



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA – UFBA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO – EAUFBA
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – NPGA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO – MPA5

TERESINHA M. CESENA

***BALANCED SCORECARD* PARA
ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS:
A EXPERIÊNCIA DA COMPANHIA
NACIONAL DE ABASTECIMENTO - CONAB**

Salvador

2006

TERESINHA M. CESENA

***BALANCED SCORECARD PARA ORGANIZAÇÕES
PÚBLICAS:
A EXPERIÊNCIA DA COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO
- CONAB***

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, como parte dos requisitos para a obtenção de título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Rogério H. Quintella

Salvador

2006

Cesena, Teresinha M.

Título *Balanced Scorecard* para Organizações Públicas: A experiência da Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB/Teresinha M. Cesena. Salvador: T. M. Cesena, 2006.

163f

Orientador: Professor Dr. Rogério H. Quintella

Dissertação (mestrado profissional) – Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Administração, 2006.

1. *Balanced Scorecard* 2. Gestão Pública 3. Gestão da Estratégia. 4. Gestão Estratégica

TERMO DE APROVAÇÃO

TERESINHA MARIA CESENA

**O *BALANCED SCORECARD* PARA ORGANIZAÇÕES
PÚBLICAS:
A EXPERIÊNCIA DA COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO
- CONAB**

Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Administração

Salvador, 17 de julho de 2006

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Rogério H. Quintella
Universidade Federal da Bahia

Prof. Dr. José Antônio Pinho
Universidade Federal da Bahia

Prof. Dr. Luís Carlos Guedes Pinto

Aos meus dois amores e eternos companheiros de caminhada, Hélio e Lucas, pela constante fonte de inspiração.

E as meus pais pelo estímulo, confiança e dedicação.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar gostaria de agradecer a meus pais e demais familiares por compreenderem meus momentos de reclusão durante essa empreitada. Em especial, Hélio e Lucas, pelo apoio e paciência.

Também gostaria de agradecer, especialmente algumas pessoas que contribuíram mais diretamente com este trabalho.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Rogério H. Quintella, pelas significativas contribuições, competência, paciência e dedicação.

Aos colaboradores da CONAB, em especial ao Dr. Guedes, Dr. Luiz Gomes e toda diretoria colegiada pela parceria, confiança e agradável convivência.

À Universidade Federal da Bahia (UFBA), a secretaria do NPGA e a coordenação do curso, pelo competente trabalho.

Aos amigos que me ajudaram a retirar “as pedras” do caminho: o Barata, a Gidália, a Lígia, a Simone, pela valiosa ajuda.

Aos colegas do MPA, em especial as turmas 5 e 6, pela acolhida e companheirismo.

E aos amigos da Symnetics, em especial Adriane, Daniela, Lawrence e Sorbara pela competência e coragem com que constantemente me desafiam.

Eu tive o prazer de conviver, em especial nos últimos três anos, com pessoas muito especiais. Todos, apesar de não mencionados aqui, de alguma forma iluminaram e coloriram meu caminho. A todos vocês, muito obrigada.

“As lições ensinadas por um professor com uma motivação positiva (kun long), cujas palavras correspondem a seu modo de agir, penetram mais fundo na mente do aluno.”

Dalai-Lama

RESUMO

O *Balanced Scorecard* (BSC) surgiu no início da década de noventa como uma alternativa aos sistemas de medição do desempenho empresarial, que até então eram apoiados principalmente na visão contabil-financeira. Ao longo dessa década e início da década seguinte, a metodologia de BSC evoluiu do foco inicial em medição de desempenho, para fazer parte do escopo da gestão da estratégia e, posteriormente, do escopo mais amplo da própria gestão, servindo de alavanca para promover uma gestão estratégica. Esta investigação estudou a relação entre a metodologia de gestão *Balanced Scorecard* (BSC), o processo de implementação e seus resultados, procurando identificar os benefícios que podem ser obtidos por uma organização pública. Utilizou-se como objeto empírico a experiência prática de aplicação, vivida pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) entre maio de 2004 e dezembro de 2005. Empreendeu-se uma pesquisa descritiva de cunho qualitativo norteadas pelos princípios da fenomenologia. O procedimento escolhido foi o estudo de caso e foram utilizados como instrumentos de coleta de dados: revisão de literatura, análise documental, entrevistas semi-estruturadas com informantes qualificados e observação participante. Pode-se verificar que o processo de implementação envolveu o primeiro escalão e as lideranças de carreira da organização em reflexões profundas sobre a CONAB. Como resultado houve um resgate da identidade institucional, a construção de uma visão de futuro compartilhada e foram definidos e colocados em execução os projetos de intervenção para alcance da Visão que promoveram um fortalecimento da instituição. O estudo do caso demonstrou que o BSC pode trazer benefícios significativos para uma organização pública, todavia, também evidenciou que os resultados de sua implementação estão relacionados ao contexto, a forma de aplicação da metodologia e a parcela da metodologia que foi aplicada.

Palavras-chave: *Balanced Scorecard*. Gestão Pública. Gestão da Estratégia. Gestão Estratégica. .

ABSTRACT

Balanced Scorecard (BSC) was first introduced in the early 1990s as an alternative to company performance measuring systems, which were so far based mainly on the accounting/financial view. Throughout that decade and beginning of the succeeding one, the BSC methodology evolved from its initial focus on performance measurement to become a part of the strategy management scope and later to the wider scope of the management itself, functioning as a lever to promote strategic management. This paper studied the relation between the Balanced Scorecard (BSC) management methodology, its implementation and its results, aiming to identify benefits that can be obtained by public organizations. The empirical object was the BSC practical application, experienced by Brazilian supply company CONAB - *Companhia Nacional de Abastecimento*, from May 2004 to December 2005. A qualitative descriptive study was carried out according to phenomenology principles. Case study was the applied procedure, and the data were collected from literature reviews, document analysis, semi-structured interviews with qualified people and active observation. The experience showed that the implementation process engaged the organization's high management and leadership into deep reflection about CONAB. As a result, the institutional identity was rescued, a shared future vision was built and projects to help to achieve the Vision were defined and carried out, making the institution stronger. This case study proved that BSC can bring significant benefits to a public organization and also that the results of its implementation are related with the context, the way its methodology is applied and the part of the methodology applied.

Key words: Balanced Scorecard, Public Management, Strategy Management, Strategic Management

LISTA DE FIGURAS

Figura 01	– Práticas referenciais de uma organização orientada para a estratégia	38
Figura 02	– Foco da gestão estratégica	40
Figura 03	– Representação de uma situação com excesso de indicadores .	55
Figura 04	– Processo conceitual do modelo burocrático	59
Figura 05	– Ondas de evolução do gerencialismo	64
Figura 06	– Estrutura organizacional da CONAB	82
Figura 07	– Principais etapas do projeto CONAB – Fase 1	105
Figura 08	– Equipes do projeto CONAB	107
Figura 09	– Mapa Estratégico da CONAB	111
Figura 10	– Visão geral do plano de desdobramento	113
Figura 11	– Comparação entre a evolução do BSC e os diferentes ciclos de aprendizado: laços simples, duplo e triplo	146

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01	–	Importância dos ativos intangíveis	18
Gráfico 02	–	Relação entre nível de excelência nas práticas e nível de benefícios	39
Gráfico 03	–	Avaliação da CONAB em relação às práticas e princípios de uma organização orientada para estratégia (dezembro/2005)....	134
Gráfico 04	–	Avaliação comparativa da CONAB em relação aos princípios de uma organização orientada para a estratégia (dezembro/2005)	139

LISTA DE QUADROS

Quadro 01	– A transformação da estratégia	32
Quadro 02	– Instituições e suas perspectivas de análise	43
Quadro 03	– Práticas de referência de um processo de implementação de BSC orientado ao aprendizado	50
Quadro 04	– Exemplos de formas alternativas de aplicação do BSC	55
Quadro 05	– Concepções das transformações da Administração Pública	72
Quadro 06	Fatores críticos para implementação da gestão estratégica no contexto de uma organização pública brasileira	78
Quadro 07	– Número de funcionários por nível e local (dezembro / 2005)	83
Quadro 08	– Modelo de análise	89
Quadro 09	– Histórico do período de gestão de cada presidente da CONAB	91
Quadro 10	– Número de subordinados por superintendência	109
Quadro 11	– Análise do processo de implementação da CONAB em relação às práticas de referência de um processo orientado ao aprendizado	116
Quadro 12	– Análise do processo de implementação da CONAB em relação aos fatores críticos do contexto de uma organização pública	119
Quadro 13	– Avaliação da CONAB nas práticas relacionadas ao princípio de mobilizar a mudança por meio da liderança executiva	120
Quadro 14	– Avaliação da CONAB nas práticas relacionadas ao princípio de traduzir a estratégia em termos operacionais	123
Quadro 15	– Avaliação da CONAB nas práticas relacionadas ao princípio de transformar a estratégia em processo contínuo	127
Quadro 16	– Avaliação da CONAB nas práticas relacionadas ao princípio de alinhar a organização com a estratégia	129
Quadro 17	– Avaliação da CONAB nas práticas relacionadas ao princípio de motivar para transformar a estratégia em tarefa de todos	132
Quadro 18	– Síntese da análise do caso	141

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento

BSC - *Balanced Scorecard*

BSCol – *Balanced Scorecard Collaborative*

CIBRAZEM – Companhia Brasileira de Armazenamento

CFP – Companhia de Financiamento da Produção

CNI – Confederação Nacional da Indústria

COBAL – Companhia Brasileira de Alimentos

CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

FPNQ – Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade

HBR – *Harvard Business Review*

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

NASDAQ – *National Association of Securities Dealers Automated Quotation System*

OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PEP – Prêmio para Escoamento de Produtos

