem sucedido são necessárias ações de mudança sobre elementos dos contextos externo e interno, o que requer um profundo conhecimento das competências organizacionais e dos fatores externos relevantes por parte dos gestores da organização.

Dentro das competências organizacionais entende-se que os bens e serviços produzidos por uma organização são resultado de uma sequência de processos interfuncionais de transformação de materiais, consumidores e informações. Entretanto, na maioria dos casos se encontram organizações projetadas de acordo com um ponto de vista funcional, ou seja, na qual um determinado grupo de pessoas é responsável por uma etapa do processo, sem compreender o processo como um todo. Este fato, não só pode prejudicar os resultados finais, como também agregar mais custos (CORDEIRO, 2005).

Toda organização possui atividades fim e atividades meio. Atividades ligadas ao desenvolvimento, produção, entrega de bens e serviços a consumidores finais, definem as funções consideradas “fins”, tais como produção e marketing. O fato de serem qualificadas com esse nome não exclui a existência de atividades meio dentro de seu escopo, contudo, as atividades fim são predominantes. Por outro lado, orçamento e recursos humanos são exemplos de funções nas quais predominam as atividades meio, aquelas que apóiam o desenvolvimento, produção ou execução de bens e serviços, mas não estão diretamente relacionadas com estas (SLACK; CHAMBERS; JOHNSTON, 2002).

Reconhecer a particularidade dos objetivos funcionais não deve necessariamente sugerir seu gerenciamento por meio de uma estrutura funcional rígida e departamental (CORDEIRO, 2005). O autor destaca que o produto final da organização depende do desempenho de processos, em sua maioria interfuncionais. Interfuncionalidade que pode ser explicada pelos desmembramentos das funções organizacionais básicas, pois a medida que a organização cresce, ocorre a quebra das funções primeiras, como produção e marketing, em novos departamentos, tais quais, engenharia, manutenção, logística, expedição, vendas e outros, todos processos relevantes para a consecução dos objetivos organizacionais passam a ser interfuncionais.

Sendo assim, devido ao grande número de departamentos nas organizações, para a implementação da estratégia, discute-se mais o desempenho de processo do que o desempenho funcional. 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, não importando se o bem de saída será tangível ou intangível (CORDEIRO, 2005).

Conforme Cordeiro (2005) é possível definir uma hierarquia dos processos organizacionais. Uma organização em sua forma completa pode ser definida como um processo, que possui entradas e saídas. Este macro processo de nível superior é composto por todas as atividades desenvolvidas pela empresa e pode ser decomposto em outros processos, atividades e tarefas, essas últimas seriam as unidades mais elementares de um processamento de materiais ou informações (fig. 4.1)

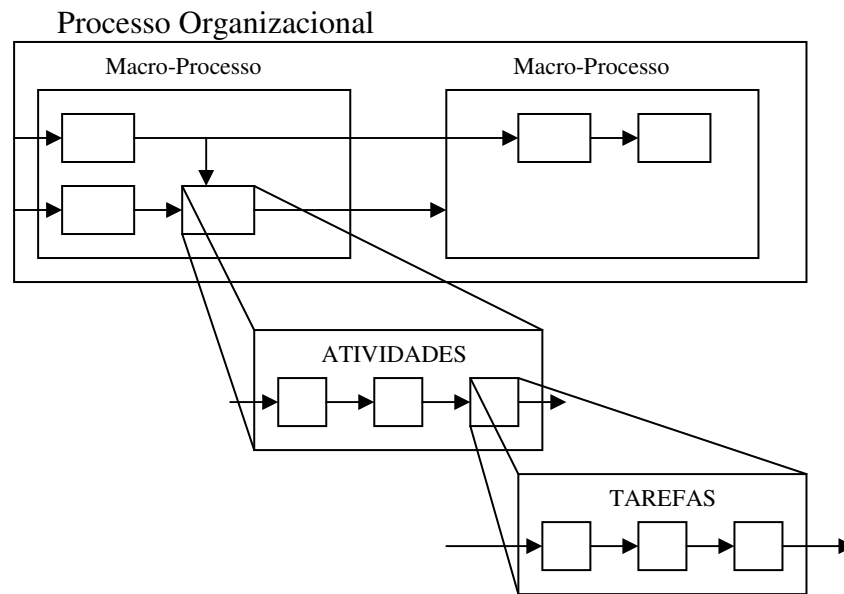


Figura 4.1: Visão da empresa como um processo

Fonte: CORDEIRO, José Vicente Bandeira de Mello. **Alinhamento Estratégico:** estudos multicase em empresas paranaenses de médio porte. 2005. 300f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005

Entre os diversos processos que constituem os macro-processos de uma organização, alguns apresentam uma maior relevância no que se refere à consecução dos objetivos organizacionais, estes processos, são denominados processos críticos ou chave. O monitoramento do desempenho dos processos-chave de uma organização costuma exigir a definição de indicadores de desempenho.

Os indicadores de desempenho são essenciais no planejamento e controle das organizações. No planejamento eles permitem a quantificação de metas para os objetivos organizacionais e seu desdobramento na organização. Com relação ao controle, estes permitem verificar se os objetivos estão sendo alcançados e possibilitam a tomada de ações corretivas caso isso não esteja ocorrendo (TAKASHINA; FLORES, 1996 apud CORDEIRO, 2006).

Normalmente, os macro-processos são avaliados através dos indicadores de desempenho, os quais são formas quantificáveis de representação das características de produtos e processos, e devem permitir a avaliação do desempenho da organização em um determinado período em relação às metas estabelecidas e a outros referenciais. Os indicadores

devem tornar tangíveis os objetivos organizacionais por meio de (TAKASHINA; FLORES, 1996 apud CORDEIRO, 2006).

Meta é o resultado pretendido para um indicador de um produto, processo ou da organização como um todo, e deve incorporar as necessidades dos clientes internos e externos, considerando as estratégias e os objetivos de longo prazo da organização. Como os indicadores avaliam processos, existe uma hierarquia de indicadores, similar a hierarquia dos processos em uma organização, assim, quanto mais elevado o nível do indicador de desempenho, maior será a importância da estratégia e dos objetivos estratégicos da organização no estabelecimento das metas. À medida que os indicadores são desdobrados na estrutura da organização, cresce a importância das metas dos indicadores de nível superior na definição de suas metas (TAKASHINA; FLORES, 1996 apud CORDEIRO, 2006).

Existem várias abordagens para desdobramento de indicadores de desempenho, serão apresentadas as que mais se destacam, apenas com o objetivo de avaliar a forma pela qual são consideradas as inter-relações entre diferentes processos e recursos, e de que forma estes se relacionam com a estratégia organizacional. São elas: Gerenciamento pelas Diretrizes, o Prêmio Nacional de Qualidade e o *Balanced Scorecard*. É comum às três abordagens a defesa da utilização de indicadores de desempenho não financeiros na gestão da estratégia e das operações em uma organização.

Através dos programas de Controle da Qualidade Total no Japão foi desenvolvido o modelo do Gerenciamento pelas Diretrizes, o qual defende que as metas para os indicadores devem ser desdobradas por toda a organização a partir das diretrizes do presidente da companhia. Essas diretrizes devem ser poucas, recomenda-se até três, uma vez que elas serão transformadas em diversas outras metas para os níveis organizacionais. Cada diretriz seria composta por uma meta e um conjunto de medidas que devem ser implementadas para alcançar esta meta. Pelo método mais simples de desdobramento, cada medida de um nível hierárquico superior se torna uma meta para o nível hierárquico imediatamente abaixo (CAMPOS, 1996).

O fato de as metas e medidas serem desdobradas a partir de relações de subordinação hierárquica, contradiz a visão de processos exposta nesta mesma seção anteriormente, visto que o Gerenciamento pelas Diretrizes tem uma lógica

predominantemente departamental. Nesse caso, se faz necessário, uma equipe que considere as atribuições de cada diretoria e gerência com relações aos processos-chave e conduza simulações de desdobramentos e agrupamentos para garantir a consistência das metas desdobradas (CAMPOS, 1996).

A abordagem do Prêmio Nacional da Qualidade (PNQ) estipulou sete dimensões de resultados, que são elencadas como de maior importância para a organização, as quais seriam: resultados relacionados a clientes e mercado; financeiros; relativos às pessoas; relativos aos fornecedores; dos processos relativos ao produto; relativos à sociedade e dos processos de apoio e organizacionais (FUNDAÇÃO DO PRÊMIO NACIONAL DE QUALIDADE, 2002). Para que as metas em cada dimensão sejam atingidas, executam-se desdobramentos dos indicadores principais. Como exemplo tem-se uma organização que pretende reduzir em 10% seus custos e despesas, então ela terá que dividir esse valor entre os diversos departamentos operacionais, comerciais e de apoio, de forma a totalizar a redução desejada. Segundo Cordeiro (2005), o desdobramento de acordo com a metodologia do PNQ tende a ser mais complexo e difícil de ser operacionalizado. Além de tornar confusa a identificação de relações de causa e efeito entre os diversos indicadores.

Já o *Balanced Scorecard* (BSC) possui apenas quatro perspectivas e se preocupa em estabelecer o desdobramento de indicadores através de relações de causa e efeito dentro das perspectivas, as quais são: Financeira; de Mercado e Clientes; de Processos Internos; de Aprendizagem e Inovação (KAPLAN; NORTON, 1996). Seguindo a lógica do BSC, o desempenho financeiro é consequência do desempenho de mercado associado com processos internos cujo desempenho implica na satisfação dos clientes. Além disso, para que os processos internos possam ser avaliados como ótimo, é necessário que os recursos da organização aprendam com a prática operacional diária e possam inovar constantemente.

O diferencial do BSC é a facilidade com que as pessoas da organização conseguem visualizar a contribuição do seu trabalho para o resultado dos macro-indicadores através das relações de causa e efeito. Assim o BSC é percebido como uma ferramenta capaz de auxiliar na implementação da estratégia organizacional e medir o desempenho da organização em sua execução, e não mais apenas como um sistema de indicadores (KAPLAN; NORTON, 1996).

Outro fator interno a organização que impacta em sua gestão estratégica são seus recursos efetivamente valiosos, entendidos como elementos diferenciados que permitem à organização ocupar posições lucrativas ou de superioridade a outras por meio da introdução de produtos e serviços em diferentes setores ao longo do tempo (PETTIGREW; THOMAS; WHITTINGTON; 2002). Para serem enquadrados neste conceito, dentro de uma ótica da administração privada, os recursos devem atender a cinco pré-requisitos, a saber: serem difíceis de imitar; terem a maior durabilidade possível; captar valor para a organização; terem baixa possibilidade de substituição no curto prazo e serem efetivamente distintivos (PORTER, 1989), contudo os mais importantes desses fatores para as organizações públicas seriam: terem a maior durabilidade possível, captarem valor para a organização e serem efetivamente distintivos (PETTIGREW; THOMAS; WHITTINGTON; 2002)

De acordo com Kaplan e Norton (2000, p.12), “os ativo intangíveis se tornaram a principal fonte de vantagem competitiva”, fato esse que corrobora o elevado dispêndio em desenvolvimento de competência que foi identificado na atualidade. O desenvolvimento constante desses recursos visa à manutenção ou elevação do valor atribuído aos mesmos. Assim, argumenta-se que uma sede corporativa forte deve identificar os recursos, capacidades e competências-chave capazes de constituir vantagem competitiva e realizar gastos para seu desenvolvimento, além de identificar em quais setores estes podem ser mais aperfeiçoados, garantindo dessa forma a alavancagem do desempenho do setor (KAPLAN; NORTON, 2000).

Admitindo-se a relação causa-efeito apresentada pelo BSC de Kaplan e Norton, entende-se que as competências ou capacidades organizacionais permitirão a uma determinada organização entregar o valor proposto no conteúdo de sua estratégia. Argumento que significa que:

O desempenho da organização no âmbito de uma determinada proposta de valor depende do desempenho dos seus processos críticos. Este desempenho depende diretamente dos recursos, competências e capacidades que a organização utiliza na execução dos processos[...] (CORDEIRO, 2005, p.102).

Desse modo, entende-se que a organização deve acrescentar a gestão de seus recursos no âmbito de suas decisões estratégicas, pois os mesmo são fundamentais para a realização das metas.

A configuração estratégica é outro ponto relevante que impacta a implementação da estratégia em uma organização, pelo fato de representarem simplificadamente as características organizacionais compartilhadas por estruturas que atuam em contextos semelhantes (DAFT, 1999 apud CORDEIRO, 2005).

O que a literatura especializada ressalta sobre a configuração é que o sucesso de uma organização depende da inter-relação entre atributos de uma estrutura organizacional, as características do ambiente no qual a organização atua e as estratégias escolhidas e implementadas, bem como as metodologias de gestão utilizadas para tal fim (MINTZBERG, AHLSTRAND; LAMPEL, 2000). Sendo assim, a configuração seria um agrupamento de dinâmicas diversas que melhor se adequam à estratégia pretendida, com a finalidade de otimizar o desempenho da organização.

Segundo Mintzberg (2001), a configuração específica é resultado de diferentes combinações de quatro elementos que compõem cada uma delas:

1º partes básicas da organização;

2º mecanismos de coordenação;

3º parâmetros do *design*

4º fatores situacionais.

As partes básicas da organização dizem respeito exatamente a estrutura funcional e hierárquica da organização que para Mintzberg (2001) é formada pelas partes apresentadas no quadro 4.2. Podem ocorrer alterações de importância e carga de trabalho nas partes básicas devido a questões como tamanho, complexidade e contexto situacional.

Quadro 4.2: Partes Básicas

Partes Básicas	Definição
Ápice estratégico	São os gerentes de maior nível hierárquico.
Essência operacional	São os indivíduos que efetivamente trabalham na produção de bens ou serviços.
Gerência intermediária	São os gerentes alocados entre o ápice estratégico e a essência operacional
Tecnoestrutura	Equipe que auxilia no controle da produção, mas que no entanto não são gerentes
<i>Staff</i> de suporte	Equipe responsável por outros serviços internos, não diretamente vinculados a produção.
Ideologia	São tradições ou crenças que distinguem uma organização das demais.

Fonte: Adaptado de: MINTZBERG, Henry QUINN, J. B. **O processo da estratégia**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Os mecanismos de coordenação indicam a forma que a empresa busca coordenar os processos, atividades e tarefas que compõem o trabalho das pessoas no sentido de implementar as estratégias e alcançar os objetivos da organização. Variando entre os mecanismos apresentados no quadro 4.3:

Quadro 4.3: Mecanismos de Coordenação

Mecanismo de Coordenação	Definição
Ajuste mútuo	Obtido pelo processo de comunicação informal, as pessoas que fazem o trabalho interagem umas com as outras para coordenar e promoverem ajustes entre si. É inicialmente adequado nas organizações mais simples, porém se ajusta a atividades mais complexas, com trabalhos e pessoas especializadas, por se tratar da única maneira apropriada em situações difíceis ou desconhecidas.
Supervisão direta	Uma pessoa coordena o trabalho de um grupo maior de outras pessoas por meio de ordens, devido a impossibilidade de se utilizar o ajuste mútuo quando existe muitas pessoas envolvidas.
Padronização de processos de trabalho	Especificação das atividades que deverão ser realizadas por cada trabalhador, sendo esta normalmente uma tarefa do <i>staff</i> técnico (muitas práticas recentes de empowerment delegam a padronização aos próprios operadores).
Padronização de <i>outputs</i>	Ao invés de se especificar a forma de se realizar as atividades que compõe um processo de trabalho, determina-se o resultado final que deve ser obtido. As interfaces entre as tarefas são predeterminadas.
Padronização de Habilidades	Desenvolvimento de habilidades e a construção de conhecimento que normalmente vem com o colaborador de fora da empresa, ou seja, é adquirido em cursos de formação profissional (quando realiza um programa de capacitação, a organização busca ampliar a coordenação por meio desse mesmo mecanismo).
Padronização de normas	Compartilhamento de um conjunto de crenças que comprometem os trabalhadores no sentido de obter os resultados desejados pela alta gestão

Fonte: Adaptado de: MINTZBERG, Henry QUINN, J. B. **O processo da estratégia**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

O terceiro elemento da configuração estrutural são os parâmetros essenciais de projeto, que estão relacionados à utilização em menor ou maior grau de cada um dos mecanismos de coordenação. O quadro 4.4 apresenta os principais parâmetros de projeto com sua respectiva descrição.