PGPM – Política de Preços Mínimos

POLI/USP – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo

PUMA/OCDE – Comitê de Gestão Pública da OCDE

PPA – Plano Plurianual

RAE – Reunião de Análise Estratégica

SFO - *Strategy Focused Organization*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 O <i>BALANCED SCORECARD</i> – BSC: MEDIÇÃO DE DESEMPENHO, ESTRATÉGIA E GESTÃO	24
1.1 Histórico de evolução do <i>Balanced Scorecard</i> - BSC	26
1.2 O processo de implementação do BSC como alavanca de aprendizado para gestão estratégica	41
1.3 Formas alternativas de aplicação da metodologia	51
2 GESTÃO E ESTRATÉGIA PARA AS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS CONTEMPORÂNEAS	56
2.1 Evolução da gestão na esfera pública: do patrimonialismo ao gerencialismo	57
2.2 A gestão pública no Brasil	67
2.3 O papel da estratégia na gestão pública contemporânea	73
2.4 Fatores críticos para implementação da gestão estratégica	76
3 O CASO DA COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO - CONAB	79
3.1 Escolhas metodológicas para análise do caso CONAB	83
3.2 Modelo de análise	86
3.3 Dados coletados e suas análises	90
3.3.1 Histórico do planejamento estratégico na CONAB	90

3.3.2 Contexto e motivações para implementação do BSC	96
3.3.3 O processo de implementação	101
3.3.4 Estágio de evolução na metodologia	120
3.3.5 Resultados e benefícios obtidos pela CONAB até dezembro de 2005	135
3.4 Análise consolidada do caso CONAB	136
3.5 Caminhos para evolução do BSC na CONAB	142
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	144
REFERÊNCIAS	152
APENDICE – PLANEJAMENTO DA ENTREVISTA	158

INTRODUÇÃO

Profundas mudanças agitaram a economia mundial nas últimas décadas do século XX, fruto de pelo menos três processos independentes: revolução tecnológica, crise e reestruturação do capitalismo e do estatismo, e apogeu dos movimentos sociais (CASTELLS, 2002). O fenômeno não foi de modo algum superficial ou restrito. As mudanças foram praticamente de abrangência universal, pois permearam as diversas camadas da população, países ricos e pobres, setor público e privado.

Os indivíduos conquistaram um maior acesso às informações, uma visão mais globalizada da realidade, uma maior oportunidade de experimentar novos conceitos e, conseqüentemente, uma maior possibilidade de agir e reagir (PRAHALAD e RAMASWAMY, 2004).

Estas mudanças têm proporcionado às pessoas um novo nível de conscientização apontando para outro estilo de vida, no qual os indivíduos estão se tornando mais influenciadoras de sua própria realidade e não apenas adaptativos ao meio, fazendo emergir um novo modelo de homem – o homem parentético¹ (RAMOS, 1984).

O equilíbrio de forças que sustentava o paradigma da sociedade industrial foi rompido dando espaço para a emergência de “uma nova estrutura social dominante – a sociedade em rede, uma nova economia – a economia informacional e uma nova cultura – a cultura da virtualidade real” (CASTELLS, 2002, p.412), um novo paradigma.

¹ O adjetivo parentético é derivado da noção de Husserl de “em suspenso” e “parênteses”. É uma metáfora para a atitude crítica que suspende ou coloca em parênteses a crença no mundo comum, permitindo ao indivíduo ir mais além (RAMOS, 1984).

Esse paradigma emergente tem recebido diversas denominações: sociedade pós-industrial, sociedade da velocidade, sociedade da informação, sociedade pós-capitalista ou sociedade do conhecimento. Para fins deste estudo, estas denominações serão tratadas como sinônimo.

Com essa mudança, o conhecimento passará a ter um papel cada vez mais central, todavia um conhecimento mais dinâmico e ecológico que o conhecimento científico, cujo lócus de aprendizagem ultrapassará os limites das escolas e, por meio de redes de informação e contatos, os espaços comunitários presenciais e virtuais.

O conhecimento, segundo Drucker (2002, p.33), está se transformando no principal fator de produção, tornando secundários os tradicionais fatores tais como: a terra, a mão-de-obra e o capital. Todavia o conhecimento para gerar valor (valor aqui entendido como a expressão ou mensuração do resultado final, monetário ou não, gerado para a sociedade) precisa ser integrado a uma tarefa e, conseqüentemente, à produção de um bem ou serviço com alguma finalidade para a sociedade. As organizações continuam então sendo necessárias para integrar os conhecimentos e torná-los produtivos, assim “a sociedade do conhecimento é também uma sociedade de organizações”.

Novos desafios estão se delineando para as organizações pós-modernas, tais como: o papel central do conhecimento e a nova forma de relacionamento com os trabalhadores do conhecimento, o aumento da competitividade, a necessidade de inovar e estabelecer foco, bem como de lidar com: a mudança constante, a mobilidade e a descentralização (DRUCKER, 2002).

Nesse contexto o conhecimento, bem como os demais ativos intangíveis (informações, marca, rede de relacionamentos, tecnologia...) assumiram importância

significativa na avaliação do valor de mercado das organizações. “Mesmo depois do estouro da bolha da NASDAQ² e das “pontocom”³, os ativos intangíveis [...] respondem por mais de 75% do valor da empresa” (Gráfico 1) (KAPLAN e NORTON, 2004, p.4).

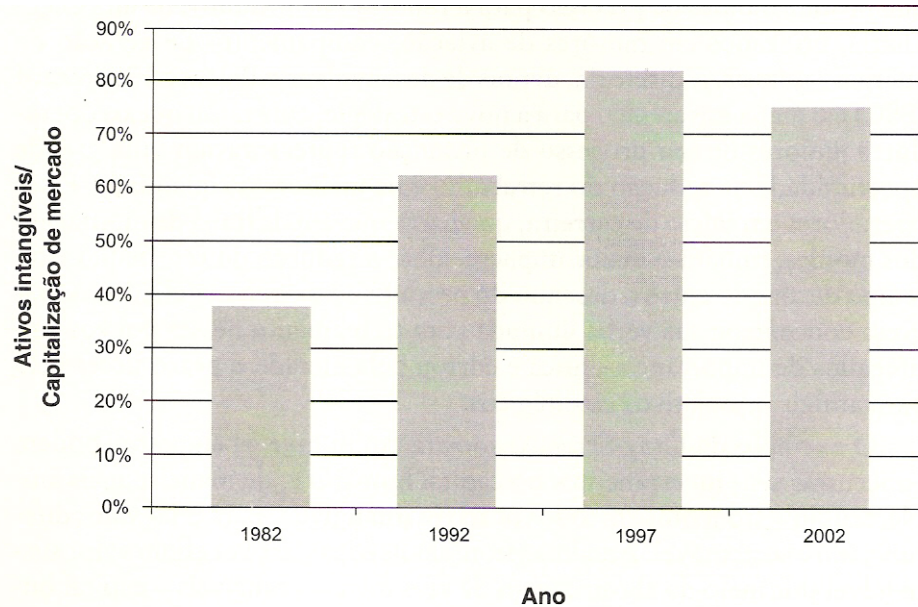


Gráfico 1 – Importância dos ativos intangíveis
Fonte: Kaplan e Norton (2004, p.4).

A importância dos resultados oriundos de ativos intangíveis exigiu compatibilização e aprimoramento dos sistemas organizacionais de indicadores de desempenho, o *Balanced Scorecard* - BSC surgiu no início da década de noventa como uma resposta frente a essas necessidades.

Ao longo da década de noventa e início da década seguinte, a metodologia de BSC evoluiu do foco inicial em medição de desempenho, para fazer parte do escopo da gestão da estratégia e, posteriormente, do escopo mais amplo da própria gestão, servindo de alavanca para promover uma gestão estratégica.

² NASDAQ é a sigla de *National Association of Securities Dealers Automated Quotation System* (Sistema Eletrônico de Cotação da Associação Nacional de Intermediários de Valores) é uma bolsa de valores eletrônica que contempla ações de empresas de alta tecnologia.

³ Pontocom é o nome atribuído às empresas virtuais que operam no mercado da Internet.

Desde a divulgação do seu conceito inicial, o *Balanced Scorecard* tem sido largamente estudado e utilizado por organizações públicas, privadas e sem fins lucrativos em todo o mundo.

Em uma análise das citações realizadas entre 1998 e 2002 no campo de gerenciamento de desempenho, Marr e Schiuma (2003) observaram que este campo é bastante eclético, com contribuições de diversas disciplinas e autores, porém o BSC pareceu ser o conceito de maior influência dominando o ranking de publicações. Até 2002 60% das organizações do *Fortune 1000*⁴ já haviam tido alguma experiência de implementação de BSC (SILK *apud* MARR e SCHIUMA, 2003).

No Brasil o número de usuários também é significativo. Em outubro de 2002, foi realizado o 1º. *Fórum de Balanced Scorecard Brasil*, do qual participaram 100 organizações brasileiras dos setores público, privado e não governamental. Em 2003 um primeiro grupo, formado por dez empresas, se organizou para trocar experiências de implementação, sendo ampliado no ano seguinte. Em 2005 as reflexões desses grupos foram organizadas em um livro que contou com a contribuição de mais de 28 organizações brasileiras (COUTINHO e KALLAS, 2005).

Com este livro tornou-se público uma série de exemplos de como a metodologia vem sendo utilizada por organizações brasileiras. Alimentando ainda mais o ciclo evolutivo da metodologia no país. Esses fatores contribuíram para que três empresas brasileiras figurassem entre as 69 que até o ano de 2005 haviam alcançado o *Balanced Scorecard Hall of Fame*⁵.

⁴ *Fortune 1000* é uma referência a uma lista mantida pela revista americana *Fortune*, das 1000 maiores companhias americanas.

⁵ O *Hall of Fame* do BSC, constituído em 2000 pela *Balanced Scorecard Collaborative*, processo de premiação a partir de critérios pré-definidos e divulgados em seu *site*, com objetivo de homenagear as organizações que comprovadamente utilizaram o BSC para se tornarem organizações orientadas para a estratégia e que permitiram que os pesquisadores e comunidade de usuários tivessem acesso às informações sobre suas experiências de implementações e seus resultados.

A consolidação do novo paradigma social da informação também está colocando em cheque e evidenciando os limites das reformas de Estado e as conseqüentes transformações na gestão pública. Neste processo as organizações públicas têm desenvolvido uma maior orientação estratégica. Assim o *Balanced Scorecard* também tem sido cada vez mais difundido e implementado por organizações públicas e sem fins lucrativos em todo mundo, como por exemplo: a cidade de Charlotte, nos Estados Unidos, a cidade de Brisbane, na Austrália; o Departamento de Comércio norte-americano; o Ministério da Defesa do Reino Unido; o Hospital St Mary's Duluth, de Minnesota; a Real Polícia Montada do Canadá e muitos outros.

Incentivadas pelas experiências internacionais algumas organizações públicas brasileiras, a exemplo da Empresa Brasileira de Pesquisa Agrícola – EMBRAPA em 1995, Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDES, o governo do Rio Grande do Sul – programa de inclusão total em 2003, a prefeitura de Porto Alegre em 2004, a Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB em 2004 e o Ministério da agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA em 2005, empreenderam esforços para implementação do *Balanced Scorecard*.

Apesar dessas experiências, a aplicação do BSC em organizações públicas no Brasil ainda é pequena e os resultados pouco divulgados, quando comparadas com as experiências e informações disponíveis sobre seu uso no setor privado.

Esta investigação estudou a relação entre a metodologia de gestão *Balanced Scorecard* (BSC), o processo de implementação e seus resultados, procurando identificar os benefícios que podem ser obtidos por uma organização pública, a partir da análise da experiência prática de aplicação vivida pela

Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Os principais fatores que motivaram a escolha desta experiência foram:

- a organização tinha vivido diversas experiências anteriores de planejamento estratégico sem obter os resultados esperados;
- a organização sofreu grandes transformações entre 1991 e 2005, acompanhando as mudanças que ocorreram na administração pública brasileira no mesmo período;
- a CONAB foi uma das poucas organizações públicas brasileiras até 2005 que havia optado pela implementação da metodologia do *Balanced Scorecard* como alavanca de mudanças na gestão e que utilizou facilitadores afiliados à empresa de Kaplan e Norton;
- envolvimento pessoal da autora como facilitadora da primeira fase do processo de implementação (de maio/2004 a abril/2005), fato que permitiu maior aproximação como o fenômeno escolhido como objeto de estudo;
- o apoio e o interesse dos líderes da organização na pesquisa; e,
- a motivação dos colaboradores da CONAB em contribuir para a veracidade da pesquisa.

Apesar de a organização ter vivenciado outros momentos formais de planejamento estratégico (o plano quinquenal 1991/1995, o plano de gestão empresarial de 1996/1997, a proposta de re-arquitetura organizacional de 1997, os seminários de planejamento estratégico realizados em 1998 e o plano CONAB uma nova estratégia de 2001), essas experiências foram conduzidas com pouco envolvimento das lideranças de carreira da organização e focaram mais nas etapas

de análise e formulação de estratégias, resultando em experiências parciais e descontínuas, com baixo grau de implementação.

Esta investigação resgatou o histórico dessas experiências, mas concentrou sua análise na experiência de planejamento estratégico iniciada em maio de 2004, que contemplou a implementação do BSC, considerando os fatos ocorridos até dezembro de 2005.

A pesquisa objetivou identificar as circunstâncias e principais fatores que levaram a CONAB a utilizar o BSC, relatar como foi o seu processo de implementação e verificar quais foram os resultados e benefícios obtidos, buscando responder o seguinte questionamento: Que benefícios podem ser obtidos por uma organização pública com a implementação do BSC?

Esta investigação foi norteada pelos seguintes pressupostos:

- os benefícios são efeitos positivos trazidos pelos resultados de uma implementação de BSC à organização e estão relacionados ao contexto da mesma;
- os resultados que podem ser alcançados com a aplicação da metodologia de BSC estão relacionados ao contexto no qual a implementação ocorre e ao processo utilizado;
- o processo de implementação é fruto da combinação do conteúdo metodológico (parcela da metodologia utilizada) e da forma de aplicação do mesmo à realidade da organização.

As características da pesquisa direcionaram o trabalho para um universo rico de combinações e interdependência entre as variáveis, condição favorável para uma abordagem de pesquisa qualitativa. Assim optou-se pelo desenvolvimento de uma

pesquisa descritiva, utilizando-se o método do estudo de caso para sua concepção (GIL, 2002).

A pesquisa de campo foi realizada a partir do resgate da experiência da CONAB, utilizando como instrumentos: a análise dos registros da história da organização, entrevistas semi-estruturadas com informantes qualificados e a observação participante.

A apresentação dos resultados deste trabalho está organizada em cinco partes. Esta introdução discorre sobre o tema, os objetivos e as questões investigadas. O primeiro capítulo que apresenta o BSC e as escolhas teóricas que nortearam a pesquisa. O segundo capítulo que trata do contexto contemporâneo da gestão de organizações públicas e o papel da estratégia nesse processo. O terceiro capítulo que descreve a metodologia empregada, o campo empírico e o procedimento de coleta de dados, a experiência da CONAB, os resultados alcançados e suas análises, concluindo com as considerações finais seguidas das referências.

Pretende-se com este trabalho contribuir para que os gestores públicos, interessados na modernização da gestão, ampliem seu leque de conhecimento acerca da utilização e adequação de metodologias voltadas para a melhoria da eficácia e da efetividade das organizações públicas.

Espera-se também, que este estudo contribua de alguma forma para ampliar o debate sobre o BSC e suas reais possibilidades para a gestão pública.

1 - O *BALANCED SCORECARD* – BSC: MEDIÇÃO DE DESEMPENHO, ESTRATÉGIA E GESTÃO

Os incômodos e reflexões decorrentes da emergência do paradigma da era da informação e do conhecimento também geraram desconfortos e questionamentos em relação às premissas dos sistemas de avaliação de desempenho empresariais então vigentes. As vantagens competitivas antes se concentravam nas questões de escala e escopo, bem como na alocação de novas tecnologias aos ativos físicos. Nesse novo contexto “a capacidade de mobilização e exploração de ativos intangíveis ou invisíveis tornou-se muito mais decisiva do que investir e gerenciar ativos físicos tangíveis” (KAPLAN e NORTON, 1997, p. 3).

Entretanto os sistemas de avaliação de desempenho empresarial ainda eram apoiados, quase que exclusivamente, na visão contábil-financeira conforme comenta Chandler (*apud* Kaplan e Norton 1997, p.3):

Durante a era industrial, sistemas de controle financeiro foram desenvolvidos [...] com intuito de facilitar e monitorar alocação eficiente de capital financeiro e físico [...]. Entretanto, o advento da era da informação nas últimas décadas do século XX tornou obsoletas muitas das premissas fundamentais da concorrência industrial.

Motivada em criar alternativas para esta situação, no ano de 1990 a empresa de consultoria KPMG patrocinou uma pesquisa com o objetivo de desenvolver um novo sistema de medição de desempenho. Um grupo foi formado para realizar esse estudo, contando com a participação de empresas de diferentes setores - manufatura, indústria pesada, alta tecnologia e de serviços. Esse grupo foi liderado por David Norton, na época, executivo principal da *Nolan Norton* - unidade de pesquisa da KPMG - e apoiados pelo consultor acadêmico Robert Kaplan,

Professor de Desenvolvimento de Liderança na cadeira Marvin Bower da Harvard Business School (KAPLAN e NORTON, 1997).

O estudo iniciou-se com a hipótese de que indicadores financeiros, usados isoladamente, não eram suficientes para direcionar o desempenho diante das novas premissas da era da informação e buscaram uma abordagem que incorporasse os elementos trazidos por este novo paradigma, tais como as habilidades, as competências, as informações, a motivação e comprometimento dos empregados, as tecnologias, a inovação em produtos e serviços, os relacionamentos com cliente, as redes de contato, a imagem e marca...

Para promover uma visão mais “balanceada” de tais fatores, eles propuseram o arcabouço inicial do que hoje se conhece como *Balanced Scorecard* - BSC. As constatações do grupo de estudos foram sintetizadas em um primeiro artigo publicado na Harvard Business Review – HBR em 1992 (KAPLAN e NORTON, 1992).

Neste mesmo ano, Kaplan e Norton constituíram uma primeira empresa de consultoria, a *Renaissance Solution, Inc* para dar continuidade as pesquisas, facilitar a aplicação e disseminação dos conceitos e práticas relacionadas ao BSC. Desde então eles foram os protagonistas do desenvolvimento desta metodologia.

Ao longo da década de noventa e início da década seguinte, a metodologia de BSC evoluiu do foco inicial em medição de desempenho, para fazer parte do escopo da gestão da estratégia e, posteriormente, do escopo mais amplo da própria gestão, servindo de alavanca para promover uma gestão estratégica.