Quadro 4.4: Parâmetros de *Design*

Parâmetro de <i>Design</i>	Descrição
Grau de especialização do trabalho	Pode ser horizontal - quando um elevado grau de especialização se reflete por meio da execução de poucas tarefas rigorosamente definidas – e vertical – quando a alta especialização se reflete por meio da exigência de controle por meio de superiores hierárquicos.
Grau de formalização	Está relacionado a padronização de processos de trabalho por meio da imposição de regras (padrões operacionais, descrição de cargos, regulamentos). Estruturas burocráticas são aquelas que coordenam suas atividades por meio de padrões, enquanto estruturas orgânicas são aquelas que não se utilizam dos mesmos para tal fim.
Treinamento	Uso de programas de capacitação formais com o intuito de padronizar o trabalho. Neste caso, os padrões são aprendidos como habilidades ao invés de impostos como regras.
Doutrinação	Padronização de normas dos membros de uma organização por meio de programas e técnicas, visando alinhá-los com os valores pregados pela organização para que possam merecer confiança. Neste caso os padrões são interiorizados como crenças.
Agrupamento unitário	Pode ser baseado nas funções exercidas ou nos mercados atendidos. No primeiro caso tem-se o organograma funcional clássico no qual os processos que conduzem a entrega de produtos ou serviços têm suas atividades divididas entre diferentes “caixas” do organograma, focando os meios. No segundo caso, cada “caixa” do organograma é responsável pela totalidade dos processos necessários para a entrega de produtos e serviços a um determinado grupo de clientes, focando os fins.
Tamanho da unidade	É o número de posições (ou unidades organizacionais) imediatamente abaixo de uma determinada unidade organizacional.
Sistemas de planejamento e controle	Têm como objetivo a padronização dos <i>outputs</i> . Podem ser de planejamento ativo (especificam resultados de tarefas específicas antes do fato) e controle de desempenho (especificam resultados esperados para uma série de atividades depois do fato).
Dispositivos de ligação	Mecanismos que visam encorajar o ajuste mútuo intra e inter-unidades. Incluem posições de ligação (cargos sem autoridade hierárquica, mas mediadores), forças tarefas e comitês, gerentes de integração e estruturas matriciais (dualidade de comando funcional/mercado).
Grau de descentralização	Inclui seis diferentes formas: (a) poder concentrado na alta gestão; (b) poder dividido entre alta gestão e a <i>staff</i> técnico; (c) gerentes de unidades de mercado recebem delegação de poder para controlar decisões relacionadas às suas linhas de negócios; (d) maior parcela do poder de decisão nas mãos do núcleo operacional; (e) poder de decisão dispersado pela organização; e (f) poder compartilhado de forma igual por todos os membros da organização.

Fonte: Adaptado de: MINTZBERG, Henry QUINN, J. B. **O processo da estratégia**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

O último dos quatro elementos que dão origem às diferentes configurações organizacionais é constituído pelos fatores situacionais ou contextuais. Estes fatores estão relacionados às características internas da organização e do ambiente no qual esta atua e são apresentados no quadro 4.5.

Quadro 4.5: Fatores Situacionais

Fatores Situacionais ou Contextuais	Descrição
Idade	Quanto mais velha uma organização, mais formalizado tende a ser seu comportamento. Além disso, a estrutura de uma organização reflete a idade do setor no qual ela opera (ou seja, organizações novas em setores que surgiram com a produção em massa tenderão a ter comportamento formalizado).
Tamanho	Quanto maior uma organização, mais formalizado tende a ser seu comportamento, mais especializados tendem a ser os seus cargos e maiores tendem a serem o tamanho de suas unidades médias.
Sistema técnico (instrumentos utilizados para a produção de <i>outputs</i>)	(a) quanto mais regulamentado e mais formalizado é o trabalho operacional, mais burocrática tende a ser a estrutura do núcleo operacional; (b) quanto mais complexo, mais qualificado deve ser o <i>staff</i> de suporte; (c) quanto mais automatizado, mais orgânica tende a ser a estrutura.
Ambiente externo (operacional e macro)	(a) quanto mais dinâmico (mutável) mais orgânica tende a ser a estrutura; (b) quanto mais complexo, mais descentralizada tende a ser a estrutura; (c) quanto mais descentralizados os mercados de uma organização, maior a propensão de se formar agrupamentos com base em unidades de mercado (divisões); (d) hostilidade ambiental extrema (crises econômicas, rupturas tecnológicas setoriais) levam a centralização temporária da estrutura.
Poder	(a) quanto maior o controle externo, mais centralizada e mais formalizada a organização; (b) coalizões externas divididas tendem a provocar coalizões internas politizadas e vice-versa; (c) muitas organizações tendem a escolher estruturas incluindo parâmetros de <i>design</i> baseados em modismos ditados por consultorias.

Fonte: Adaptado de: MINTZBERG, Henry QUINN, J. B. **O processo da estratégia**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

A partir da junção entre os quatro fatores apresentados surge uma configuração para a organização, que causará efeito na eficácia da estratégia escolhida. O relacionamento da configuração com os outros elementos do contexto interno da organização pode se tornar

desgastado e implicar na perda de desempenho e resultados da mesma, devido a mudanças no contexto externo, sendo assim, seriam necessárias ações no sentido de redefinir processos críticos, aumentar a qualificação dos recursos-chave, alterar elementos da configuração organizacional. Essas ações, segundo Cordeiro (2005), visam, de forma geral, o reestabelecimento do alinhamento estratégico entre os diversos elementos dos recursos internos, a estratégia da organização e os elementos do contexto externo. Dessa forma chega-se ao foco central deste trabalho que é o estudo do conceito de alinhamento estratégico no governo de Minas Gerais, as próximas seções serão destinadas a esse tema.

5 ALINHAMENTO ESTRATÉGICO

O verbo alinhar nos tempos atuais significa “[...] dispor em linha reta” (NOVO DICIONÁRIO AURÉLIO, 1986, p.86), ou ainda (tradução do autor, do inglês align) “ajustar para produzir relacionamento ou uma orientação apropriada” (AMERICAN HERITAGE DICTIONARY, 2005). Como uma perspectiva do termo ajuste, o conceito de alinhamento já aparecia há mais de duas décadas atrás associado à temas como (VENKATRAMAN, N; CAMILLUS, J.C; 1984. apud BARROS, 2007): interdependência entre estratégias de várias organizações; mecanismos administrativos e organizacionais em linha com a estratégia; moderação entre o ponto de vista determinístico e o de cautela gerencial; gerenciamento estratégico envolvendo a formulação e a implementação, cobrindo decisões ambientais e organizacionais; e interdependência entre organização e ambiente.

Embora a conceituação do termo alinhamento não se apresente ainda totalmente pacificada na literatura em torno do tema estratégia organizacional, constata-se que o termo alinhamento organizacional “Refere-se à complexidade e interdependência de seus sistemas abertos, cujos elementos formais (como tecnologia, estratégia e estrutura) e informais (pessoas, líderes e valores) precisam ser alinhados (ajustados) entre si, para a implementação eficaz das suas estratégias[...]” (BEER, M.; EISENSTAT, R.A., 1996, p. 598 apud BARROS, 2007).

Na literatura de gestão estratégia, Kaplan e Norton (2000) estão entre os pioneiros no uso do termo. Para estes autores, o objetivo do uso do Balanced Scorecard (BSC), seria:

Alinhar a organização com a estratégia, ou seja, alinhar os recursos organizacionais com os processos críticos da empresa e estes com o posicionamento estratégico da mesma. Dessa forma, a empresa conseguiria maximizar o valor para seus acionistas por meio de estratégias específicas de produtividade e crescimento da receita (KAPLAN; NORTON apud CORDEIRO, 2005, p. 117).

Ainda quanto ao conceito de alinhamento estratégico, Barros (2007) baseia tal definição em dois pressupostos. O primeiro possui suas origens na perspectiva clássica de estratégia, sugere que o desempenho econômico está diretamente relacionado à habilidade do administrador de criar um ajuste estratégico entre a posição da organização e a arena competitiva de produto-mercado, mais a montagem de uma estrutura administrativa apropriada para apoiar a sua execução, ou seja, acredita-se na racionalidade da alta gerencia

em determinar a melhor estratégia para a organização, enquanto que o segundo, remete aos conceitos da organização como um sistema aberto, perspectiva sistêmica, afirmando que o ajuste estratégico é inerentemente dinâmico, de tal forma que as escolhas efetuadas por uma determinada organização empresarial poderão suscitar ações de organizações rivais imitadoras, as quais exigem a respectiva resposta, concluindo que “o alinhamento estratégico não é um evento, mas um processo de adaptação e mudança contínuo” (BARROS apud VENKATRAMAN, N.; CAMILLUS, J.C., 1993. p. 5).

Neste sentido, disse que para que as organizações prosperem e sobrevivam às exigências e tensões típicas dos sistemas, elas precisam viabilizar a manutenção de um equilíbrio dinâmico entre as funções: a) de transformação dos insumos em resultados; b) de trocas com o ambiente; c) de regulamentação do comportamento do sistema, para a obtenção de um desempenho estável; e d) de adaptação do sistema às condições em mutação, equilíbrio dinâmico este que proporcione eficácia organizacional (COOPER; ARGYRIS, 2003, p. 1345 apud BARROS, 2007)

Chakravarty (1987) sugere que a ausência de alinhamento entre uma estratégia de negócios e os elementos de seus contextos interno e externo deverá produzir como consequência a não consecução dos objetivos estratégicos da organização. Desta forma, a busca desse alinhamento deve ser o foco prioritário das decisões inseridas no contexto da gestão estratégica (CHAKRAVARTY, 1987, apud CORDEIRO, 2005).

O alinhamento estratégico, segundo Barros (2007, p.16), a despeito de estar na origem do pensamento estratégico organizacional, ainda é raramente encontrado no dia-a-dia 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.

Nesse sentido, algumas abordagens disponíveis na literatura especializada buscam formas de avaliar o grau de alinhamento entre os contextos e a estratégia visando orientar as ações tomadas no contexto da gestão estratégica. Serão apresentadas as três abordagens mais recorrentes na empresas ocidentais, as quais não surgiram com o intuito de serem ferramenta de avaliação de estratégias em função do alinhamento destas com elementos

dos contextos internos e externos, ocasionando que para serem utilizadas para esse fim, é necessário que suas metodologias estejam implantadas, ou seja, a existência ou não do alinhamento só poderia ser verificada por meio de resultados em indicadores de desempenho previamente estabelecidos.

O Gerenciamento pelas Diretrizes (GPD) é uma das principais ferramentas de gestão estratégica para as empresa japonesas, mas não alcançou o mesmo status nas empresas ocidentais. Parte do insucesso deve-se justamente às características culturais específicas do ambiente de negócios japonês, que favorece bastante sua implementação.

Cordeiro (2005, p.120) cita que o gerenciamento pelas diretrizes é um método de responsabilidade da alta administração e necessita da participação de todos no sentido de garantir a sobrevivência da organização no longo prazo.

Para que o objetivo se concretize a organização deve começar o processo de gestão estratégica pelo estabelecimento de uma visão estratégica definida como um fim, como a empresa estará num período de cinco (5) ou dez (10) anos. A estratégia consistiria dos meios para se atingir esta visão.

Segundo Campos (1996), uma diretriz seria a representação da estratégia de negócios em seu nível mais elevado e conteria um objetivo estratégico prioritário com uma meta ser alcançada e um plano de medidas para alcance da meta proposta. A meta a ser estabelecida em termos de resultado para este objetivo deve ser atingível, porém desafiadora (CAMPOS, 1996).

Uma empresa que está começando a implementar o gerenciamento pelas diretrizes deve iniciar sua utilização com apenas uma diretriz do nível hierárquico mais alto a ser desdobrada, pois um número maior de três diretrizes já no primeiro nível corporativo tende a tornar o processo demasiado complexo, complicando a tarefa de desdobramento.

Algo essencial para essa abordagem é a existência de um bom sistema de informações gerenciais, que permita que os objetivos sejam desdobrados em uma lógica *top down* e seus resultados sejam gerenciados e forneçam *feedback* à gestão estratégica em uma perspectiva *bottom up* (CORDEIRO, 2005, p.121).

O método mais utilizado no desdobramento das diretrizes é aquele no qual as medidas necessárias para o alcance das metas de um determinado nível hierárquico são transformadas nas metas do nível hierárquico inferior. Percebe-se que, apesar das características *top down*, o método do gerenciamento pelas diretrizes tem muito das estratégias do conceito de estratégia do tipo guarda-chuva, ao permitir que os detalhes da estratégia venham a emergir por meio do aprendizado. Na prática, o presidente definiu aonde quer chegar e fixou uma parte do caminho. O resto, os demais diretores têm autonomia para escolher diferentes medidas, desde que, juntas, garantam o alcance da meta do seu presidente.

As organizações na implementação do GPD costumam negligenciar um aspecto importante, que é o ciclo de aprendizado e gerenciamento estratégico. À medida que as diretrizes são desdobradas, dezenas ou até centenas de metas e medidas começam a serem perseguidas na organização, as quais tendem a serem incorporadas ao gerenciamento da rotina de cada unidade gerencial básica das organizações, sendo responsáveis pela realização dos objetivos da alta gestão. Entretanto, caso as metas não sejam alcançadas, deve haver um tratamento das causas e uma retro-alimentação com respeito ao nível hierárquico superior. Sem a retro-alimentação para o tratamento das causas, o método costuma apresentar resultados insatisfatórios uma vez que se torna uma abordagem unicamente *top down*. Essa abordagem é diferenciada dos sistemas tradicionais de planejamento estratégico e orçamento por apresentar a revisão constante das metas através do *feedback* proporcionado pelos níveis inferiores da organização (CAMPOS, 1996).

Muitas organizações tendem a ter dificuldades em obter resultados positivos com a utilização dessa ferramenta, devido principalmente a elevada complexidade dos indicadores desdobrados e a dificuldade de se visualizar as relações de causa e efeito. O método em questão parece ter obtido maior sucesso em empresas japonesas, nas quais a cultura nacional favorece a interiorização da visão e da missão organizacionais pelos funcionários, sem a necessidade de se explicitar estas relações. Nas organizações japonesas os conhecimentos são satisfatoriamente transmitidos de forma tácita, diferente das empresas ocidentais que precisam de explicitação do conhecimento em meio material (CORDEIRO, 2005, p.124). Esta parece ser a principal deficiência do Gerenciamento pelas Diretrizes, pois embora o método tenha como pressuposto a existência de relações de causa e efeito

interfuncionais, esta são explicitadas apenas em uma perspectiva funcional e hierárquica, dificultando sua compreensão.

Neste aspecto, os modelos baseados nos Prêmios de Qualidade, que também têm sua origem dentro dos programas de Gestão da Qualidade Total, são mais explícitos na definição de categorias de desempenho e no estabelecimento de relações de causa e efeito entre elas (CORDEIRO, 2005, p.125).

Em sua concepção, os prêmios de qualidade tinham como objetivo estimular a melhoria da qualidade e da produtividade nas empresas. Com o tempo, passou a servir de modelo para implementação da TQM e em seguida para o desenvolvimento de sistemas de gestão visando a melhoria do desempenho empresarial. A partir dos anos 90, os modelos propostos pelas instituições organizadoras passaram a incorporar relações de causa e efeito entres diversas perspectivas de desempenho, tendo a estratégia e sua implementação assumindo papel fundamental na obtenção de bons resultados financeiros e elevados níveis de desempenho de uma maneira geral (FUNDAÇÃO PARA PRÊMIO NACIONAL DA QUALIDADE, 2002).