1.1 Histórico da evolução do *Balanced Scorecard* - BSC

O conceito inicial do BSC representou uma evolução em relação aos sistemas de medição de desempenho convencionais por incorporar na análise de desempenho empresarial, além de indicadores financeiros, indicadores em outras três perspectivas – do cliente, interna e de aprendizado & crescimento, conforme descrito por Kaplan e Norton (1997, p. VIII):

[...] organizado em torno de quatro perspectivas distintas – financeira, do cliente, interna e de inovação e aprendizado. O nome refletia o equilíbrio entre objetivos de curto e longo prazos, entre medidas financeiras e não financeiras, entre indicadores de tendência (*leading*) e de ocorrências (*lagging*) e entre perspectivas interna e externa de desempenho.

A análise de desempenho a partir de indicadores financeiros concentrava-se na avaliação dos resultados contra metas pré-estabelecidas. Quando os resultados apresentavam-se abaixo das metas, ações de correção de rumo eram estabelecidas, todavia sem clareza sobre como esses resultados eram gerados ou das tendências para resultados futuros.

Com indicadores em diferentes perspectivas foi possível ampliar o escopo e a profundidade da análise do desempenho na medida em que além da visão de resultados também se tornou possível compreender, mediante os indicadores das perspectivas de processos e aprendizado e crescimento, como os resultados eram gerados e as possibilidades de resultados futuros. Permitindo assim melhor direcionamento das ações de correções de rumo para o aperfeiçoamento do desempenho futuro.

Estes conceitos foram amplamente divulgados na primeira publicação sobre BSC e diversas organizações empreenderam esforços para implementar as idéias

nele contidas. Nesse empreendimento as organizações depararam-se com a dificuldade em selecionar os indicadores relevantes de cada perspectiva.

Num primeiro momento era comum a construção dos indicadores do BSC a partir da consolidação dos indicadores operacionais existentes e alocação dos desses indicadores às diferentes perspectivas. Todavia Kaplan e Norton, ao acompanharem essas primeiras experiências de implementação perceberam que algumas organizações estavam ampliando o alcance de suas idéias, transformando o processo de construção do sistema de medição numa reflexão mais profunda sobre o valor gerado pelos ativos intangíveis.

Como os ativos intangíveis não têm apenas um valor intrínseco, seu valor está também associado a sua relevância e contribuição para o contexto no qual se insere a organização e a lógica que amarra e entrelaça as suas diversas atividades para construir valor e cumprir sua finalidade, a associação com a discussão estratégia foi natural.

“A estratégia de uma organização descreve como ela pretende criar valor para seus acionistas, clientes e cidadãos” (KAPLAN e NORTON, 2004, p.5) e, segundo Porter (1996), estratégia também pode ser entendida como a criação de um posicionamento único e valioso sustentado por um conjunto consistente e coerente de atividades entrelaçadas.

Considerando que os ativos intangíveis de uma organização representam mais de 75% de seu valor, conforme apresentado na introdução deste trabalho (p. 18), e estratégia está relacionada com a criação de valor, a reflexão sobre o valor dos ativos intangíveis levou a uma associação com a estratégia e essas organizações terminaram por construir o sistema de medição sob a ótica da estratégia.

O sistema de medição, assim construído, passou a ser amplamente percebido como uma ferramenta capaz de contribuir para a descrição e a comunicação de novas estratégias.

A associação do BSC com a estratégia foi explorada num segundo artigo também publicado na *Harvard Business Review* - HBR (KAPLAN e NORTON, 1993), no qual os autores destacaram a importância de fundamentar a escolha dos indicadores à luz da estratégia.

A partir de meados de 1993, com a parceria entre *Renaissance* e uma outra empresa de consultoria da época - a *Gemini Consulting*, os autores tiveram oportunidade de acompanhar de perto a aplicação da metodologia por organizações que estavam passando por amplos programas de transformação. Os líderes destas organizações, além de utilizarem o BSC para comunicar e alinhar as novas estratégias, começaram também a gerenciar sua execução com o uso do BSC (KAPLAN e NORTON, 1997).

Esse contexto foi um terreno fértil para uma nova onda de evolução da metodologia que nessa ocasião passou do sistema de medição construído a luz da estratégia para fazer parte do processo de gestão da estratégia conforme comentam os autores:

[...] constatamos que as empresas adeptas estavam usando o *Balanced Scorecard* para a solução de um problema muito mais importante do que a mensuração de desempenho na era da informação. A questão, da qual francamente não estávamos conscientes quando concebemos de início o *balanced scorecard*, consistia em como implementar novas estratégias (KAPLAN e NORTON, 2001, p. 8).

Todavia, com os novos desafios que a sociedade do conhecimento estava delineando para as organizações pós-modernas, novas dimensões do problema estratégico foram evidenciadas. Fazendo com que outras escolas de pensamento

estratégico crescessem em importância, tornando o campo muito mais eclético (Mintzberg e outros, 2000).

Com o surgimento e o fortalecimento dessas novas escolas, alguns pressupostos e práticas de gestão da estratégia até então vigentes passaram a ser questionados.

Prahalad e Ramaswamy (2004), por exemplo, questionaram a visão de que as estratégias podem ser formuladas pressupondo que as organizações podem moldar sua evolução e as experiências de seus públicos (clientes, trabalhadores do conhecimento, acionistas, comunidades do entorno, etc) de maneira mais ou menos autônoma e propuseram a abordagem de co-criação do valor⁶ e da estratégia.

Nessa abordagem o objetivo da estratégia não se limita ao reposicionamento da organização em determinado escopo de atribuições, inclui também a descoberta de novas fontes de valor e novas oportunidades com o objetivo de promover que as organizações ampliem continuamente o valor de suas ofertas para seus diferentes públicos, preparando-as para atuarem no ambiente mais competitivo da sociedade pós-moderna.

Além do aumento da competição, essa abordagem reconhece que as organizações pós-modernas terão o desafio de lidar com a mobilidade, a mudança constante e a descentralização, e considera que a estratégia terá que manejar a instabilidade e o desequilíbrio, sem perder o foco nos recursos críticos que passam a ser o acesso aos conhecimentos requeridos. Também deixa de tratar os recursos como fixos e centrados na organização, tornando-os expansíveis para além dos

⁶ Na co-criação do valor, o valor deixa de ser criado a partir de uma visão centrada na organização para ser criado pela organização em conjunto com seus diferentes públicos, com ênfase na experiência proporcionada a cada indivíduo (PRAHALAD e RAMASWAMY, 2004).

limites da própria organização considerando-a parte de uma ampla rede de relacionamentos com outras organizações e indivíduos.

Um outro paradigma que também vem sendo questionado é a separação entre o pensamento e ação, no qual uns pensam e sistematizam os procedimentos e outros operacionalizam, bem como na prática subjacente de segmentação entre formulação e implementação das estratégias e a maior ênfase no planejamento em detrimento da execução.

Como mostra o resultado de uma pesquisa realizada pela Ernst & Young em 1998, houve uma inversão na escala de prioridades. Nessa pesquisa a execução da estratégia figurava em primeiro lugar na lista de fatores não financeiros que influenciavam na avaliação do valor de mercado de uma organização, enquanto a qualidade da estratégia, normalmente associada ao planejamento estratégico, figurava em terceiro lugar. A percepção da importância intrínseca e da frequência com que os problemas de implementação das estratégias ocorrem pode ser considerada como um fator para explicar esta mudança.

Diante dessa nova realidade o posicionamento dos estrategistas tradicionais que supervalorizavam a formulação de estratégias e seu caráter singular e sigiloso, também passou a ser questionado. Segundo o ponto de vista desses estrategistas, a estratégia devia ser protegida para não ser copiada. Apenas um pequeno grupo de elite as formulava, desdobrava e controlava sua implementação. Aos demais cabia apenas a execução dos planos desdobrados, sustentando o paradigma de “comando e controle”.

Segundo Drucker (2002, p.34), as organizações pós-modernas precisam “estar organizadas para inovar. E [...] para abandonar sistematicamente aquilo que estiver estabelecido. Em suma [...] para a mudança constante”. As oportunidades de

inovação são maiores nos pontos de interação da organização com seus diferentes públicos. Também são nesses pontos que as mudanças se concretizam.

Para intensificar a inovação as organizações da sociedade da informação precisarão de seus colaboradores não apenas para executarem tarefas pré-estabelecidas, será preciso também envolvê-los em seu processo de construção de valor. Assim a estratégia deixa de ser responsabilidade apenas da alta gerência e passa a ser compartilhada e co-criada por todos na organização (PRAHALAD e RAMASWAMY, 2004).

Todos esses questionamentos, conforme sintetizado no Quadro 1, provocaram transformações na estratégia que está migrando da lógica do planejamento e sua dicotomia entre formulação e implementação, para a lógica da “descoberta contínua, aprendizado e adaptação ativos, dentro de uma direção ampla, de longo prazo (intenção estratégica)” (PRAHALAD e RAMASWAMY, 2004, p. 246), ou seja, combinando os aspectos deliberados⁷ e emergentes⁸ da estratégia conforme advogam Mintzberg e outros (2000, p. 18):

[...] poucas – ou nenhuma – estratégias são puramente deliberadas, assim como poucas são totalmente emergentes. Uma significa aprendizado zero, a outra controle zero. Todas as estratégias da vida real precisam misturar as duas de alguma forma: exercer controle fomentando o aprendizado. Em outras palavras, as estratégias devem *formar* bem como ser *formuladas*.

Para fins deste estudo a gestão da estratégia será entendida como um processo simultâneo e ininterrupto de formulação, execução e formação de estratégias, monitoramento da execução (ciclo de uso) e a reflexão constante (ciclo de aprendizado) em torno da consistência e coerência entre a missão, a visão de

⁷ Estratégia deliberada são as intenções plenamente realizadas (MINTZBERG, 2000).

⁸ Estratégias emergentes resultante de um padrão realizado que não era expressamente pretendido (MINTZBERG, 2000).

futuro, as estratégias - pretendidas, deliberadas, emergentes e as efetivamente realizadas, a configuração⁹ e o sistema no qual a organização está inserida.

Quadro 1 – A transformação da estratégia

	Estratégia centrada na organização	Co-criação da estratégia	Desafios correlacionados das organizações pós-modernas
Objetivo da estratégia	Posicionar a organização em determinado escopo de atribuições	Descobrir novas fontes de valor e novas oportunidades	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de competitividade
Visão dos recursos	Fixos, centrados na organização.	Expansíveis; disponíveis conforme as necessidades; centrados numa rede ampliada.	<ul style="list-style-type: none"> • Mobilidade • Descentralização
Recursos críticos	Ativos financeiros e físicos	Talento, conhecimentos na rede, infra-estrutura para o diálogo na rede ampliada.	<ul style="list-style-type: none"> • Papel central do conhecimento • Mobilidade
Perspectiva setorial	Busca de estabilidade e equilíbrio	Manejo da instabilidade e do desequilíbrio	<ul style="list-style-type: none"> • Mudança constante
Responsabilidade da estratégia	Alta gerência	Toda organização; papel crítico nos pontos de interação	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralização • Novo relacionamento com os colaboradores
Desenvolvimento da estratégia	Analítico	Analítico e organizacional	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralização
Papel da alta gerência	Alocação de recursos	Acesso a competências; alavancagem e alocação de recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Mobilidade
Perspectiva temporal	Longo prazo	Longo e curto prazo	<ul style="list-style-type: none"> • Mudança constante
Execução	Dicotomia entre formulação e implementação da estratégia	Descoberta continua, aprendizado e adaptação ativos, dentro de uma direção ampla, de longo prazo (intenção estratégica)	<ul style="list-style-type: none"> • Foco • Mudança constante • Papel central do conhecimento

Fonte: Adaptado de Prahalad e Ramaswamy (2004, p. 246).

⁹ Configuração aqui entendida como o conjunto da organização formal e informal, processos, tecnologia, etc - modo de funcionamento.

A metodologia de BSC adota como premissa que estratégia tem tanto aspectos deliberados quanto emergentes e disponibiliza para a gestão da estratégia instrumentos (objetivos, indicadores¹⁰, metas¹¹ e iniciativas¹² ou programas estratégicos) e práticas para a explicitação das estratégias deliberadas, entendimento das estratégias realizadas e regaste das estratégias emergentes, bem como para operacionalização dos ciclos de uso e de aprendizado estratégico.

Os instrumentos e práticas da metodologia de BSC para gestão da estratégia foram apresentados no terceiro artigo da série de artigos publicados na HBR (KAPLAN e NORTON, 1996).

Os autores reuniram o conteúdo dos três primeiros artigos num livro: “Estratégia em ação” (KAPLAN e NORTON, 1997), no qual foram descritos de maneira sistêmica e mais detalhados, os aspectos explorados nos três artigos: as perspectivas de análise, a construção do sistema de medição e o funcionamento do BSC como parte integrante da gestão da estratégia.

Com a publicação do livro “Estratégia em Ação”, que foi traduzido para mais de 18 idiomas, a disseminação da metodologia e o número de organizações e profissionais adeptos do BSC foram exponencialmente ampliados. Em 1998, Kaplan e Norton deixaram a *Renaissance* e constituíram enfim a *Balanced Scorecard Collaborative* – BSCol. Esta empresa que, por meio do seu portal e seu sistema de premiação – “*Hall of fame*”, promoveu ainda mais a divulgação e a troca de experiências entre as organizações que estavam utilizando o BSC, impulsionando a consolidação de seu uso para a gestão da estratégia.

¹⁰ Indicador aqui entendido como aquele que aponta, denota. É um padrão utilizado para avaliar e comunicar um desempenho alcançado frente a um resultado esperado. Os indicadores são normalmente quantitativos em forma de números, moeda, percentual, etc, mas podem ser também baseados em pesquisas e avaliações.

¹¹ As metas aqui entendidas como descrição do nível de desempenho ou de melhoria requerido para o alcance de um objetivo estratégico e são expressas em unidades específicas (moeda, número, percentual, etc) vinculadas aos indicadores.

¹² Iniciativas são freqüentemente consideradas projetos, programas, ações de caráter estratégico necessárias para preencher lacunas de desempenho existentes entre o desempenho atual e as metas futuras para que os objetivos estratégicos sejam atingidos .

Nesse processo de consolidação foram aprimorados a metodologia e os instrumentos para a descrição da estratégia, conforme Kaplan e Norton explicaram em seu 4º artigo na HBR (2000) e em seu 3º livro “Mapas Estratégicos” publicado em 2004, dando origem a representação gráfica das relações de causa e efeito entre os objetivos estratégicos das diferentes perspectivas de análise – o mapa estratégico. Segundo palavras dos próprios autores: “O mapa estratégico revelou-se inovação tão importante quanto o próprio *Balanced Scorecard* original” (2004, p.XI).

O mapa estratégico, por meio das relações de causa e efeito entre os objetivos explicita mais claramente as hipóteses estratégicas e promove uma melhor definição dos indicadores, metas e iniciativas, permitindo assim ampliar as possibilidades de interpretações e, conseqüentemente aprimorar as análises de consistência e coerência.

A maior clareza na descrição da estratégia também contribui para melhorar a comunicação, aumentar a compreensão da estratégia e, conseqüentemente, o engajamento da organização em torno da estratégia (KAPLAN e NORTON, 2000).

Estimulados em aprofundar o entendimento sobre as experiências das organizações usuárias de BSC, Kaplan e Norton continuaram suas pesquisas. Eles identificaram um conjunto de organizações que obtiveram resultados mais significativos com a implementação do BSC e perceberam que estas organizações incorporaram mudanças não só na gestão da estratégia, mas também no próprio sistema gerencial.

Assim, conforme relato transcrito a seguir, eles identificaram a oportunidade de um novo salto evolutivo da metodologia: do escopo da gestão da estratégia para um escopo mais amplo por meio da criação de uma nova abordagem para a gestão:

Rapidamente aprendemos que a *mensuração* [...] converge o foco para o futuro, pois os indicadores escolhidos [...] comunicam à organização o que é importante. Para o pleno aproveitamento desse poder, a mensuração deve integrar-se no *sistema gerencial*. Assim, refinamos o conceito do *balanced scorecard* e mostramos como seria possível convertê-lo. [...] o *balanced scorecard* se transformou no sistema operacional de um novo processo gerencial estratégico (KAPLAN e NORTON, 2001, p. 34).

Esse novo sistema gerencial coloca em evidencia três aspectos:

- **Estratégia:** como principal item da agenda central da organização;
- **Foco:** alinhamento dos recursos e atividades da organização com sua estratégia;
- **Organização:** mobilização das pessoas para desenvolverem novas formas de atuação orientadas para a estratégia.

Kaplan e Norton (2001) denominaram as organizações que estavam adotando esse novo sistema de “*Strategy Focused Organizations – SFO*” ou, conforme título do seu segundo livro em português, “Organização Orientada para a Estratégia”.

Apesar de essas organizações estarem inseridas em diferentes contextos e terem escolhido caminhos distintos, Kaplan e Norton (2001) identificaram um padrão consistente presente em todas elas. Os autores exploraram em detalhes este padrão nesse segundo livro, no qual destacaram quatorze práticas referenciais que eles organizaram em cinco princípios, que denominaram de “Princípios de uma Organização Orientada para a Estratégia”:

- **Mobilizar a Mudança por meio da Liderança:**
 - comunicar por que a mudança é necessária e mobilizar a organização para mudança;

- ajustar o processo de governança para lidar com a natureza não estruturada da transição; e,
 - promover a mudança do sistema gerencial para um foco mais estratégico.
- **Traduzir a Estratégia em Termos Operacionais:**
 - descrição da estratégia por meio de um conjunto de objetivos estratégicos interligados por causa e efeito e distribuídos ao longo das diferentes perspectivas de análise; e,
 - construção do sistema de indicadores balanceados seguindo a mesma lógica dos objetivos estratégicos.
- **Alinhar a Organização à estratégia:**
 - definir claramente a estratégia e a função corporativa;
 - criar sinergias entre as estratégias das unidades de negócio entre si e com a corporação; e,
 - criar sinergias entre as estratégias dos serviços compartilhados com as unidades de negócio e com a corporação.
- **Transformar a estratégia em tarefa de todos:**
 - promover a consciência estratégica em toda organização;
 - alinhar os objetivos pessoais sob a ótica da estratégia; e,
 - alinhar os sistemas formais e informais de reconhecimento com a lógica da estratégia.
- **Converter a Estratégia em Processo Contínuo:**

- refletir nos processos de planejamento operacional e orçamentário a realidade estratégica e suas respectivas necessidades de recursos;
- desenvolver sistemas de informação para acompanhamento da evolução da implementação da estratégia; e
- promover a contínua reflexão e teste da estratégia formulada, fomentado o aprendizado estratégico.

Kaplan e Norton continuaram seu trabalho de campo e em 2005 já haviam catalogado mais de quinhentos exemplos de aplicação das práticas referenciais que, nesta ocasião, já totalizavam 27 conforme pode ser observado na Figura 1.

Eles também ponderaram que essas práticas não são estáticas e provavelmente continuarão evoluindo com o tempo, na medida em que novas organizações e novos aprendizados sobre estratégia e gestão forem incorporados pela comunidade de usuários de BSC.