Originado do Prêmio Deming que é japonês, o modelo brasileiro recebeu o nome de Prêmio Nacional e foi criado em 1991 pela Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade (FPNQ). Os critérios para premiação destacados pela FPNQ, devem conduzir a organização à excelência de gestão e desempenho. Os fundamentos de excelência para o PNQ em 2003 incluem as seguintes categorias (FUNDAÇÃO PARA O PRÊMIO NACIONAL DA QUALIDADE, 2002): liderança e constância de propósitos; visão de futuro; foco no cliente e no mercado; responsabilidade social e ética; decisões baseadas em fatos; valorização das pessoas; abordagem por processos; foco nos resultados; inovação; agilidade; aprendizagem organizacional e visão sistêmica. Desses fundamentos surgem oito critérios de excelência, que constituem as diferentes categorias de avaliação: liderança; estratégia e planos; clientes; sociedade; informação e conhecimento; pessoas; processos; e resultados.

O modelo assume uma visão sistêmica da organização, onde esta funcionaria como um ser vivo constituído de oito critérios de excelência que para crescer e sobreviver precisa de um relacionamento adequado com os demais elementos do ambiente externo (FUNDAÇÃO PARA O PRÊMIO NACIONAL DA QUALIDADE, 2002).

O modelo do PNQ pressupõe a liderança como critério importante, sendo essa a responsável pelo estabelecimento de valores e diretrizes da organização, contribuindo para a criação de uma cultura baseada na excelência. As estratégias da organização, neste modelo, são vistas como os meios para direcionar a organização e o seu desempenho para determinar sua posição competitiva (CORDEIRO, 2005, p.128). Estas estratégias devem ser desdobradas por meio de planos de ação de curto, médio e longo prazos, que servirão como ponto de referência para a tomada de decisão na organização e utilização dos recursos (FUNDAÇÃO PARA O PRÊMIO NACIONAL DA QUALIDADE, 2002).

Do vínculo entre a formulação e a implementação de estratégias e o alcance de resultados desejados pela organização, surge determinação de um sistema de medição de desempenho da organização. Assim, o PNQ avalia o monitoramento dos resultados obtidos com as medidas implementadas e sua retro-alimentação dentro da lógica do sistema de gerenciamento PDCA, que significa planejar, implementar o planejado, verificar os resultados obtidos, agir no sentido de padronizar o processo, caso a meta tenha sido alcançada, ou no sentido de reiniciar o ciclo caso o resultado tenha ficado aquém do previsto. Assim, fica estabelecida uma relação direta de causa e efeito entre as estratégias formuladas e efetivamente adotadas e os resultados obtidos pela organização nas diversas dimensões propostas (CORDEIRO, 2005, p.129).

O prêmio avalia diversas dimensões de desempenho, além das financeiras e de participação de mercado. Ou seja, “[...]o desempenho financeiro é tido como fundamental para a sobrevivência da organização, mas é apenas uma consequência do desempenho nas demais dimensões que são consequências das estratégias adotadas para relacionar o contexto interno da organização com se contexto externo” (CORDEIRO, 2005, p.129).

Contudo, existe uma crítica ao modelo exposta por Cordeiro (2005), indicando que devido à generalidade da abordagem, tendendo a ser aplicada em qualquer organização, as relações de causa e efeito que vinculam a estratégia aos resultados financeiros e de mercado não estão explícitas, pois na prática, “[...]diferentes estratégias deverão implicar em diferentes relações de causa e efeito[...]” (CORDEIRO, 2005, p.129). A abordagem não oferece ferramentas para a visualização de quais recursos devem ser qualificados para a melhoria do desempenho de quais processos, que seriam responsáveis pela entrega do valor

proposto pela empresa aos clientes alvo, embora deixe a importância desse alinhamento explícita. O *Balanced Scorecard* tenta preencher esta lacuna.

O *Balanced Scorecard* foi concebido como sendo um sistema de mensuração da performance capaz de fazer frente às múltiplas demandas enfrentadas pelas organizações que operam em ambientes complexos, dentro da perspectiva de que a exploração de ativos intangíveis, é hoje, mais decisiva do que a habilidade de investir e gerir ativos físicos (REZENDE, 2006, p.58). Kaplan e Norton (1996), afirmam não ser mais possível continuar a avaliar o desempenho das organizações tendo por base apenas indicadores financeiros. Através de utilização ampla da metodologia, seus autores perceberam que o que estava por trás das relações de causa e efeito entre os indicadores de desempenho de diferentes categorias eram hipóteses acerca da estratégia da organização (CORDEIRO, 2005, p.130).

O BSC tenta constituir um painel de indicadores de desempenho equilibrado, equilíbrio esse advindo de dois tipos de medidas: as de desempenho, referentes ao passado, e que não se tem o controle direto, chamadas também de *lag*, e os direcionadores de performance, que irão determinar os resultados das medidas de desempenho no futuro, e que a organização pode efetivamente atuar sobre elas, originalmente chamada de *lead*. Como exemplo das primeiras têm-se as medidas financeiras, rentabilidade e receitas, e as medidas de participação de mercado, já para a segunda citam-se os índices de qualidade de um processo, índice de satisfação de clientes e percentual de força de trabalho treinada de acordo com o planejamento (CORDEIRO, 2005).

A relação de causa e efeito é percebida na correlação entre as medidas de direcionadores de performance e de desempenho, sendo que uma medida de performance pode ser de desempenho de outra. Analisando determinada estratégia pode ocorrer de que a rapidez com que se executa determinado processo seja o direcionador de performance da satisfação dos clientes, que por sua vez será um dos direcionadores de performance da participação de mercado dos produtos da empresa.

O mapa estratégico é o principal elemento do BSC e é entendido como uma estrutura gráfica composta por um conjunto de indicadores de desempenho interligados por relação de causa e efeito, representando um ou mais temas estratégicos. Cada tema estratégico compreende indicadores distribuídos nas quatro perspectivas do BSC, sendo essas:

a) perspectiva 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;

b) perspectiva dos clientes:

esta deve incluir a proposta de valor contida nos produtos e serviços da organização, conforme definido anteriormente. Além disso, 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, como por exemplo, entrega rápida e na data prometida e inovações constantes em produtos e serviços;

c) processo internos:

os indicadores desta perspectiva tendem a ser medidas genéricas de desempenho dos processo de inovação, como projeto e desenvolvimento dos novos produtos e serviços (a onda longa da criação de valor), e de operações (a onda curta da criação de valor), que irão impulsionar as medidas genéricas da perspectiva de clientes;

d) aprendizagem 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 procedimento e rotinas(CORDEIRO, 2005, p.132).

O que o BSC faz através do mapa estratégico é ampliar a definição do conteúdo da estratégia organizacional de forma significativa, sendo um meio de comunicação capaz de criar uma disciplina de valor e produzindo valor econômico. Hillbrand e Karagiannis recomendam a metodologia afirmando:

“[...] diversos enfoques tentam reduzir a complexidade com base na modelagem das relações causa-feito subjacentes a certos elementos do negócio. O *Balanced Scorecard*

introduzido por Kaplan e Norton é um exemplo conhecido de metodologia de planejamento estratégico baseada nesses princípios. De maneira a formular uma estratégia de negócios homogênea eles propõem harmonizar metas isoladas por meio de vínculos retratados em diagramas de causa e efeito. A lógica por trás dessa técnica é baseada em resultados de estudos que propõem que medidas-chaves para o negócio podem ser influenciadas mais eficientemente pelos então chamados indicadores de ocorrência....".(HILLBRAND E KARAGIANNIS, 2002 apud REZENDE, 2006)

Kaplan e Norton (2000) indicam que para se usufruir os benefícios do BSC a organização que o adota deve utilizá-lo como um sistema de gestão estratégica e não como um simples mapa estratégico. Para isso eles propõem cinco princípios da organização orientada pela estratégia: mobilização; tradução; alinhar a organização; transformar a estratégia em trabalho de todos; e transformar a estratégia em processo contínuo.

A mobilização se refere à liderança executiva, a qual deve compor uma equipe que conduzirá o trabalho de projeto e manutenção do sistema de gestão estratégica, sendo capaz de promover uma mudança cultural. Tal mudança ocorreria no sentido de se difundir a estratégia para todos os membros da organização, de admitir os problemas e resultados aquém das metas, além de buscar a maior cooperação interna e simplificação dos relatórios de desempenho.

O segundo princípio é basicamente a construção de mapas estratégicos simplificando a estratégia organizacional por meio desses.

O alinhamento da organização está relacionado à sincronização entre estratégias corporativas, de negócios e funcionais por meio da construção de mapas estratégicos nos diversos níveis hierárquicos, tendo por foco a congruência de indicadores no sentido de cima para baixo. O alinhamento deve sustentar atividades para a redefinição dos processos e a qualificação dos recursos internos para que ocorra a execução das metas. O desdobramento através de mapas torna a visualização e compreensão da estratégia mais fácil para as organizações ocidentais, do que o desdobramento recomendado pelo Gerenciamento pelas Diretrizes.

O quarto princípio é destinado a garantir o comprometimento de todos na organização com a execução da estratégia, e para isso os autores defendem que é necessário ter a certeza de que todos na organização entendem a estratégia, pois ninguém trabalha em

prol de algo que não conhece, os objetivos das equipes e pessoas devem estar alinhados com a estratégia, indicam que o retorno que a organização receber será capaz de promover os interesses individuais e por ultimo correlacionar o sistema de remuneração com a estratégia, para evitar desgaste com redução de custos que não estejam alinhados com a estratégia.

O quinto princípio indica a necessidade de fazer com que o processo da estratégia seja contínuo, implicando na vinculação do orçamento à estratégia e na revisão constante das relações de causa e efeito. O que esse princípio prevê é que as medidas de corte de gastos sejam seletivas, evitando os cortes lineares os quais prejudicam o desenvolvimento da estratégia.

Os indicadores devem ser monitorados de forma constante para que em caso de dificuldades na obtenção das metas, medidas mais eficazes possam ser adotadas. Fato que demonstra a relevância de um processo de formulação estratégica periódico, afim de garantir as correções necessárias em tempo hábil. Cordeiro (2005, p.137) ainda ressalta que:

As reuniões de *feedback* com participação de diretores, gerentes e *staff* são fundamentais na busca das razões pelas quais as metas não vêm sendo alcançadas. Destas reuniões podem surgir alterações na essência da proposta de valor da organização, que terão implicações para ao trabalho de todos, tendo que ser novamente desdobradas. Assim o vínculo entre a estratégia e o orçamento, mais do que existir, deve ser passível de alteração, configurando um orçamento flexível (*rolling budget*), o qual pode ser alterado durante sua vigência.

Após a exposição do três instrumentos mais utilizados para alinhamento estratégico, é possível identificar algumas semelhanças entre eles, as quais seriam:

- Determinação de Diretrizes a partir da alta gerência
- Desdobramento das diretrizes para níveis hierárquicos inferiores (Modelo *Top-down*)
- Determinação de indicadores de execução
- Determinação de uma lógica entre as atividades
- Necessidade de envolvimento de toda estrutura no processo
- Construção de um fluxo de informações eficiente e confiável
- Definição de um modelo de monitoramento

Tendo apresentado as características do processo de formulação e implementação da estratégia, a importância para a organização de se promover o alinhamento

estratégico e as principais ferramentas para sua execução, passa-se para apresentação das aplicabilidades deste ferramental em organizações públicas e em seguida para o estudo de caso mineiro.

6 JUSTIFICATIVAS PARA O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

“Planejamento estratégico é um esforço disciplinado para produzir decisões fundamentais e ações que moldam e guiam o que uma organização é, o que ela faz e por quê”(BRYSON apud GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006, p.12). O processo para formulação de estratégias governamentais sofre influência de diversos agentes – a sociedade e seus representantes, os burocratas e o judiciário – apresentando uma infinidade de interesses divergentes, o que torna tudo muito complexo e imperfeito. A estratégia do governo é representada nos planos e orçamentos governamentais, e cada governo será julgado pela execução satisfatória ou não destes instrumentos de planejamento.

Segundo Guimarães e Almeida (2006) é possível, de maneira estilizada, atribuir características as relações contratuais dos agentes envolvidos na elaboração do planejamento. O chefe do Poder Executivo e os membros do legislativo são identificados como intermediários informacionais da sociedade, construção essa, justificada por economistas como ferramenta capaz de minimizar o problema da ação coletiva¹. Os burocratas são responsáveis pela execução e sofrem supervisão dos agentes possuidores de cargos eletivos. Por fim, o Judiciário é responsável por assegurar o cumprimento e decidir sobre as contingências não previstas nos instrumentos que regulam todas essas relações.

As relações entre os agentes supra citados, de acordo com literatura econômica, estão sujeitas a duas imperfeições principais, a saber: informacional, significando que uma das partes usualmente tem informação superior e a utiliza para benefício próprio; e a outra imperfeição seria que os detentores de cargos eletivos são agentes auto-interessados que maximizam suas próprias funções de bem-estar. Essa segunda imperfeição não interessa aos objetivos deste trabalho, uma vez que seu tratamento depende mais da legislação vigente do

¹ Para um melhor entendimento sobre o conceito de ação coletiva consultar: OFFE, Claus; WIESENTHAL, Helmut. "Duas Lógicas da Ação Coletiva", in C. Offe, *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1984.

que ações administrativas. O que se pode identificar quanto à imperfeição informacional é que ela tem grande impacto no desempenho de implementação do planejamento governamental.

O planejamento Governamental no Brasil tem previsão legal dos seguintes instrumentos:

- a) Plano Plurianual de Ação (PPA), detalha os programas e ações que o governo implementará, com as previsões financeiras e de realização física;
- b) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), estabelece as orientações para elaboração dos orçamentos anuais;
- c) Lei de Orçamento Anual (LOA), detalhamento das previsões financeiras e físicas do PPAG para cada exercício.

O problema entre estratégia e desempenho no setor público fica caracterizado pelo desencontro dos instrumentos citados e as realizações físicas do governo. Guimarães e Almeida (2006), em seu artigo, após a realização de uma análise, chegam à conclusão de que existem assimetrias informacionais e outros problemas de relacionamento entre os governantes e unidades administrativas que inviabilizam a plena execução dos planejamentos governamentais. Eles encontraram dois tipos de falhas, as quais seriam falhas na construção da estratégia e falhas na realização da estratégia.

No que tange as falhas na construção da estratégia, podem ser citados quatro grupos representativos. Esses estão esquematicamente dispostos, juntamente com as conseqüências de cada falha no quadro 6.1.

Quadro 6.1: Falha na construção da estratégia em governos

FALHA	CONSEQUÊNCIA
Inconsistência intertemporal entre os instrumentos de planejamento.	<i>Trade-off</i> entre ações de curto prazo e longo prazo, fazendo com que escolhas em um horizonte temporal penalizem os resultados de outro.
Desconexões - ausência de hierarquização – entre os instrumentos de planejamento, em especial entre o plano estratégico e o orçamento.	Resultados são dificilmente verificáveis. Como as unidades executam exclusivamente as despesas autorizadas nos orçamentos, há grande risco da estratégia não se realizar e/ou ser de difícil verificação (processo administrativo de execução orçamentária sobrepuja a estratégia)
Imperfeições nas negociações: estratégias são estabelecidas sem a participação das unidades administrativas executoras, com poucas informações sobre as metas.	A contratação de metas pode ser explicitamente inviabilizada (unidade se recusa a executá-la) ou de maneira implícita, uma vez que a unidade desconhece a meta ou a considera inatingível.
Ausência de foco: múltiplas (excessivas) metas são estabelecidas pelos governantes para as unidades	Na presença de inúmeros objetivos, os incentivos perdem poder e as unidades, em geral, não conseguem internalizar ou internalizam parcialmente as metas.

Fonte: GUIMARÃES, Tadeu B; ALMEIDA, Bernardo T. Da Estratégia aos resultados concretos: a experiência do governo de Minas (2003-2005). In. CADERNOS BDMG. N1(mar)1968: Belo Horizonte: BDMG, 2006.p.7-76

Os grupos de falhas apresentados são fundamentados na imperfeição informacional, a literatura sugere duas diretrizes principais para corrigir as distorções nos resultados decorrentes da mesma. A primeira seria tornar todos os envolvidos possuidores da mesma informação e a segunda seria utilização de ferramentas que motivassem as unidades a exercerem o desempenho ótimo no alcance das metas propostas.