Norton e Russel (2004) realizaram uma pesquisa com diferentes grupos de usuários de BSC como o objetivo de estabelecer uma correlação entre o nível de benefícios com a implementação do BSC e o nível de excelência nas práticas (Gráfico 2). Eles dividiram as organizações pesquisadas segundo seu patamar de benefícios (grupos: I¹³, II¹⁴, III¹⁵ e IV¹⁶) e constataram que quanto maior a proficiência nas práticas, maior à repercussão na gestão, e, conseqüentemente, maiores foram os benefícios obtidos (Gráfico 2).

¹³ Grupo I: Organizações que foram selecionadas por terem alcançado resultados significativos, que foram documentados com clareza, validados e divulgados.

¹⁴ Grupo II: Organizações que alegaram terem alcançado resultados significativos, segundo percepção interna da organização. Os resultados destas organizações não haviam sido documentados com clareza, validados e divulgados.

¹⁵ Grupo III: Organizações que ainda não haviam conseguido resultados mas tinham alcançado benefícios quantificáveis em indicadores de tendência como qualidade, duração dos ciclos e desempenho operacional.

¹⁶ Grupo IV: Organizações que ainda não haviam conseguido resultados mas tinham alcançado benefícios qualitativos em áreas como trabalho em equipe, comunicação, construção do consenso e foco.

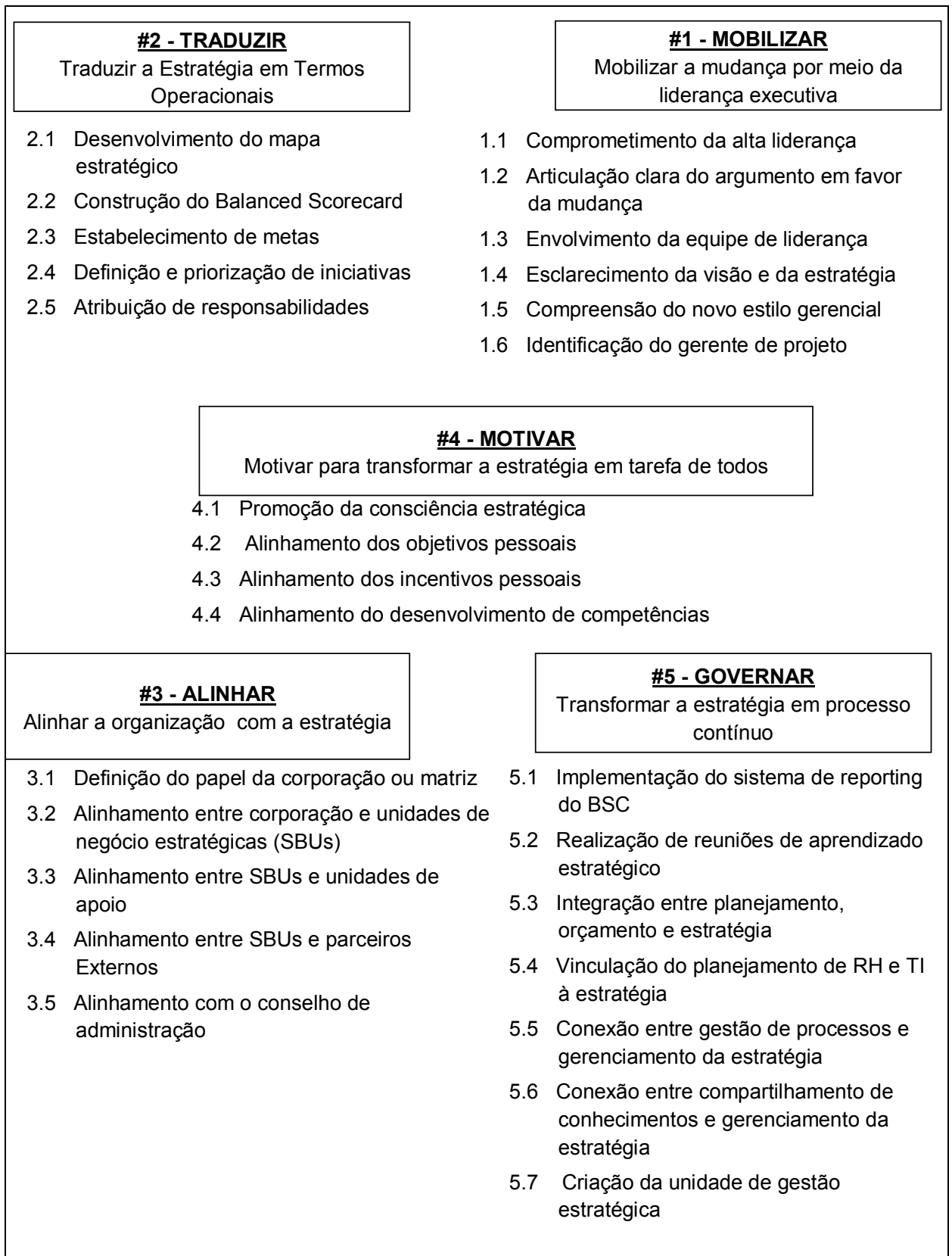
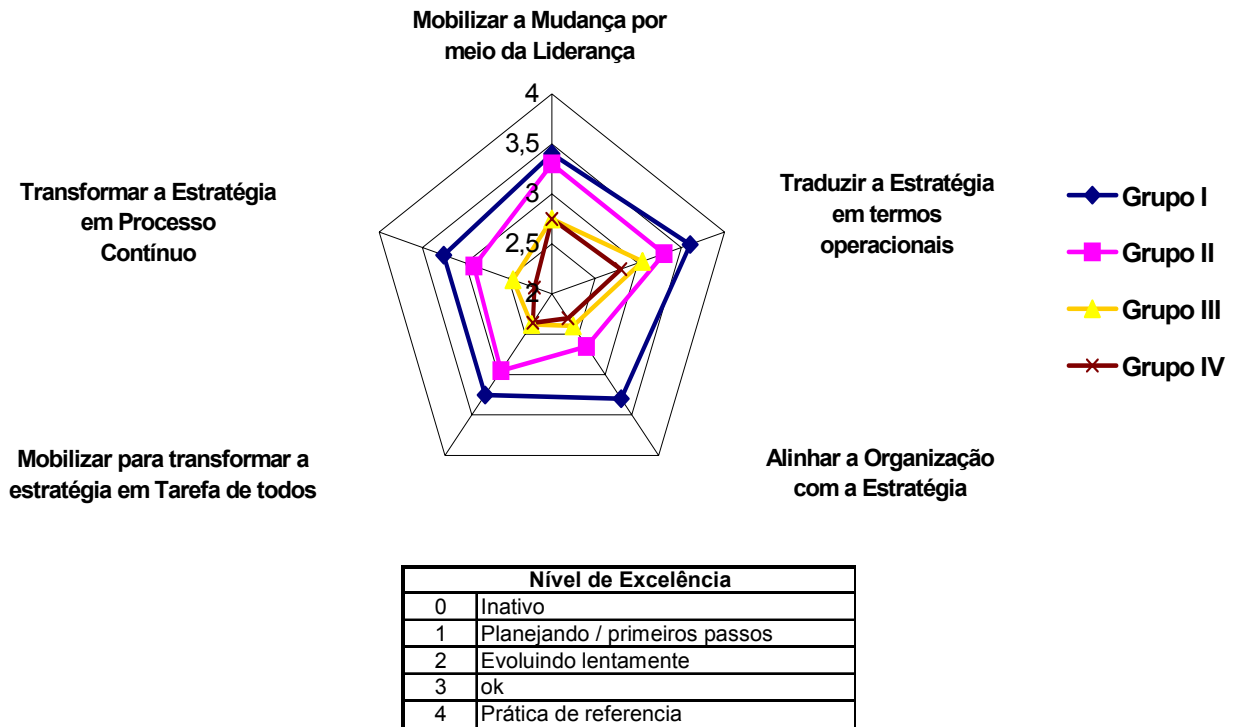


Figura 1 - Práticas referenciais de uma organização orientada para a estratégia
Fonte: Norton e Russel (2004)

Gráfico 2 – Relação entre nível excelência nas práticas e nível de benefícios



Fonte: itens de análise e avaliação dos Grupos I, II, III e IV extraídos de Norton e Russel (2004).

A incorporação de um conjunto consistente de práticas gerenciais associadas aos cinco princípios de uma organização orientada para a estratégia, ampliou o escopo da metodologia de BSC possibilitando seu funcionamento como uma alavanca para transformar a gestão em uma gestão estratégica, ou seja, uma gestão que coloca a estratégia com sua peça central.

Na gestão estratégica amplia-se o foco da gestão: de uma orientação para a eficiência da tarefa ou eficácia da tarefa (resultado), para a efetividade da tarefa, ou seja, foco na efetividade do valor final gerado pela organização para seus diferentes públicos (Figura 2).