Sendo assim, o grupo de falha caracterizada pela inconsistência intertemporal entre os instrumentos de planejamento, que gera um *trade-off* entre ações e resultados de curto e longo prazo, poderia ser amenizado com uma incorporação das aspirações de longo prazo no

planejamento de curto prazo. Como exemplo pode-se destacar a produção de resultados fiscais positivos no curto prazo com expectativa de investimento em infra-estrutura para que mais empresas se instalem e a base tributária se eleve no longo prazo, o que evitaria o aumento dos percentuais de impostos.

O segundo grupo de falha, desconexões entre os instrumentos de planejamento, é decorrente do não reconhecimento da hierarquia entre tais ferramentas. A existência de um PPAG deveria ser entendida como escolha estratégica do governo e assim a LDO e a LOA precisam estar de acordo com essas definições, quando isso não acontece o que se observa é o abandono das metas estipuladas.

Os dois últimos grupos tratam de falhas na relação entre os planejadores e os executores. Guimarães e Almeida (2006) destacam que muitas vezes os planejadores elaboram a estratégia e determinam objetivos sem a participação das unidades executoras, não permitindo a obtenção de informações sobre a viabilidade da meta, o que impede uma real contratualização e prejudica os resultados. A solução sugerida seria a participação dos executores na negociação e a elaboração de ferramentas que assegurem incentivos para que as unidades sejam eficientes.

O último grupo de falhas apresenta o problema de focalização, ou seja, excesso de metas para órgãos executores, o que acaba por impedir a internalização do objetivo principal do contratante, os autores observam que “esta falha na construção da estratégia é um importante determinante do baixo desempenho das unidades, pois a alocação de recursos para atingimento das metas se torna difusa e o esforço dos responsáveis fragmenta-se entre os vários objetivos.”(GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006, p.16). A instituição de poucas metas bem elaboradas pode gerar incentivos para a melhoria do desempenho das unidades.

Quanto às falhas na realização da estratégia, os autores destacam que são devidas a falta de habilidade e/ou aos altos custos para monitorar o desempenho na realização das metas. A contramedida indicada é o estabelecimento de mecanismos de monitoramento e de incentivos para que as unidades internalizem, em seus esforços, as estratégias de governo.

7 O ALINHAMENTO ESTRATÉGICO NO ESTADO DE MINAS GERAIS

No início de 2003, o setor público mineiro apresentava crítica situação financeira, com uma década de déficits fiscais crônicos, endividamento crescente, despesas orçamentárias sem cobertura financeira, acarretando sérias dificuldades com fornecedores, e ausência de instrumentos de controles gerenciais, especialmente de planejamento e orçamento. Dado esse contexto, uma das plataformas da campanha do governador eleito foi a necessidade de revigorar o planejamento público em Minas. Sendo assim, foi lançado o programa Choque de Gestão, atualmente em sua segunda geração, que baseado nos princípios da administração pública gerencial, buscou de forma eficaz “[...]simplificar procedimentos, racionalizar gastos e produzir resultados eficientes, ou seja, aproveitar da melhor maneira os escassos recursos de que dispõe para produzir bens e serviços de qualidade[...]” (FRANCO, 2004, p.38), as principais metas a serem atingidas eram o ajuste fiscal, o desenvolvimento econômico, político e social do Estado em bases sustentáveis no longo prazo.

O Governo de Minas Gerais ao focar suas ações na busca de uma utilização mais eficiente dos recursos e em uma expansão dos mesmos definiu para o Choque de gestão cinco frentes de atuação, a saber: crescimento de receita, redução de despesa, reestruturação de processos de trabalho, gerenciamento de projetos públicos e efetivação do planejamento e da estratégia na gestão pública (OLIVEIRA, 2006).

A frente de crescimento da receita teve como prioridade maior eficiência da arrecadação e a melhora do ambiente de negócios do Estado para elevação da base tributária, o que seria possibilitado pela modernização do sistema tributário estadual, além da simplificação para abertura de empresas no Estado e gastos em infra-estrutura. A frente de redução das despesas procurou identificar e corrigir possíveis pontos de desperdícios de recursos dentro de todo o poder executivo. A reestruturação de processo atuou no sentido de melhorar os serviços prestados e de reduzir tempo e custo, a partir do aperfeiçoamento da gestão de processos. Por sua vez, a frente de gerenciamento de projetos teve por objetivo incorporar a metodologia de gerenciamento de projetos a estratégia do governo e assim monitorar os projetos estruturadores do Estado de Minas Gerais para que os mesmos fossem realizados dentro do tempo e orçamento previstos. Por fim a frente de planejamento e estratégia buscou alinhar o que foi determinado como metas de longo prazo às ações do presente, fazendo com que todos os servidores identificassem seu papel de contribuição da

realização dos objetivos do governo, além de permitir que planejamento e orçamento realmente representassem uma projeção da realidade.

Serão apresentados a seguir os instrumentos de planejamento governamental utilizados em Minas Gerais e como eles foram utilizados na construção da estratégia.

7.1 Instrumentos de Planejamento Governamental

O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) apresenta a visão de futuro do Estado de Minas Gerais, estabelecendo orientações para o médio e longo prazo, ele foi elaborado pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social(CDES). O CDES tem por função de acordo com a lei n12.237 de 1996, propor o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado e coordenar a política de desenvolvimento econômico-social do Estado. Ele é composto por: governador do estado; vice-governador; 1 representante da Assembléia Legislativa; 2 representantes das universidades(UFMG e UEMG); 17 secretários de estado, 7 presidentes de empresas, institutos e fundações do governo do estado; o presidente da Associação Mineira de Municípios; 16 representantes de entidades de classe; 8 representantes de centrais sindicais e 10 cidadãos designados pelo Governador.

O PMDI é previsto na Constituição Mineira, que em seu art.231, § 2º apresenta os seguintes objetivos para o instrumento: I - Desenvolvimento socioeconômico integrado do Estado; II - A racionalização e a coordenação das ações do Governo; III - O incremento das atividades produtivas do Estado; IV - A expansão social do mercado consumidor; V - A superação das desigualdades sociais e regionais do Estado; VI - A expansão do mercado de trabalho; VII - O desenvolvimento dos Municípios de escassas condições de propulsão socioeconômica; VIII - O desenvolvimento tecnológico do Estado.

A metodologia adotada para elaboração do PMDI em 2003 baseou-se em três questões: 1º) Onde estamos? – Diagnóstico da situação atual; 2º) aonde pretendemos estar? – Cenários futuros; 3º) como chegar lá? – Estratégia e Programas Prioritários.

O retrato da situação atual, para elaboração do PMDI 2003-2020, foi apresentado a partir de um estudo do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S.A.

(BDMG), que diagnosticou a realidade socioeconômica do Estado e recebeu o nome de Minas Gerais do Século XXI.

O segundo questionamento foi respondido através da elaboração de quatro cenários exploratórios que expressaram futuros plausíveis para o Estado em 2020. Estes cenários representam riscos e oportunidades que podem surgir durante o passar dos anos, além de possibilitarem a criação uma visão de longo prazo, ou seja, uma meta a ser alcançada. Este estudo permitiu realizar uma “reflexão sistemática que visa orientar a ação presente à luz de futuros prováveis” (MINAS GERAIS, 2003A). Como materialização da visão de futuro foi elaborada a visão “tornar Minas Gerais o melhor Estado para se viver”, o qual procura “recuperar a auto-estima dos mineiros, reconquistar seu orgulho pelo Estado e a confiança na capacidade de construir o futuro” (MINAS GERAIS, 2003A,p.80).

Partindo da visão de futuro, que representa aonde se pretende chegar, o PMDI elencou três opções estratégicas e uma agenda de prioridades, que tinha por finalidade guiar o Governo em suas atividades, permitindo o alcance do objetivo de longo prazo. É através desses argumentos que se obtém a resposta de como chegar.

O que se pode extrair das opções estratégicas é o objetivo de promover, através de um novo modelo de desenvolvimento, o crescimento econômico do Estado de Minas Gerais com justiça e bem-estar social, priorizando o capital humano, o progresso econômico, a redução das desigualdades regionais e a segurança pública. Expandido a observação:

pode-se considerar que as opções estratégicas possibilitam maior integração e coordenação de ações do governo mineiro no contexto nacional, de forma que Minas Gerais alcance posições de destaque por meio de uma participação e influência em questões e decisões de âmbito e interesse nacional (OLIVEIRA, 2006, p.22).

A três (3) opções estratégicas foram desdobradas em dez(10) objetivos prioritários trazendo a visão de futuro para mais próximo da ação (APÊNDICE).

Pode-se observar que o PMDI 2003-2020 procura “alinhar” visão, opções estratégicas, objetivos estratégicos e projetos estruturadores, no sentido de buscar o direcionamento dos esforços, assim como a coordenação entre as ações de governo e a visão de futuro almejada. Esse encadeamento é mostrado na figura 6.1.

O PMDI 2003-2020, apresenta uma orientação explícita no sentido de promover uma reestruturação da máquina pública, na tentativa de reduzir o desperdício de recursos e promover um gasto eficiente, em outras palavras:

O objetivo com esses planos e, principalmente, com os acompanhamentos, avaliações e revisões periódicas, é deixar claro a estratégia e as prioridades do Governo, passo essencial para efetivar o “choque de gestão” proposto no plano de governo “Prosperidade: a face humana do desenvolvimento” (MINAS GERAIS, 2003A, p.3).

Em 2007 o PMDI passou por uma reformulação para se adequar ao novo contexto do Estado e aos objetivos da segunda gestão de Aécio Neves. Através das orientações do PMDI 2007-2023 foi construído o Plano Plurianual de Ação Governamental 2008-2011 (PPAG 2008-2011), o qual possui iniciativas estratégicas que se caracterizam por um detalhamento maior de cada objetivo prioritário e é base para a definição dos projetos estruturadores e dos projetos associados. O PPAG é considerado a ponte entre o planejamento de longo prazo e o de curto prazo, nele se apresentam os limites orçamentários para o quadriênio 2008-2011.

Durante a primeira geração do Choque de Gestão, os projetos estruturadores eram considerados como o foco estratégico no PPAG 2004-2007, esses projetos fazem parte do Gestão Estratégica dos Recursos e Ações do Estado (GERAES), e tinham como função principal exercer um efeito multiplicador para estimular outras ações do governo mineiro e dessa forma traduzir em ações concretas a visão de futuro apresentada no PMDI. Contudo, o Estado não possuía efetivamente outros instrumentos, bem definidos e em operação, que promovessem a sinergia e a otimização da capacidade intersetorial das estruturas que compõem o poder executivo, o GERAES era apenas um setor da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) que monitorava os projetos estruturadores.

No Choque de Gestão de segunda geração, os projetos estruturadores permanecem como destaques na efetivação do plano, entretanto o foco é destinado aos resultados, assim o PMDI revisitado apresenta a estratégia do governo segregada em 11 Áreas de Resultado mais dois pilares de atuação do Estado (Qualidade fiscal e Qualidade e Inovação na gestão pública). As áreas de resultado são “núcleos focais” de concentração dos melhores esforços e recursos visando as transformações e melhorias desejada na realidade. Cada Área de Resultados será alvo da intervenção de um Grupo de Projetos Estruturadores, agrupados em função de sua sinergia e sua capacidade transformadora, de forma que seus resultados

Tornar Minas Gerais o melhor Estado para se viver.

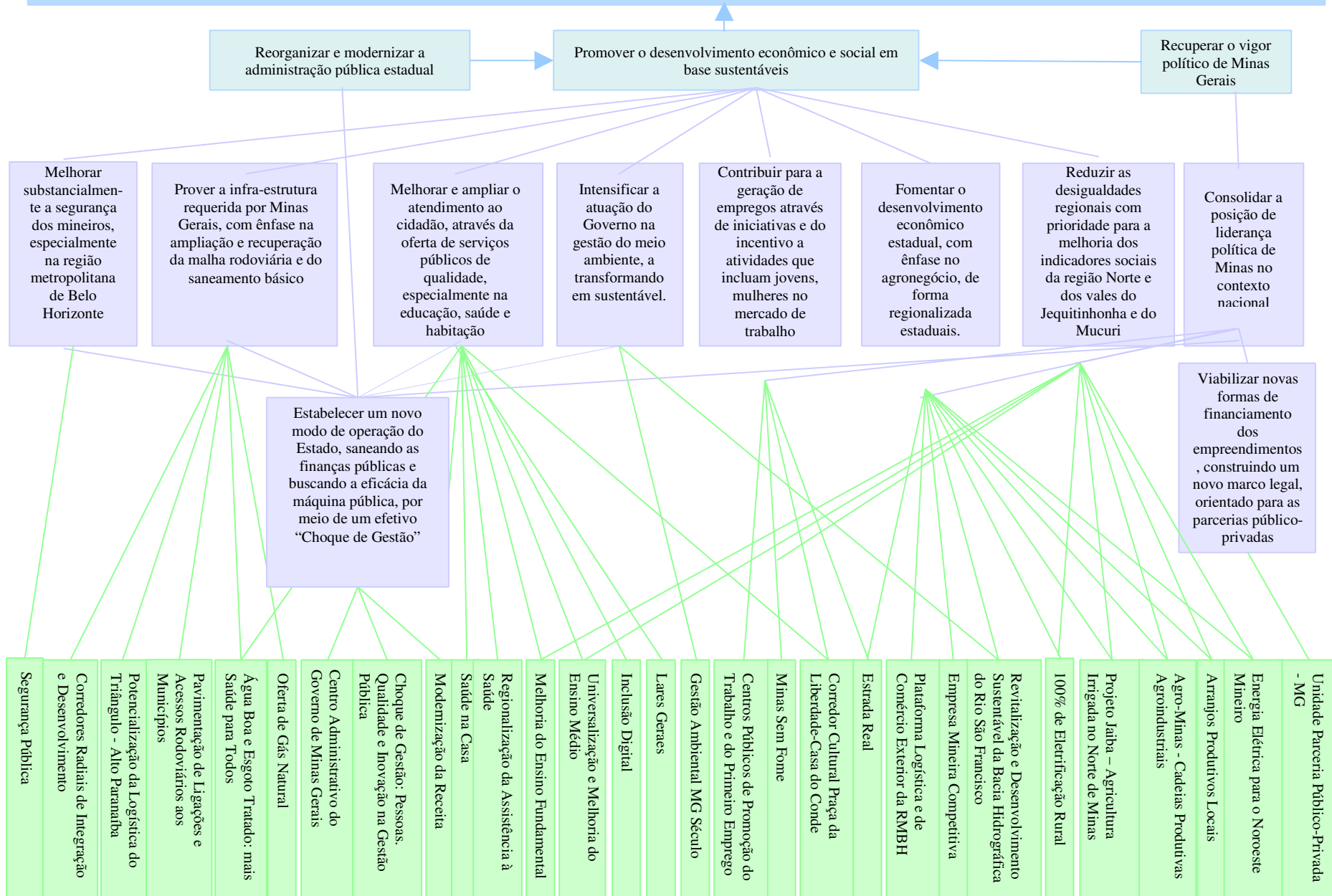


Figura 7.1 – Desdobramento estratégico no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2003-2020
Adaptado de: MINAS GERAIS. Plano plurianual de ação governamental 2004-2007. Belo Horizonte: Ed. Rona, 2004

seriam monitorados por um grupo de indicadores finalísticos previstos no PMDI. Deve-se destacar que as áreas de resultados se referem aos destinatários da atuação do Governo e não às suas dimensões organizacionais internas, de modo que as organizações e estruturas do Governo Estadual têm suas ações destinadas à obtenção dos resultados determinados para cada Área, tornando-se efetivamente um meio, e não um objetivo em si. A figura 7.2 explicita melhor a lógica de criação das áreas de resultados.



Figura 7.2: Lógica da Construção das Áreas de Resultado

Fonte: Adaptado de: MINAS GERAIS. Plano mineiro de desenvolvimento integrado 2007-2023.

Belo Horizonte: Ed. Rona, 2007

Comparando-se os desdobramentos estratégicos representados nas figuras 7.1 e 7.2, é possível perceber a mudança de foco entre os PMDIs, a principal preocupação no PMDI 2003-2020 era reestruturar a máquina estatal e estabelecer prioridades para as ações do governo, buscando a eficiência e eficácia da administração pública. Já no revisitado PMDI 2007-2023, o foco são as entregas para a sociedade, ou seja, os resultados finalísticos vislumbrados neste plano. Além disso, se estabelecem agendas setoriais de gestão para que cada órgão ou entidade contratualize as ações que impactarão diretamente a vida dos cidadãos. Segundo o Governador:

A modernização do conceito de Estado foi iniciada com o choque de gestão e permeia todo o atual plano de governo. De fato, a segunda geração do choque de gestão tem como sua principal característica, a inserção dos destinatários das políticas públicas no

cerne do processo de planejamento e, a partir desse cerne, foram definidas as ações e metas para os próximos anos (MINAS GERAIS, 2007A, p.2)

Dessa forma, a proposta do governo agrupou os destinatários das políticas públicas em cinco eixos estratégicos: I – Pessoas instruídas, qualificadas e saudáveis; II – Jovens protagonistas; III – Empresas dinâmicas e inovadoras; IV – Cidades seguras e bem cuidadas e V – Equidade entre pessoas e regiões. Tais grupos são a base da estratégia de governo e absorveram diretamente os resultados finalísticos de cada área de resultados. A figura 7.3 demonstra esquematicamente esta visão.



Figura 7.3: Mapa estratégico mineiro

Fonte: MINAS GERAIS. Plano mineiro de desenvolvimento integrado 2007-2023. Belo Horizonte: Ed. Rona, 2007

As seis caixas apresentadas na parte superior da figura 6.3, representam as estratégias setoriais do governo, na tentativa de realização da visão de futuro, juntas são denominadas estratégia de desenvolvimento de Minas Gerais e consideradas o núcleo propulsor do processo de transformação do Estado. Os elementos, perspectiva integrada do capital humano, investimento e negócios, integração territorial competitiva, sustentabilidade ambiental, rede de cidades e equidade e bem-estar, somados a perspectiva do estado para resultados, compõem um conjunto de alto grau sinérgico, devido a grande inter-relação e complementaridade entre eles. Assim, a crença é de que a materialização de tal conjunto de estratégias resultará na transformação da realidade mineira como um todo. Em um esforço para demonstrar o elevado grau de articulação e complementaridade entre as estratégias graficamente, criou-se o chamado Diamante da Estratégia de Desenvolvimento de Minas Gerais no horizonte 2007-2023, mostrado na figura 7.4.

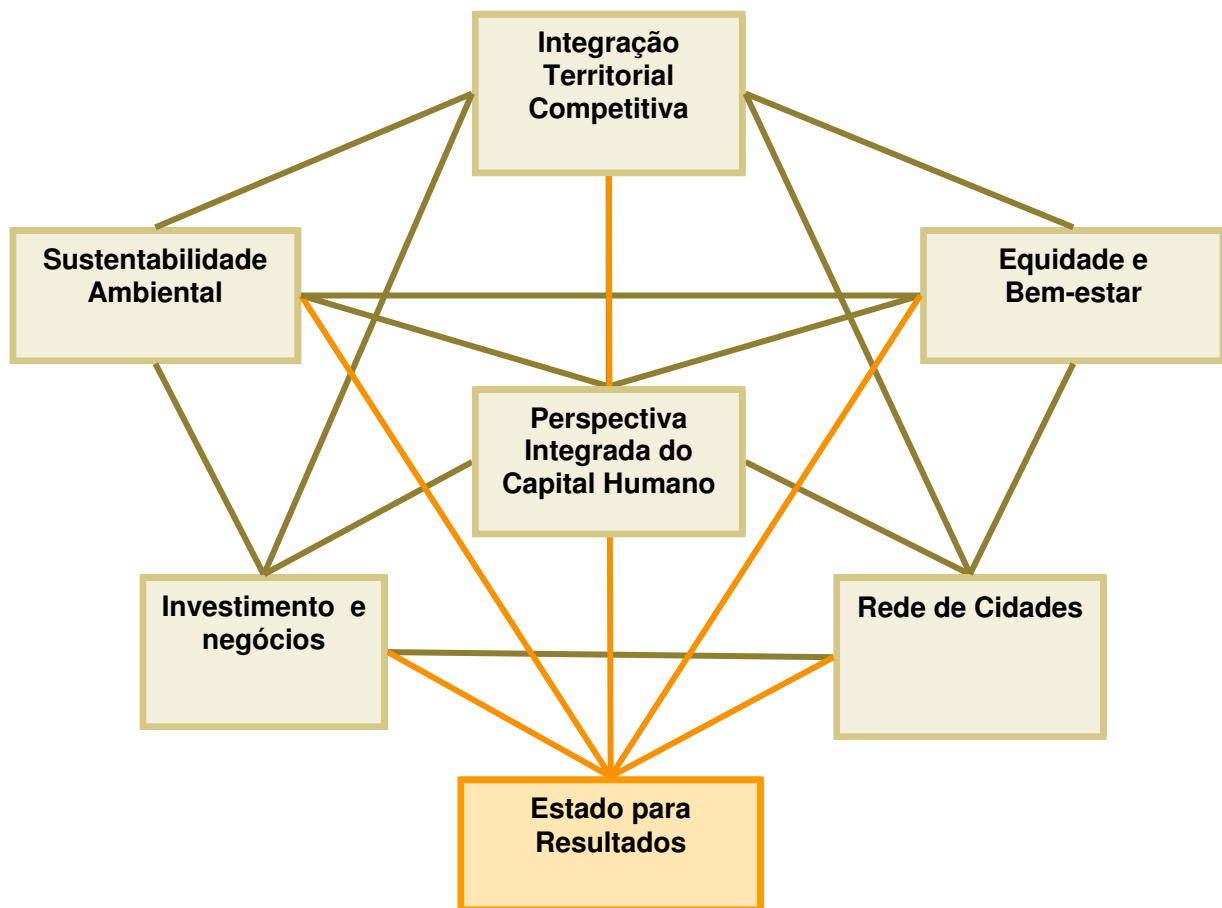


Figura 7.4: Diamante da estratégia de desenvolvimento de Minas Gerais no horizonte 2007-2023.

Fonte: Adaptado de: MINAS GERAIS. Plano mineiro de desenvolvimento integrado 2007-2023. Belo Horizonte: Ed. Rona, 2007

As ferramentas de gestão introduzidas no primeiro Choque de Gestão passaram por um processo de reformulação e foram rerepresentadas no PMDI e no PPAG como instrumentos mais eficazes para operacionalização da estratégia. São eles:

I - Indicadores Finalísticos:

proposição realizada por especialistas, para criação de um conjunto de indicadores finalísticos para cada Área de Resultados, com metas factíveis e desafiadoras para 2011 e 2023, considerando o melhor cenário exploratório;

II - Projetos Estruturadores:

identificação e desenho inicial de escopo da carteira de projetos estruturadores que, em dada Área de Resultados, deveriam ter forte correlação com os indicadores finalísticos. A carteira dos Projetos Estruturadores compõe o PPAG 2008-2011 e representa, em termos concretos, a estratégia de intervenção do Governo de Minas Gerais para o referido quadriênio;

III - Agenda Setorial de Gestão:

diagnóstico e proposta de agendas de gestão por Área de Resultados, desdobradas em Agendas Setoriais por Secretaria, contendo iniciativas que removam os gargalos críticos de gestão à realização da estratégia;

IV - Metas de Desempenho Setorial:

desdobramento, por organização do Estado, de metas de produtividade, qualidade do gasto associadas à qualidade fiscal particular a cada Área de Resultados (MINAS GERAIS, 2008, p.14)

O PMDI e o PPAG também apresentam uma outra modalidade de projetos, os quais na hierarquia de prioridades estão abaixo dos projetos estruturadores, mas que também tem impacto nos resultados finalísticos, contudo, sua repercussão é menor, tais projetos correntemente, são baseados no estruturador e surgem da demanda de gerentes e coordenadores dos estruturadores, com o objetivo de auxiliar a execução desses e até mesmo ampliar sua repercussão, os projetos com essas características são denominados projetos associados. Os projetos associados, apesar de não serem prioritários como os estruturadores,

são considerados importantes na consecução da estratégia de governo, sendo assim, ocorre que quando um projeto associado expande seus resultados e se destaca na entrega de benefícios para a sociedade, encaixando-se em um dos grupos de destinatários estabelecidos na estratégia, ele pode ser promovido de associado para estruturador. O contrário também pode acontecer.

7.2 Gerenciamento e monitoramento da estratégia do Estado

A partir dos elementos propostos por Mintzberg e Quinn (2001), partes básicas da organização, mecanismos de coordenação, parâmetros de projetos e fatores contextuais, será analisada a configuração adotada pelo governo de Minas Gerais no sentido de buscar alinhamento e coordenação entre suas ações.

a) Partes Básicas

Mintzberg e Quinn (2001) afirmam que todas as organizações apresentam seis partes básicas e que de acordo com a complexidade e contexto situacional cada parte pode ser ampliada ou reduzida, ter mais ou menos poder, para se adequar as necessidades e padrões estabelecidos. As partes básicas são: I – essência operacional; II – ápice estratégico; III – linha intermediária; IV – tecnoestrutura; V – staff de suporte; e VI – ideologia.

Dentro da visão focada em resultados e com a evolução das ferramentas de monitoramento e avaliação, foram criadas três estruturas para adequação da estrutura básica do governo, objetivando, orientar, verificar e garantir que o plano estratégico do governo seja implementado de forma satisfatória, evitando desperdícios e focado na realização dos resultados pretendidos.

I – Superintendência Central de Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado(SCGERAES). Melhor definido como escritório de projetos, tem a finalidade de realizar um gerenciamento intensivo dos projetos estruturadores, suas tarefas são basicamente: a) Estabelecer planos de projeto, atribuindo metas e responsáveis a cada atividade dos projetos; b) Disseminar entre todos os envolvidos a informação sobre as metas estabelecidas, as responsabilidades e prazos; c) Acompanhar sistematicamente o desempenho dos projetos em relação ao planejado, gerando informação em todos os níveis – operacional, tático e estratégico – para melhorar a coordenação e servir de insumo à tomada de decisão; d) Gerar

informação para o estabelecimento de mecanismo de incentivo para as organizações internalizarem a estratégia principal do Governo e para a criação de uma base de dados que atenuem o risco de imprecisão de metas(GUIMARÃES, et al, 2004, p.77).

A SCGERAES adota a Metodologia Estruturada de Planejamento e Controle de Projetos(MEPCP), a qual foi baseada nos conceitos do guia de gerenciamento de projetos, chamado *Project Management Body of Knowledge* (PMBOK), criado pelo *Project Management Institute* (PMI), instituição sem fins lucrativos, criada em 1969. O PMI busca estabelecer padrões mundiais para o processo de gerenciamento de projetos. Além dessa superintendência, cada projeto estruturador conta com uma equipe, composta por: um gerente executivo, indicado pela Secretaria de Estado à qual o projeto esteja vinculado e responsável pela tomada de decisão; um gerente adjunto, cuja função é auxiliar o gerente quando necessário; e um responsável por ação, que assume a postura de gerente de projeto para uma ação específica, cuja a responsabilidade lhe é atribuída(OLIVEIRA, 2006, p.28).

Todo projeto estruturador passa por uma fase inicial de planejamento, essa têm como produto o plano de projeto, que é um documento institucional e contém escopo, objetivo, prazos, metas, necessidade financeira e resultados esperados. No plano o projeto é desdobrado até o nível mais baixo capaz de ser datado, para que o mesmo possa ser acompanhado pormenorizadamente. Após o planejamento, tem início o acompanhamento, que é realizado através de reuniões mensais, realizadas com a equipe da SCGERAIS responsável, um representante do Estado para Resultados, o gerente do projeto e os coordenadores de ações. O objetivo dessas reuniões é: obtenção de dados relativos ao acompanhamento dos projetos, a análise de desempenho dos mesmos, a identificação de riscos e dificuldades prováveis e a consolidação das solicitações financeiras a eles correspondentes. Tais informações geram um relatório de situação(*Status Report* - SR), que é a base para tomada de decisões pelos altos níveis estratégicos. Conforme Timóteo (2005, p.57):

O *Status Report* é a principal ferramenta de acompanhamento dos projetos, pois consolida informações dispersas de forma padronizada e se desdobra em outros instrumentos gerenciais que são encaminhados ao alto escalão do governo, subsidiando o processo decisório da alta administração do Executivo Estadual.

As informações oriundas das reuniões de *Status Report* são subsídio para a elaboração de outros instrumentos de acompanhamento dos projetos, os quais seriam Plano de Ação, o Painel de Controle e a Agenda Positiva. A Agenda Positiva relaciona os eventos

relevantes concluídos ou com previsão de conclusão confirmada, apresentando os resultados alcançados desde o início da execução de cada projeto. O Painel de Controle apresenta o resultado alcançado por cada projeto no exercício anterior, as metas e marcos do ano corrente, pactuadas na fase de planejamento, bem como o fluxo orçamentário. Este instrumento é destinado aos altos níveis hierárquicos do poder executivo para eles tenham consciência da situação atual dos projetos. Dificuldades, oportunidades ou riscos detectados nas reuniões de *Status Report* podem ser acrescentados ao Plano de Ação, que deverá ser acompanhado pelo Programa Estado para Resultados, conforme será melhor descrito um pouco mais a frente.

II – Superintendência Central de Modernização Institucional (SUMIN) que tem por finalidade propor, coordenar e supervisionar as atividades e projetos relativos à racionalização, modernização e reestruturação do Poder Executivo, garantindo um processo de permanente inovação da gestão institucional, condicionado às mudanças ambientais, competindo-lhe basicamente conforme decreto 43 224/03: (a) promover a execução das políticas e diretrizes afetas a modernização institucional, no âmbito da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional; (b) articular as diversas iniciativas e projetos das áreas de racionalização, reestruturação organizacional e modernização da gestão com vistas a inovação, eficiência e eficácia na administração pública do Poder Executivo; (c) induzir a elaboração de estudos, levantamentos e análises que favoreçam a definição de setores e organizações potencialmente aptos a adoção de novos modelos de gestão; e (d) coordenar o levantamento e consolidação de informações, a normatização e a reestruturação dos órgãos e entidades da administração pública do poder executivo;

As ferramentas utilizadas por essa superintendência e correlacionadas diretamente ao alinhamento estratégico são o Acordo de Resultados e a Agenda Setorial.

Segundo Furtado (2007, p.22), o Acordo de Resultados 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 a atingir o alinhamento desejado”. A SEPLAG celebra esse contrato como Acordante designando a referida superintendência como responsável pelo acompanhamento, controle dos resultados e provimento de soluções para o alcance das metas pactuadas, cabendo ao acordado executar de forma efetiva e eficiente o proposto. Em contrapartida, o acordado entre outros

benefícios pode: abrir crédito suplementar ao respectivo orçamento, utilizando como fonte os recursos resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias; alterar os quantitativos e a distribuição dos cargos de provimento em comissão e das funções gratificadas; possibilidade de pagamento de prêmio por produtividade aos servidores. O Acordo de Resultados influi as metas dos projetos estruturadores, associados e especiais, além da agenda setorial. A Agenda Setorial é um instrumento de acordo que tem o objetivo de remover os gargalos críticos de gestão que impossibilitam a realização da estratégia. A equipe da SUMIN é responsável pelo monitoramento das iniciativas que visam a adequação dos processos e quando a algo que foge a alçada dos integrantes da SUMIN, a questão é integrada ao plano de ação. O Plano de Ação não é elaborado pela equipe da SUMIN, mas a informações saem da reunião de monitoramento da Agenda Setorial, esse documento será detalhado na descrição dos produtos do Estado para Resultados.