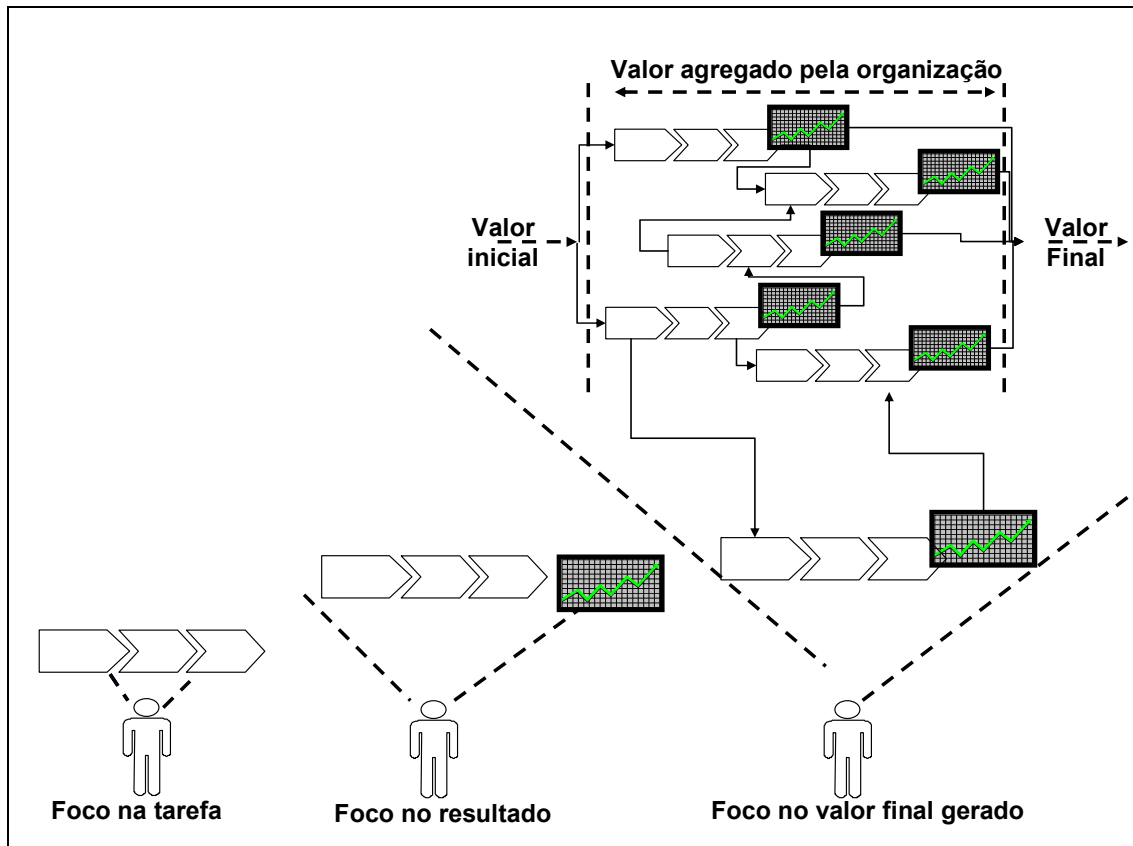


Figura 2 – Foco da Gestão Estratégica
 Fonte: elaborado pela autora

Pode-se perceber que desde sua criação até a realização desse estudo, a metodologia de BSC ampliou sua abrangência a partir de sucessivos processos de aprofundamento das experiências práticas e das reflexões sobre as mesmas, contando quase sempre com a percepção de diferentes visões: academia, consultoria em geral, organizações públicas e privadas.

A metodologia de BSC pode ser implementada incorporando ou não todos os aspectos desenvolvidos ao longo de sua evolução. A abrangência e a profundidade dos resultados que poderão ser obtidos estarão associados ao processo de implementação.

1.2 O processo de implementação do BSC como alavanca de aprendizado para gestão estratégica

As organizações, em sua maioria, ao implementarem o BSC passam pelas mesmas ondas pelas quais passou a evolução da metodologia: fluindo da ênfase na medição e controle para o aprendizado estratégico, sendo que o ritmo e a seqüência deste processo é muito peculiar ao contexto de cada organização (KAPLAN E NORTON; 2001).

Muitas vezes a implementação é associada ao início de um ciclo de mudança de estratégia – ciclo de transformação, conforme observado por Norton¹⁷ :

Uma revisão recente das organizações do nosso *Balanced Scorecard Hall of Fame* revelou alguns pontos em comum notáveis. Cada uma delas estava introduzindo uma **nova** estratégia na época em que estava implementando o *Balanced Scorecard*. Estas estratégias definiam novas proposições de valor para o cliente, novos produtos, novos processos de trabalho, novas habilidades, novas tecnologias e novas culturas. Em resumo, as novas estratégias **exigiam que tudo mudasse**. O tema da administração de mudança era prioritário na agenda de cada executivo (grifo nosso).

Todavia, nada impede que a implementação aconteça durante os períodos de consolidação de estratégias já realizadas pela organização – ciclos de estabilização.

Em qualquer um dos contextos, estabilização ou transformação, para viabilizar a evolução do processo para além do foco da medição é importante que o ponto de partida seja o resgate da identidade, a construção de uma visão de futuro compartilhada, reflexão e descrição da estratégia.

¹⁷ Conferir em: <http://www.symnetics.com.br/news/detalhe.asp?id=25>.

Por meio da descrição da estratégia tornar-se explícito o processo de construção de valor e suas hipóteses subjacentes para que a estratégia seja constantemente posta à prova, estimulando assim o aprendizado estratégico e não apenas o controle de sua implementação.

O mapa estratégico é um dos instrumentos da metodologia utilizado para a descrição da estratégia. Ele é composto por um conjunto de proposições, criadas a partir de uma dimensão abstrata na qual se evidenciam as relações de causalidade entre vários resultados que se deseja alcançar – objetivos estratégicos – ao longo de diferentes perspectivas de análise.

Inicialmente foram definidas pelos criadores do BSC quatro perspectivas: financeira, do cliente, de processos e de aprendizado & crescimento, conforme já mencionado na primeira parte deste capítulo. Todavia ao longo do desenvolvimento da metodologia uma série de outras perspectivas de análise foram sendo adotadas, alguns exemplos podem ser encontrados no Quadro 2.

Como se pode observar, algumas mudanças foram na direção de ampliar o sentido das perspectivas de topo, incorporando outras dimensões de resultado além do financeiro e adequando o sentido de “acionistas” e “clientes” para o contexto da organização. Em algumas organizações públicas, por exemplo, é comum encontrarmos a sociedade na perspectiva de topo.

A reflexão e escolha das perspectivas de análise que melhor se adaptam ao contexto estratégico são partes integrantes do processo de descrição da estratégia para favorecer a compreensão e a clareza das hipóteses estratégicas.

Quadro 2 - Instituições e suas perspectivas de análise

Instituições	Perspectivas de resultado	Perspectivas Internas	Fonte
Amanco	Triplo resultado (econômico, social e ambiental / Financeira / Clientes	Processos e Tecnologia, Social e Ambiental e Recursos Humanos	(KAPLAN e NORTON, 2004, p.199)
Mapa Estratégico da Indústria Brasileira	Resultado para o país / Mercado	Processos internos / Bases para o Desenvolvimento	(CNI, 2005)
Teach for America	Impacto social / Constituintes	Processos internos / Financeira / Capacidade organizacional	(KAPLAN E NORTON, 2004, p.452 e 453)
Parceiros Voluntários	Desenvolvimento do trabalho voluntário / Partes Interessadas	Processos internos / Capacitadores	http://www.parceirosvoluntarios.org.br/
American Diabetes Association	<i>Stakeholders</i> / Constituintes / Financeira	Processos internos / Capacitadores	(KAPLAN E NORTON, 2004, p.28)
Sistema escolar do condado de Fulton	Realização dos alunos / Envolvimento e satisfação dos clientes / <i>Stakeholders</i>	Processos internos / Aprendizado & Crescimento / Boa gestão fiscal	(KAPLAN E NORTON, 2004, p.441)
Escola politécnica da USP – POLI/USP	Sociedade	Processos internos / Aprendizado & Crescimento	(<u>POLI/USP, 2004</u>)
Companhia nacional de abastecimento - CONAB	Sociedade	Processos internos / Excelência organizacional interna	(CONAB, 2004b)

Legenda: Quadro elaborado a partir das fontes apresentadas no mesmo

De certa forma a reflexão sobre perspectivas de análise está relacionada à reflexão sobre os “acionistas” ou “beneficiários finais” e “clientes” ou públicos que serão atendidos pela organização, bem como as respectivas demandas para a

interação com cada um deles e o posicionamento que a organização terá diante dessas demandas.

Faz parte do processo de construção do mapa estratégico, definir e explicitar o posicionamento pretendido diante de cada público. Para tanto, a metodologia de BSC utiliza o conceito de proposta de valor que expressa, por meio de atributos de produtos e serviços, de relacionamento e imagem, o que a organização irá oferecer em suas das interações com seus públicos.

“A proposta de valor articulada com clareza”, segundo Kaplan e Norton (2001, p. 80), “fornece o alvo fundamental em que devem concentrar-se os temas estratégicos, os processos [...] e as infra-estruturas”.

Uma vez definida a proposta de valor para cada público relevante, é possível construir o mapa estratégico por meio de um conjunto correlacionado de prioridades para explicitar o que a estratégia deve alcançar (objetivos estratégicos das perspectivas de resultado) e o que é crítico para a construção do valor a ser entregue em termos de processos e ativos intangíveis (objetivos estratégicos das perspectivas internas).

Como um mapa estratégico para nortear a construção do sistema de indicadores, os indicadores podem ser construídos de forma diferenciada normalmente utilizada num sistema de medição de desempenho convencional, que segundo Kaplan e Norton, possuem limitações para gestão do processo de criação de valor:

Em geral os sistemas de medição do desempenho são agregações de indicadores isolados [...] Cada indicador pode respaldar-se em literatura respeitável, na experiência prática e até mesmo em empresas de consultoria que se concentram nas propriedades e na mensuração de fenômenos adjacentes (desempenho financeiro, atendimento às expectativas dos clientes e processo de qualidade). As reuniões sobre

desempenho esclarecem as sutilezas e aplicações. Mas, basicamente, os indicadores isolados são limitados em sua capacidade de descrever e gerenciar o processo de criação de valor da organização (KAPLAN e NORTON, 2001, p. 111).