III – Estado para Resultados² (EpR), referencia ao slogan do Choque de Gestão segunda geração. O Estado para Resultados surgiu para realizar o gerenciamento das Áreas de Resultado, sua atividade enquadra-se no conceito de gestor de portfólio, uma vez que cada Área de Resultado possui projetos estruturadores e projetos associados, além gargalos institucionais que impedem a concretização dos resultados. Esta estrutura é um staff direta do Vice-governado, seu coordenador executivo tem status de secretário-adjunto, sendo assim, ela se encontra em um patamar acima das estruturas SCGERAES e SUMIN. Legalmente o objetivo do EpR é: a) Viabilizar a ação coordenada do Estado nas Áreas de Resultado definidas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI; b) Alinhar as ações estratégicas de governo, de forma a proporcionar a atuação articulada dos órgãos e das entidades encarregados da gestão de Projetos Estruturadores e Projetos Associados; c) Incentivar o alcance dos objetivos e metas das Áreas de Resultado, Projetos Estruturadores e Projetos Associados; d) Acompanhar e avaliar os resultados das políticas públicas implementadas pela Administração Pública do Poder Executivo estadual; e) Oferecer conhecimento público das metas e resultados relacionados à gestão estratégica do governo, de forma a contribuir para o seu controle social.

Estas atribuições foram assim desdobradas pela equipe do Programa Estado para Resultados: (a) Apurar e avaliar os indicadores finalísticos com objetivo de monitorar e

² Programa instituído através da lei delegada nº 112, ressalta-se o caráter temporário dessa estrutura.

captar as mudanças para a sociedade; (b) Monitorar os indicadores de desempenho com objetivo de gerenciar a qualidade do gasto público; (c) Gerenciamento de restrições relevantes para o alcance dos resultados, através do acompanhamento seletivo dos grandes marcos e metas dos projetos estruturadores e da agenda setorial do choque de gestão; (d) Análise estratégica da Carteira de Projetos Estruturadores; (e) Apoio na implementação dos Projetos Estruturadores através da alocação de empreendedores públicos com plano de ação contratado; (f) Acompanhamento do planejamento estratégico de alguns sistemas operacionais;

O Plano de Ação lista as dificuldades ou riscos identificados em cada projeto, a ação necessária para a superação das mesmas, o responsável pela realização desta ação de correção e o prazo. As informações que originam o Plano de Ação podem ter duas origens principais: a primeira, as reuniões de *Status Report* e de monitoramento da Agenda Setorial, onde se tem contato direto com o gestor da atividade e a segunda, as reuniões de Comitês. De acordo com a complexidade da ação a ser executada, tem-se o auxílio da alta direção para a solução da dificuldade apresentada. Semanalmente, é realizado um balanço das ações contidas no Plano de Ação, com o objetivo de buscar soluções para os problemas apresentados.

Através da criação dessas estruturas e alguns ajuste pontuais em outros órgãos e entidades o governo acredita ter se preparado quanto as partes básicas para a execução da estratégia e alcance dos resultados.

b) Mecanismos de coordenação

Os mecanismos de coordenação indicam a forma que a empresa busca coordenar os processos, atividades e tarefas que compõem o trabalho das pessoas no sentido de implementar as estratégias e alcançar os objetivos da organização, variando entre os modelos já apresentados na seção 3.2, que são: a) ajuste mútuo; b) supervisão direta; c) padronização de processos; d) padronização de outputs; e) padronização de habilidades; e f) padronização de normas.

As estruturas GERAES, SUMIN e EpR são consideradas estratégicas pelo Governo e suas funções são monitorar a execução dos projetos e ações das secretarias, gerenciar os riscos e produzir informações confiáveis para subsidiar a toma da decisão da alta gestão do governo de Minas Gerais. As três estruturas não se encontram no mesmo patamar hierárquico e de evolução, entretanto o objetivo final das três é o mesmo, dessa forma, devido

à complexidade e especificidade do trabalho destas o mecanismo de coordenação que se sobressai é o de ajuste mútuo. É fundamental que os dados sejam os mesmos entre as estruturas e os servidores conheçam bem a estratégia do governo, uma vez que eles serão vetores de propagação de tal estratégia, assim o relacionamento entre as equipes é bem estreito, pois elas estão em permanente contato, sempre dialogando em função do fluxo de informações que deve ser único. Contudo, além de um desnível hierárquico, também existe um desnível técnico e de recursos. O EpR possui um orçamento para seu setor administrativo maior em relação a GERAES e a SUMIN, o que lhe garante a possibilidade de contratar técnicos mais especializados, que já passaram pelo processo de treinamento e conhecem melhor a metodologia, enquanto que as outras estruturas precisam construir seus profissionais. Neste sentido o relacionamento próximo, auxilia no aperfeiçoamento das equipes, permitindo que aconteça o ajuste mútuo. Contudo, somente esse mecanismo de coordenação não é suficiente para cobrir a defasagem entre as equipes, desse modo a estratégia vai um pouco além, buscando uma padronização de habilidades, através de treinamentos e reuniões. A padronização de habilidades é importante, pois o perfil de trabalho das equipes é semelhante exigindo que a comunicação seja um facilitador e não um complicador.

A especificidade do trabalho, o alto nível de inovação e o baixo nível de padronização dos processos acabam por eliminar a coordenação por supervisão direta, uma vez que o trabalho não tem uma rotina a ser gerenciada, cada projeto apresenta uma situação diferente que exige medidas diferentes, elevando assim a autonomia dos monitores. Essa situação afasta plenamente o modelo de burocracia tradicional dentro do processo de trabalho das três estruturas e abre espaço para a formalização dos resultados, já que não se pode coordenar o processo. Cada equipe tem formalizado quais deverão ser o produto dos trabalhos desenvolvidos por estas, que já foram detalhados na seção anterior, a saber: SCGERAES – Status Report, agenda positiva e painel de controle; SUMIN – Acompanhamento do Acordo de Resultados e Agenda Setorial; EpR – plano de ação e monitoramento dos resultados finalísticos. A autonomia recebida pelas equipes para execução de seus trabalhos, não pode todavia, representar uma confusão de procedimentos, sob esse ponto de vista, a busca por uma padronização de normas é necessária, dando consciência a todos os indivíduos o que se deve ou não ser feito. No estado de Minas essa padronização de normas passa essencialmente pelas reuniões de comitê, as quais têm a finalidade de alinhar alta gerência, as equipes e os médios gestores, além de ditar o ritmo para a implementação da estratégia no Estado.

Assim, a metodologia adotada para o alinhamento estratégico da alta gestão do governo é a utilização de reuniões denominadas Pré-Comitê, Petit Comitê, Comitê Intermediário e Comitê de Resultados, as quais são realizadas agrupando os projetos por Área de Resultado e serão melhor descritos a seguir:

- Pré-Comitê

É a reunião da média gerência para diminuir a assimetria de informações entre as estruturas e alinhar as informações que serão apresentadas no Comitê de Resultados. Seu objetivo é consolidar e validar as informações oriundas dos *Status Reports*, do acompanhamento das Agendas Setoriais do Choque de Gestão e do Plano de Ação. O produto principal do Pré-comitê é a conclusão do material para as reuniões de Comitê de Resultados, e as informações consolidadas para as reuniões de alinhamento de alta gerência, quando necessário, além de insumos para o plano de ação e o planejamento de ações conjuntas entre os envolvidos.

Os participantes são: o Secretário Adjunto e/ou o Subsecretário da SEPLAG, os integrantes da SCGERAES E SUMIN responsáveis pela área de resultado em questão, os Coordenadores Executivo e/ou Adjunto do EpR e os integrantes do EpR responsáveis pelas Áreas de Resultados.

Os Pré-Comitês têm periodicidade mensal e duração prevista de uma hora. São realizadas reuniões de três áreas de resultados simultaneamente.

A reunião é iniciada pela equipe da SCGERAES que expõe a apresentação de slides produzida indicando a situação de cada ação dentro de um projeto estruturador, com referencia a prazos, orçamento e dificuldades. Os integrantes do EpR confirmam as informações apresentadas e acrescentam algum dado relevante que contribuiu para que o projeto se encontre naquela situação. Os coordenadores do EpR, o Secretário Adjunto e/ou Subsecretário da SEPLAG fazem suas considerações, passam informações advindas da alta gerência e indicam medidas a serem adotadas pelos integrantes do EpR no Plano de Ação, quando o projeto se encontra em situação de atraso. Outras questões discutidas são a relevância e a forma de apresentação de cada problema no comitê de resultados.

Duas discussões chamam a atenção na reunião de pré-comitê, sobre a relevância dos problemas e sobre os sinalizadores de situação que caracterizaram cada ação. Os integrantes da reunião fazem uma análise dos problemas apresentados em cada projeto, as questões operacionais entram no plano de ação, enquanto as questões mais estratégicas são destacadas para serem discutidas nos Comitês de Resultados. Os sinalizadores de situação indicam a situação do projeto com relação a prazo e execução, ele é baseado em dias de atraso e em uma ponderação de execução realizada por critérios qualitativos. São quatro os sinalizadores: Verde – quando a ação apresenta-se dentro do prazo e está adequada com suas metas de execução; Amarelo – quando a ação apresenta-se em atraso de 1 a 60 dias, retardando assim suas metas de execução, mas que impacta pouco no prazo e execução de todo o projeto; Vermelho – quando a ação apresenta atraso acima de 5 dias, o qual pode comprometer a execução de todo o projeto; e Azul – quando a ação já foi concluída. A discussão sobre esses sinalizadores é interessante porque eles representam o grau de atenção que a alta administração dará aquela ação e ao projeto como um todo, buscando ações corretivas para serem implantadas. Assim, quando a consenso de que é necessário uma intervenção mais contundente do vice-governador fica acordado que algum dos integrantes do EpR chamará a atenção para aquele projeto durante o Comitê de Resultados.

Após a apresentação de argumentos prós e contras a situação do projeto, são realizadas as alterações que se julgarem necessárias na apresentação.

Em seguida, passa-se a exposição das informações referentes à Agenda Setorial pelos integrantes da SUMIN responsáveis pela aquela área de resultados. Segui-se o mesmo processo indicado para os projetos estruturadores, mas com referência aos projetos associados, a modernização institucional da entidade e ao Acordo de Resultados celebrado.

- Comitê Intermediário

É a reunião da alta gerência para alinhar as informações advindas das equipes em estruturas estratégicas e os gestores mais altos na hierarquia de uma secretaria. Seu objetivo é confrontar e validar as informações oriundas dos *Status Reports* e do acompanhamento das Agendas Setoriais do Choque de Gestão com aquelas originadas pelos altos gestores, uma vez que esses podem não ter o conhecimento explícito e pormenorizado

das dificuldades encontradas para execução dos projetos nas secretarias de sua responsabilidade. Os produtos principais do Comitê Intermediário são a ciência dos altos gestores das secretarias e a disposição apresentada para agir na resolução os problemas apresentados, os quais terão um prazo determinado.

Os participantes são: a Secretária e Secretário Adjunto da SEPLAG, os Coordenadores Executivo e Adjunto do EpR e os integrantes do EpR responsáveis pelas Áreas de Resultados.

Os Comitês Intermediários não possuem periodicidade e duração definidas sendo realizadas sempre que situação necessitar uma intervenção mais contundente dos altos gestores das secretarias.

A reunião é iniciada pelos integrantes do EpR que expõem as dificuldades encontradas na execução dos projetos e ações, as quais a média gerência não possui competência, no sentido legal da palavra, para resolver a situação. Os altos gestores da secretaria apresentam suas razões, em seguida todos participam de uma discussão com a finalidade de identificar medidas a serem adotadas para a resolução dos problemas. Quando se chega a um consenso, é acordado como cada entidade deverá contribuir e estipula-se um prazo para sua execução e a forma de cobrança. Quando o consenso não é atingido, se suspende a reunião para que se avaliar quais atitudes serão adotadas na seqüência.

- Petit Comitê

É a reunião da alta gerência de caráter executivo e pontual, ou seja, seu objetivo é encontrar uma solução adequada para um problema específico do projeto em questão que impede a execução a estratégia governamental. O produto principal do Petit Comitê são ações efetivas por parte dos altos gestores das secretarias no sentido de resolver o problema em um prazo determinado.

Os participantes são: o Vice-governador, a Secretária e Secretário Adjunto da SEPLAG, os Coordenadores Executivo e Adjunto do EpR e os integrantes do EpR responsáveis pelas Áreas de Resultados.

Os Petit Comitês não possuem periodicidade e duração definidas sendo realizadas sempre que situação necessitar uma intervenção mais contundente dos altos gestores das secretarias.

A reunião é iniciada pelos integrantes do EpR que expõem o problema específico encontrado na execução dos projetos e ações. O Secretário apresenta suas razões, em seguida todos participam de uma discussão com a finalidade de identificar medidas a serem adotadas para a resolução do problema. Quando se chega a um consenso, é acordado como cada entidade deverá contribuir e estipula-se um prazo para sua execução e a forma de cobrança. Quando o consenso não é atingido, se suspende a reunião para que se avaliar quais atitudes serão adotadas na seqüência.

- Comitê de Resultados

É a reunião da alta gerência para apresentar as informações produzidas pelas equipes das estruturas estratégicas, tais como ações, marcos, riscos, dificuldades, indicadores e resultados das intervenções em cada Área de Resultados, ao vice-governador, dando-lhe subsídios para que decisões estratégicas sejam tomadas. O Comitê de Resultados é realizado por Área de Resultado e seu objetivo é a definição de um plano de ações estratégicas capaz de auxiliar no alcance dos objetivos perseguidos, bem como deliberar estratégias de intervenção. Os produtos principais do Comitê são a ciência do vice-governador e o reforço por parte dele de que aquelas ações são estratégicas, indicando que a não realização das metas estabelecidas serão cobradas contundentemente pelo mesmo.

Os participantes são: o Vice-governador, a Secretária e/ou Secretário Adjunto da SEPLAG, os Coordenadores Executivo e Adjunto do EpR e os integrantes do EpR responsáveis pelas Áreas de Resultados e os integrantes da SCGERAES E SUMIN responsáveis pela área de resultado em questão.

Os Comitês de Resultado têm periodicidade trimestral e duração aproximada de uma hora.

A reunião é iniciada pelos integrantes do EpR que expõem a apresentação validada no pré-comitê, comentando a situação de cada projeto e apresentando as informações

não registradas nos slides. Cabe ao Vice-governador e aos secretários intervirem na exposição sempre que desejarem, para pedir maior explicação, elogiar, para cobrar resultados dos responsáveis ou para apresentar justificativas aos atrasos. Assim, as equipes acrescentam os compromissos firmados durante a reunião, relativos as suas responsabilidades, no instrumento de acompanhamento de cada uma, para que possam ser repassadas para os níveis hierárquicos inferiores e sejam cobradas no futuro.

As figuras 7.5 e 7.6 demonstram o fluxo de informações e documentos que envolvem os comitês.

Percebe-se deste modo que a administração pública mineira está em um processo de evolução dos seus mecanismos de coordenação, com o objetivo de se adaptar a melhor forma capaz de favorecer o alcance de suas metas.

c) Parâmetros Essenciais de Design

Segundo Mintzberg (2001), a essência do design organizacional é a manipulação de uma série de parâmetros que determinam a divisão do trabalho e a obtenção da coordenação. Tais parâmetros estão diretamente relacionados aos mecanismos de coordenação, e podem ser: Especialização do trabalho, formalização de comportamento, treinamento, doutrinação, tamanho de unidade, sistemas de controle e planejamento, dispositivos de ligação e descentralização.

Percebe-se a partir da correlação com os mecanismos de coordenação que o trabalho nas três estruturas é bem especializado quanto aos resultados, entretanto é mais livre em seu processo, o que conduz o entendimento de que um parâmetro importante é o treinamento, visto que as equipes têm um caráter multifuncional, trabalhando tanto com a utilização de uma determinada metodologia de gerenciamento de projetos, quanto com a sua

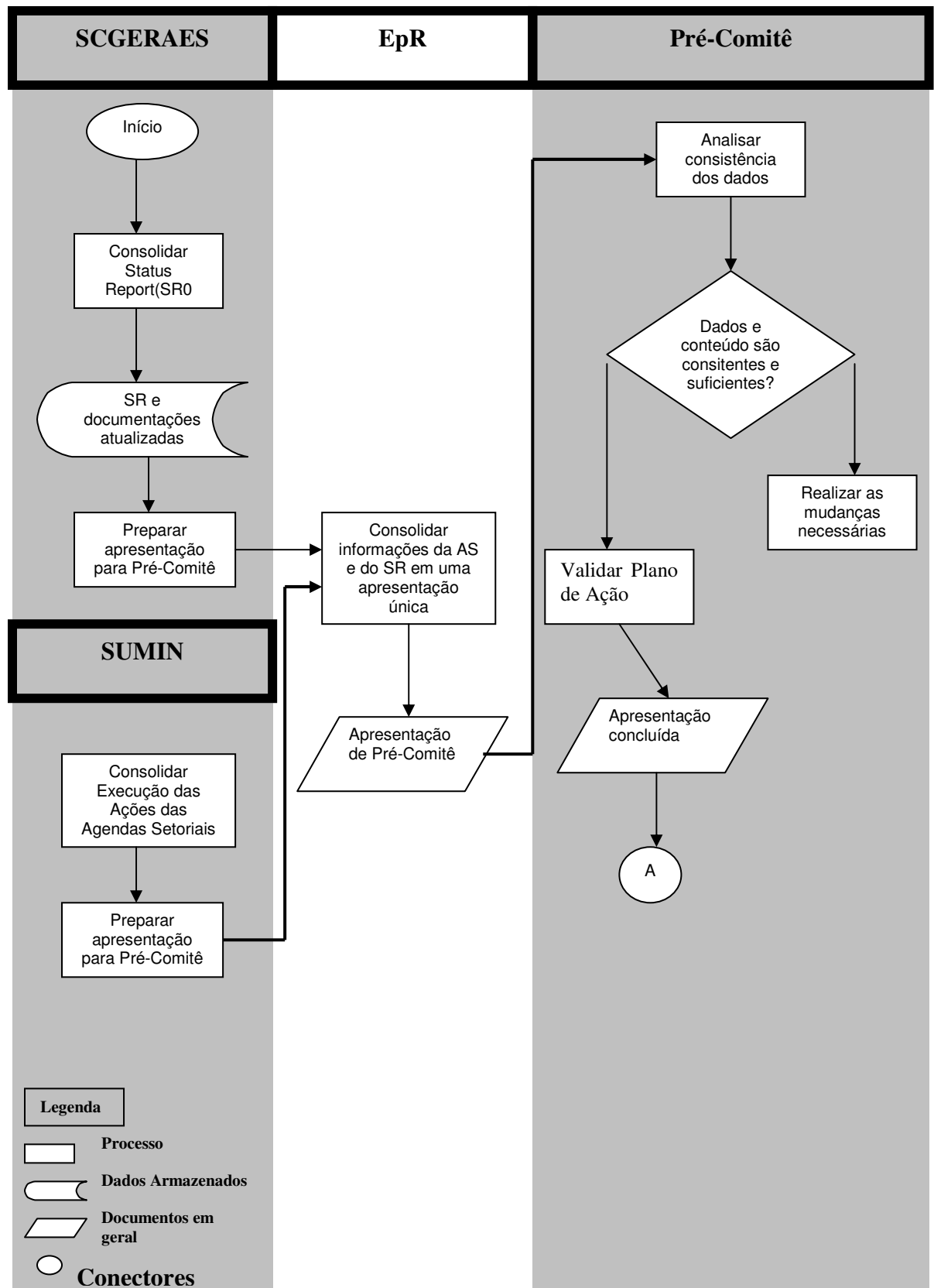


Figura 7.5: Fluxograma do processo de realização dos comitês – parte 1

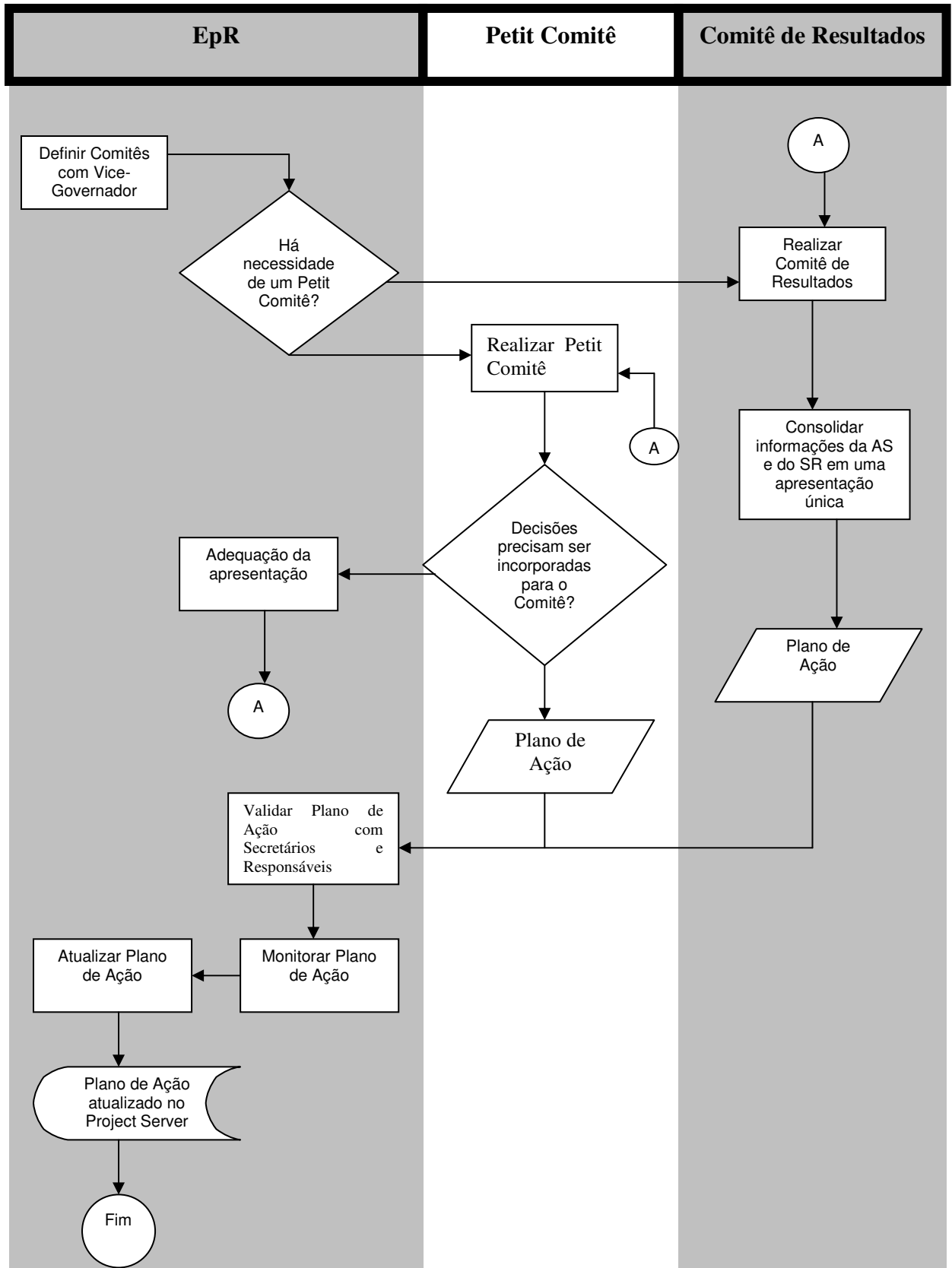


Figura 7.6: Fluxograma do processo de realização dos comitês – parte 2

difusão e adequação a cada modelo de projeto. Os indivíduos precisam deter conhecimento e desenvolver habilidades não apenas referentes aos produtos a serem entregues por sua estrutura, mas também lhes capacite a prestar uma forma de consultoria aos órgãos e entidades que estão sob seu monitoramento, auxiliando-lhes na realização dos resultados finalísticos, demonstrando que os indivíduos também devem compreender os processos de trabalho de cada área. Subjacente ao treinamento, o doutrinação também é um importante parâmetro em Minas Gerais, uma vez que a estratégia precisa ser compreendida e interiorizada, essa atividade é desenvolvida pela Fundação João Pinheiro e sua Escola de Governo, que gradua administradores públicos e se dedica na especialização e treinamento dos servidores, contribuindo para que a estratégia atinja o maior número possível de servidores.

Atualmente, as atividades do Estado são avaliadas pelo alcance dos resultados predefinidos, a coordenação através desse mecanismo, exige a utilização de sistemas de controle e planejamento adequados, além de dispositivos de ligação eficientes, uma vez que diante de uma organização tão grande e politizada quanto o estado a complexidade, no sentido de se estabelecer atividades transversais ou matriciais entre seus órgãos e entidades, é muito elevada. Os parâmetros citados apresentam-se bem desenvolvidos e valorizados, considerando sua essencialidade diante da proposta estratégica do governo, os instrumentos que mais se destacam no primeiro caso são PMDI, PPAG, LDO, LOA e Acordo de Resultado, onde estão definidas e contratualizadas as metas, além dos relatórios de situação, SR e Agenda Setorial, das diversas ações que resultarão no alcance dos objetivos. Os dispositivos de ligação que estão sendo utilizados no governo atualmente são as reuniões de comitê, descritas anteriormente, as quais fazem parte de uma prática ainda recente, necessitando assim de maiores aperfeiçoamentos.

d) Fatores Situacionais

Fatores situacionais, conforme Mintzberg (2001), são fatores contingências oriundos tanto do ambiente interno quanto do ambiente externo, e são capazes de influenciar na determinação e escolha dos parâmetros de design e mecanismos de coordenação.

A organização estatal no Brasil sempre foi uma estrutura grande e complexa, o estado de Minas não é diferente, com mais de 600.000 servidores, a coordenação do trabalho

necessita de uma elevada formalização para que se exista um nível de controle adequado, assim o estado é por natureza uma organização rigidamente hierarquizada que prima pelo controle em detrimento da eficiência, em outras palavras, é uma organização burocrática. O que se observa em Minas, com maior realce a partir de 2003, é a tentativa de substituição do modelo burocrático, que é introspectivo, para um modelo mais flexível, dentro de uma perspectiva evolucionária, direcionada para o cidadão, como ressalta o último PMDI. A focalização nos resultados tem se aperfeiçoado ao longo dos últimos 6 anos, e se deve muito ao mérito do governador e seu vice, que deram um caráter eminentemente técnico a sua administração, fato que pode ser observado pelo número majoritário de secretários e suas equipes com origem técnica, ao invés de política. Internamente o que ocorreu foi o empoderamento das equipes de planejamento e orçamento, responsabilizando-as pelo controle da execução das ações do estado, indicando a importância dada a esse tipo de instrumento na estratégia e destacando que o controle burocrático dos processos continua, entretanto de forma mais descentralizada. Outro fator importante é a participação direta do Vice-governador no processo de elaboração, disseminação e controle da execução da estratégia do governo de Minas, ressaltando a real intenção de institucionalização das práticas gerenciais no governo. O ambiente externo é muito dinâmico, e exige que estado adapte sua estrutura para que ele seja capaz de atender as demandas da sociedade em suas diversas áreas.

Dessa forma, é possível enquadrar a nova estratégia mineira no conceito de organização diversificada, que é definida por Mintzberg e Quinn (2001), como uma entidade que atua em mercados diversos através de unidades descentralizadas, todas porém sob um controle central que detém o domínio estratégico e utiliza o parâmetro de sistemas de controle e planejamento para coordenar e executar a padronização de *outputs*. A organização diversificada possui uma tecnoestrutura capaz de elaborar e monitorar os sistemas de controle, e uma grande equipe de staff para realizar as tarefas comuns. O que se pode extrair a estratégia do governo de Minas é justamente a busca pela efetivação de uma organização diversificada eficiente, que possa reduzir custos de manutenção da estrutura e alcançar os objetivos de serviços de qualidade para os cidadãos.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A primeira geração do choque de gestão se preocupou com a adequação da estrutura de governo a nova visão de estado proposta pela teoria da Nova Gestão Pública, assim a busca por um planejamento eficiente que não fosse descolado da proposta orçamentária e pudesse reduzir o gasto com a máquina e aumentar o gasto com o cidadão se tornou uma obsessão da alta gerencia estadual nos quatro primeiros anos de governo. O planejamento se apresentou como ferramenta de transparência e contratualização. Foi promovido na administração pública estadual não apenas uma reestruturação física, mas a tentativa de uma alteração cultural na forma de se prestar o serviço público.

O choque de gestão segunda geração tem por foco principal a entrega de resultados para a sociedade e para isso não bastava apenas possuir a estratégia era preciso que ela fosse difundida e incorporada no dia a dia dos servidores estaduais. Assim, o que se propôs para esse trabalho foi a apresentação do ferramental institucional adotado pelo governo do Estado de Minas Gerais para elaborar sua estratégia e promover o alinhamento estratégico de seus órgãos e entidades no intuito de efetivamente realizá-la. Ao fim desta exposição, percebeu-se tal processo possui características específicas da perspectiva clássica discutida pela literatura, porém com alguns pontos de distinção que lhe fazem ser peculiar.

O planejamento estratégico mineiro foi elaborado pela alta gerencia do governo juntamente com membros da sociedade civil organizada, tendo como resultado o PMDI. Na elaboração desse plano foram utilizados instrumentos como análise situacional e construção de cenários. Essas informações permitem enquadrar o plano mineiro na perspectiva clássica de estratégia, a qual possui como pressupostos: o apego a análise racional, o distanciamento entre concepção e execução e o compromisso com a maximização dos benefícios. Os instrumentos utilizados na construção do PMDI são exemplos claros da confiança na análise racional humana, fortalecendo assim a adequação.

Assim como a literatura determina foram traçadas a missão e visão, caracterizadas pela frase: “Tornar Minas o melhor Estado para ser viver” (PMDI, 2007) determinando um norte para as ações de governo. Também foi escolhida uma estratégia corporativa a qual seria a mescla entre transferência e compartilhamento de habilidades, uma vez que o Estado buscou identificar as sinergias nos processos comuns, tais como compras,

manutenção de equipamentos, e elaborou projetos transversais na tentativa de aproveitar o que cada secretaria tinha de melhor para oferecer, o intuito era justamente fazer com que as estruturas juntas gerassem mais resultado do que separadas.

O processo de formulação e implementação é conceitualmente *top-down*, pois as decisões relacionadas à estratégia do negócio estão subordinadas às decisões da estratégia corporativa, o que implica no desdobramento dos objetivos de cada secretaria ou órgão da administração indireta a partir da estratégia geral do governo. A diferença neste ponto é a possibilidade, através dos projetos associados, para que indivíduos de nível hierárquico inferior, em congruência com a estratégia estabelecida, sugiram projetos.

Durante o processo de formulação e implementação da estratégia do governo mineiro observou-se as variáveis para o sucesso de tais atividades sugeridas por Pettigrew e Whipp:

Avaliação do ambiente: foi feito um estudo situacional, Minas para o século XXI, e uma construção de cenários para se ter um parâmetro de projeção da realidade.

Liderança da mudança: buscou-se o alinhamento da alta gerência do Estado com a estratégia e exigiu-se o repasse para toda estrutura subordinada a esses.

Alinhamento entre mudança operacionais e estratégicas: houve uma revisão da estrutura do governo para que esta estivesse adaptada às necessidades da estratégia.

Tratamento dos recursos humanos como ativos e passivos: A estratégia vislumbrou a importância dos recursos humanos na consecução da mesma e incorporou medidas como criação de planos de carreira, promoção de treinamentos entre outros.

Coerência estratégica: Foi observada a necessidade de alterações internas e adaptações ao contexto externo para que a estratégia fosse exitosa.

Cordeiro (2005) explicitou a necessidade de se identificar os processos chave e estabelecer indicadores de desempenho, na proposta mineira foram definidos campos onde o Estado deveria atuar para que a visão de futuro fosse alcançada, as áreas de resultado, e com isso cada área teve identificado indicadores capazes de demonstrar a evolução nos resultados

almejados. A literatura também estabelece que é necessário, além de determinar metas intermediárias, acompanhar o desempenho das atividades, para que se saiba se medidas corretivas deverão ser adotadas, para isso existem ferramentas, tais como GPD, FNPQ e BSC. O Estado não adotou explicitamente nenhuma dessas ferramentas, mas através do comparativo apresentado no quadro 8.1, é possível identificar uma forte tendência.

Quadro 8.1: Semelhanças entre as ferramentas de desdobramento e monitoramento da estratégia e o modelo utilizado pelo Estado de Minas Gerais

Semelhanças	Modelo do Estado de MG
Determinação de Diretrizes a partir da alta gerência	Elaboração do PMDI
Desdobramento das diretrizes para níveis hierárquicos inferiores (Modelo Top-down)	Elaboração do PPAG
Determinação de uma lógica entre as atividades	Criação das Áreas de Resultado
Determinação de indicadores de execução	Definição de indicadores finalísticos e de execução
Necessidade de envolvimento de toda estrutura no processo	Criação do Acordo de Resultados
Construção de um fluxo de informações eficiente e confiável	Definição de Reuniões de Pré-Comitê, Comitê Interno, Petit Comitê e Comitê de Resultados
Definição de um modelo de monitoramento	Criação das Estruturas SCGERAES, SUMIN e EpR

A configuração está baseada no ajuste mútuo e na padronização de resultados, pois as estruturas SCGERAIS e SUMIN, que são superintendências agem no sentido de auxiliar a execução das ações em outras superintendências, prestando uma modalidade de consultoria para correção das falhas e alcance das metas. A mesma coisa acontece com o EpR, porém em um nível mais elevado, uma vez que essa estrutura tem status de secretaria e se relaciona diretamente com a alta gerências das outras estruturas de governo. A padronização de resultados é por definição, segundo Mintzberg e Quinn (2001), a determinação do resultado final que dever ser obtido, dentro de uma lógica de interfaces predeterminadas entre as tarefas, definição essa na qual se enquadra perfeitamente a estratégia mineira, já que foram criadas áreas de resultado com metas finalísticas determinadas e projetos estruturadores com objetivos determinados, contudo o modo como tais objetivos e metas seriam alcançados ficou a critério dos gestores estabelecerem.

Ainda referindo-se a configuração, a adoção de uma estratégia de caráter transversal acabou por modificar os padrões da estrutura de governo, uma vez que originalmente possuía padrões de especialização, formalização e agrupamento unitário,

características burocráticas, passando mais explicitamente para padrões de sistemas de planejamento e controle, dispositivos de ligação e doutrinação, pois o foco passou para os resultados e o mecanismo de coordenação tornou-se o de ajuste mútuo. Fazendo referência aos fatores situacionais, o Estado de Minas se encontra em um processo de transição, já que quanto a idade, a organização estatal é antiga, porém está sob adaptações novas, quanto ao tamanho, ainda é grande, mas em relação a outros períodos está bem menor, está mudando seu sistema técnico de burocrático para resultados, em referência ao ambiente externo a tentativa é de se tornar mais flexível e por fim quanto ao poder mantém a hierarquia, contudo procura descentralizar várias decisões.

Após esse resumo sobre a abordagem estratégica do Estado de Minas Gerais, fica caracterizada a forte presença da perspectiva clássica, por outro lado fica evidente a introdução de uma abordagem evolucionária, pautada no alcance de resultados predefinidos e na avaliação do mercado, no caso específico dos cidadãos, aderindo assim a criação de estruturas para agirem em caráter transversal e/ou matricial. Tais alterações, segundo a literatura, somente alcançarão êxito através da elaboração e aplicação eficiente de um sistema de alinhamento estratégico. O que governo de Minas fez neste sentido foi a criação de estruturas de monitoramento e gerenciamento da estratégia tanto das áreas meio, quanto na concretização dos resultados finalísticos, tais estruturas fazem parte do fluxo constante de informação que tenta disseminar a estratégia e trazer informações das áreas fins até a alta gerência do estado, balizando assim a tomada de decisões.

As estruturas em questão são: a SCGERAES, responsável pelo monitoramento dos projetos estruturadores, os quais são considerados foco prioritário do governo na produção de resultados, esta superintendência deve gerar informações sobre a execução desses projetos e verifica se estão todos dentro do escopo determinado. A estrutura seguinte é a SUMIN, que se responsabiliza pelo monitoramento do Acordo de Resultados e da Agenda Setorial, instrumentos com a finalidade de remodelar a área meio dos órgãos de governo, a SUMIN deve produzir informação sobre as dificuldades de cada órgão em cumprir suas atividades de forma eficiente, além de verificar se as equipes conhecem e atuam dentro da estratégia proposta, esta superintendência também tem o papel de auxiliar na resolução dos problemas encontrados. A última estrutura de monitoramento e gerenciamento é o EpR, que é responsável pelas informações acerca dos resultados finalísticos em cada área de resultado. Seu papel é de agrupar todas as informações advindas da base da estrutura governamental e

transmiti-las a alta gerência do estado, sendo responsável também no auxílio a resolução de problemas no nível gerencial, além de transmitir as orientações estratégicas para níveis hierárquicos inferiores.

O que se percebe verificando os instrumentos de planejamento é o reconhecimento de que a tecnicidade neste governo tem caráter relevante e que para aproveitar todo o potencial que a técnica apresenta em seus resultados é necessário o alinhamento estratégico, assim, as estruturas que possuem essa responsabilidade receberam poderes decisórios mais elevados, fugindo da rigidez hierárquica, tornando-se estruturas transversais.

Em caráter eminentemente descritivo, acredita-se que esse trabalho cumpriu seus objetivos ao apresentar, em consonância com a literatura acadêmica, o processo de elaboração da estratégia de governo e as estruturas criadas para a difusão, gerenciamento e monitoramento da mesma pelos órgãos e entidades do executivo estadual. E o que se tem por fim é a abertura para realização de futuras análises críticas acerca da efetividade e eficácia de tais estruturas na execução de sua proposta de trabalho.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública. **Cadernos ENAP**, Brasília, n10, 1997

ALDAY, Hernan E. Contreras. O planejamento estratégico dentro do conceito de administração estratégica. **Revista FAE**, Curitiba, v.3, n.2, p.9-16, maio/ago. 2000

ALINHAR In: Novo Dicionário Aurélio. 3ed. São Paulo: Atlas, 1986.

ANDREWS, Kenneth R. O conceito de estratégia empresarial. In: MINTZBERG, Henry; QUINN, J. B. **O processo da estratégia**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ANSOFF, H. I.; McDONNELL, E. J. **Implantando a administração estratégica**. São Paulo: Atlas, 1993.

BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS S.A. **Minas Gerais do século XXI**. Belo Horizonte: Rona, 2002.

BARROS, Luis Alberto Monteiro de. **Alinhamento estratégico**. 2007. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos; SPINK, Peter Kevin (Org.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da **administração pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público. Brasília: ENAP, Ano 47, volume 120, n1, 1996

CAMPOS, V. F. **Gerenciamento pelas diretrizes**. Belo Horizonte: Fundação

CARDOSO, Fernando Henrique. (.....). In: BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos; SPINK, Peter Kevin (Org.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. Christiano Ottoni, 1996.

CORDEIRO, José Vicente Bandeira de Mello. **Alinhamento Estratégico: estudos multicaseos em empresas paranaenses de médio porte**. 2005. 300f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

DEREK, Abell F. “Duplo planejamento”. HSM Management, São Paulo, n.16, p.106-114, set./out., 1999.

FLINDERS, Mathew; BACHE, Ian. Themes and Issues in Multi-level Governance. Multi-level governance. FLINDERS, Mathew; BACHE, Ian (Orgs). New York: Oxford. 2004

FNPQ (Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade). Critérios de Excelência 2003: o estado da arte para a excelência do desempenho e para ao aumento da competitividade. 2002. Disponível em: <<http://www.fpnq.org.br>> Acesso em: 10 maio 2007.

FRANCO, Raquel Andréia. Planejamento Público no Estado de Minas Gerais: uma trajetória no Estado de Minas Gerais. 2004. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2004.

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.

GUIMARÃES, Tadeu B; ALMEIDA, Bernardo T. Da Estratégia aos resultados concretos: a experiência do governo de minas (2003-2005). In. CADERNOS BDMG. N1(mar)1968: Belo Horizonte: BDMG, 2006.p.7-76.

HALL, Richard H. Organizações: estruturas, processos e resultados. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

HARRINGTON, J. **Aperfeiçoando processos empresariais**. São Paulo: MakronBooks, 1993.

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.

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. The Balanced scorecard: translating strategy into action. Boston: Harvard Business School Press, 1996.

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

MINAS GERAIS. Plano mineiro de desenvolvimento integrado 2003-2020. Belo Horizonte: Ed. Rona, 2003. Disponível em www.planejamento.mg.gov.br.

MINAS GERAIS. Plano mineiro de desenvolvimento integrado 2007-2023. Belo Horizonte: Ed. Rona, 2007. Disponível em www.planejamento.mg.gov.br.

MINAS GERAIS. Plano plurianual de ação governamental. Belo Horizonte, 2004. Disponível em www.planejamento.mg.gov.br.

MINAS GERAIS. Plano plurianual de ação governamental. Belo Horizonte, 2008. Disponível em www.planejamento.mg.gov.br.

MINTZBERG, Henry. A estrutura das organizações. In: MINTZBERG, Henry; QUINN, J. B. **O processo da estratégia**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2000

MINTZBERG, Henry; QUINN, J. B. **O processo da estratégia**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

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

OLIVEIRA, Kamila Pagel de. **Gerenciamento dos projetos estruturadores implementados no Estado de Minas Gerais: discussão e análise comparativa, a partir da percepção das equipes responsáveis pelo gerenciamento dos projetos voltados para a área de infra-estrutura econômica e para área social**. 2006. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2004.

PERROW, C. **Análise organizacional: um enfoque sociológico**. São Paulo: Atlas, 1972.

PERUCCI, Vera; SCHWARZ, Letícia. **Administração Pública gerencial: a reforma de 1995: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI**. Vera Perucci e Letícia Schwarz (org.). – Brasília: Editora Universidade de Brasília: ENAP, 1999

PETTIGREW, A. M.; WHIPP, R. **Managing change for competitive success**. Oxford: Basil Blackwell, 1993.

PETTIGREW, Andrew M.; THOMAS, Howard; WHITTINGTON, Richard. **Handbook of strategy and management**. Thousand Oaks : Sage, 2002.

PORTER, Michael E. **Da Vantagem Competitiva à Estratégia Corporativa**. In: MONTGOMERY, Cynthia A.; PORTER, Michael E. **Estratégia: a busca da vantagem competitiva**. Rio de Janeiro: Campus, 1998. p. 237-270.

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

REZENDE, Flávio da Cunha. **As reformas e as transformações no papel do Estado: o Brasil em perspectiva comparada**. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. (Org.). **O Estado em uma era de reformas: os anos FHC**. Belo Horizonte. Brasília: MP, SEGES, 2002. Parte 1, p.163-207.

REZENDE, José Francisco de Carvalho, **O alinhamento estratégico, o Balanced Scorecard e o capital intelectual no Brasil: um estudo empírico nas empresas de maior complexidade e repercussão**. Rio de Janeiro, 2006.

SALOMON, Délcio Vieira. **Como fazer uma monografia**. 3 ed. Belo Horizonte: Interlivros, 1973.

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

SLACK, N. **Vantagem competitiva em manufatura**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

TIMOTEO, Marcela Oliveira. **Gerência de projetos no setor público: adequações e limitações do PMBOK a Projetos Estruturadores Governamentais Sociais**. 2005. 92f. Monografia(Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2005.

VILHENA, Renata; MARTINS; MARINI. **O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

WHITTINGTON, Richard. **O que é estratégia?** São Paulo: Thomson Learning, 2006

APÊNDICE - Objetivos estratégicos do Plano Mineiro de
Desenvolvimento Integrado

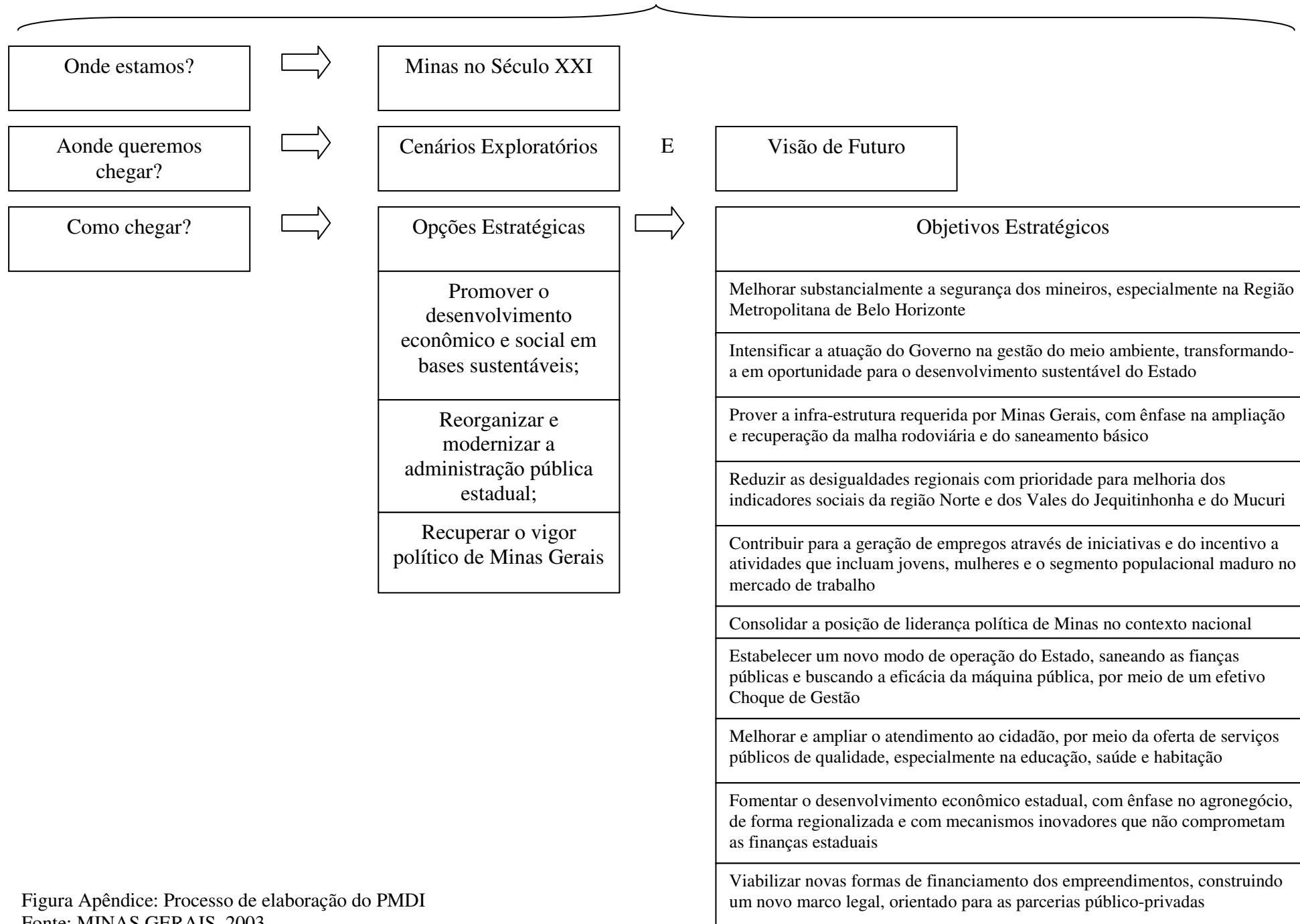


Figura Apêndice: Processo de elaboração do PMDI
 Fonte: MINAS GERAIS, 2003