Definindo-se os indicadores a partir dos objetivos estratégicos e de suas relações, reforça-se o vínculo com a estratégia, a coerência com as hipóteses delineadas e a capacidade de aprofundar, por meio do indicador, a descrição do processo de criação de valor.

O mapa estratégico e os indicadores não são suficientes para conferir a dinâmica requerida pela gestão da estratégia, é necessário adicionar, segundo Kaplan e Norton (2004, p. 380), novos ingredientes:

[...] A quantificação de metas, o estabelecimento de horizontes de tempo para as realizações e o planejamento e a aprovação de programas criam condições para que o mapa estratégico converta-se em representação dinâmica da criação de valor ao longo do tempo.

Nesse sentido é importante atribuir metas a cada indicador explicitando os diferenciais de desempenho demandados pela estratégia, respeitando a lógica de causa e efeito do mapa estratégico como um todo, bem como definindo a trajetória de sua evolução. A partir das metas identificam-se as principais intervenções - iniciativas estratégicas - a serem realizadas para sustentar a evolução do processo de construção de valor ao longo do tempo, de modo a garantir o alcance dos resultados almejados conforme descrevem Kaplan e Norton (2001, p. 348):

O *balanced scorecard* bem construído oferece orientação para essas mudanças drásticas ao decompor metas distendidas de alto nível em alvos ambiciosos para objetivos e indicadores interligados do *scorecard*. Assim, a organização torna-se capaz de definir iniciativas estratégicas destinadas a fechar a lacuna de planejamento entre as metas distendidas [...]. Os empregados apresentam maior disposição para aderir às metas distendidas, pois conseguem perceber as conexões, a integração e as iniciativas que possibilitam sua concretização.

Para organizações com diversos níveis de estratégia, como as que possuem unidades de negócios¹⁸ e ou de serviços¹⁹, a explicitação da estratégia pode ser realizada como o mesmo processo anteriormente descrito - mapas estratégicos, indicadores, metas e iniciativas - para cada unidade, sendo importante acrescentar mapas de conexão no qual cada unidade explicita a convergência, o alinhamento e as sinergias com as demais unidades e com a estratégia global.

Todavia, antes disso é importante questionar a consistência e coerência da configuração²⁰ vigente a luz da estratégia mapeada, verificando a necessidade de mudanças no papel da corporação e ou no arranjo das unidades (mudança de escopo, descontinuidade ou criação de novas unidades), bem como nos processos de negócio de cada unidade, seus instrumentos, estrutura, pessoas (dimensionamento e competências) e tecnologias.

A rodada inicial da descrição da estratégia na qual se constrói a primeira versão dos elementos do BSC não deve ser um processo muito longo, pois “[...] não é um evento de ocasião única. É um processo gerencial contínuo. Os objetivos, os indicadores e a coleta de dados se modificam com o tempo, com base no aprendizado organizacional” (KAPLAN e NORTON, 2001, p. 379),

Mesmo na ausência de algumas informações, o importante é que os elementos inicialmente construídos forneçam alguma “massa crítica” para que seja possível iniciar o processo de monitoramento e aprendizado em torno da consistência e coerência entre a visão de futuro, as estratégias (pretendidas,

¹⁸ Unidade de Negócio aqui entendida como uma entidade organizacional que possui autonomia em relação à geração de receita e administração dos seus custos e despesas. Essa autonomia lhe permite ser soberana quanto à proposição de valor e, conseqüentemente, formular as suas estratégias. A intensidade e abrangência dessa autonomia é função do tipo de organização.

¹⁹ Unidade de serviço aqui entendida como uma entidade organizacional que presta serviços para uma ou mais unidades de negócio e deve, por excelência, contribuir para com a implementação de suas estratégias e manter um nível adequado de serviços junto a essas.

²⁰ Configuração aqui entendida como a arquitetura organizacional, estrutura, pessoas, processos, tecnologia e modo de funcionamento.

deliberadas, emergentes e realizadas) e a configuração da organização. A evolução dos instrumentos passa então a fazer parte desse processo.

No ciclo de monitoramento as premissas e cenários externos, os indicadores e a evolução das iniciativas estratégicas são constantemente atualizados, garantindo assim que a realidade esteja sendo periodicamente fotografada com as lentes definidas pela nova estratégia para que, desta forma, seja possível a confrontação entre o que foi planejado e o que está sendo realizado. Dependendo da intensidade e complexidade desses desvios, reflexões mais profundas podem ser requeridas, disparando a necessidade de um novo ciclo de aprendizado.

O ciclo de aprendizado só acontece quando se criam condições favoráveis para:

- a experimentação e testes das hipóteses;
- o exame das discontinuidades externas e seus impactos nos pressupostos das estratégias previamente formuladas; e,
- o reconhecimento, compreensão e incorporação das estratégias emergentes nas análises e reflexões.

Nessas reflexões pode-se evidenciar a necessidade de um novo ciclo de mudança de estratégia, disparando uma nova onda de descrição da estratégia que produzirá uma nova versão dos elementos do BSC.

Em resumo, os instrumentos do BSC acompanham a dinâmica do aprendizado estratégico, evoluem com seu uso e experimentação durante os ciclos de estabilização ou são reconstruídos para traduzirem uma nova estratégia (ciclos de transformação). Assim, nas organizações que adotam o BSC, a constante

atualização de seus instrumentos é parte integrante da dinâmica que vai da gestão da estratégia à gestão estratégica.

A amplitude e a intensidade do envolvimento das lideranças da organização no desenvolvimento dos instrumentos do BSC (mapa, objetivos, indicadores, metas e iniciativas) e na incorporação dos mesmos, juntamente com os princípios e práticas do BSC no dia a dia da gestão favorecem o desenvolvimento da gestão estratégica (KAPLAN e NORTON, 2001).

Assim, quanto mais a descrição da estratégia for um processo realizado em sucessivas e espaçadas interações individuais e conjuntas com os líderes, de modo a permitir que o processo seja uma oportunidade de aprofundar as reflexões, o entendimento e o alinhamento sobre a situação futura almejada, maior serão as possibilidades de construir uma **equipe** executiva orientada para a estratégia:

[...] A criação da visão e da estratégia compartilhadas foi um meio eficaz de construir uma *equipe* de liderança executiva [...] O referencial do *balanced scorecard* forneceu uma ferramenta estruturada para que a equipe trabalhasse de maneira coordenada no desenvolvimento de uma visão e uma estratégia. À medida que cada elemento da estratégia era traduzido para o formato do *scorecard*, desenvolvia-se intenso processo de fertilização cruzada. Os temas estratégicos [...] passaram a ser questões compartilhadas pela equipe executiva. No passado, cada um dos temas era considerado domínio de um único executivo funcional (KAPLAN e NORTON, 2001, p. 359).

Por outro lado, a abertura de espaços na agenda gerencial não apenas para as táticas e controle, mas também para reflexões sobre a estratégia são transformações que contribuem para o envolvimento da organização e o desenvolvimento da gestão estratégica.

Além disso, também é importante implementar práticas que permitam que o diálogo e o aprendizado estratégico se estendam a todos outros níveis da organização, tais como:

- Promover acesso à estratégia e sua evolução por meio de programas abrangentes, contínuos e criativos de comunicação, sustentados por atitudes coerentes da liderança;
- Criar a compreensão e o aprendizado sobre os rumos estratégicos por meio de processo contínuo de disseminação e *feedback* sobre os rumos que a organização pretende tomar, de como seu destino poderá ser construído e de quais são os grandes desafios para alcançá-lo;
- Capacitar a organização nos conceitos e temas necessários para garantir a efetiva compreensão da estratégia pretendida e de como ela será monitorada;
- Oferecer condições para que as pessoas enxerguem com clareza o que a estratégia demanda especificamente de cada uma, provocando a convergência de seus objetivos e metas com essas demandas e o desenvolvimento de novas e criativas maneiras de contribuição;
- Validar, incentivar e reconhecer a pró-atividade dos indivíduos em relação à estratégia garantindo a coerência entre discurso e prática.

Assim, a descrição da estratégia, os instrumentos, o ciclo de uso, o ciclo de aprendizado, os princípios e práticas não são fins em si mesmo, eles estão a serviço do desenvolvimento de uma gestão estratégica, na qual as estratégias são formuladas e formadas também por meio das estratégias emergentes e do aprendizado estratégico.

É importante que o processo de implementação seja coerente com este pressuposto, tornando-se um espaço de construção conjunta, de prática dos princípios de uma organização orientada para estratégia e um fórum de aprendizado.

O pontos abordados neste tópico, sintetizados no Quadro 3, serão considerados nesta pesquisa como modelo referencial para análise da orientação ao aprendizado do processo de implementação de BSC.

Quadro 3 – Práticas de referência de um processo de implementação de BSC orientado ao aprendizado

1. Reflexão estratégica como ponto de partida do processo
2. Reflexão sobre públicos e proposta de valor
3. Reflexão e seleção de perspectivas compatíveis com o contexto da organização
4. Mapa estratégico como síntese reflexão estratégica no qual se explicita a lógica da estratégia
5. Indicadores construídos a luz do mapa
6. Metas com foco no longo prazo e na trajetória de evolução do desempenho
7. Iniciativas definidas a partir da trajetória de evolução do desempenho direcionada pelas metas
8. Instrumentos do BSC (mapa, indicadores, metas e iniciativas) concebidos para estarem a serviço da dinâmica do processo de aprendizado estratégico
9. Questionamento da consistência e coerência da configuração a luz da estratégia
10. Desdobramento das estratégias para as unidades de negócios e de serviços
11. Envolvimento amplo e intenso das lideranças
12. Formação de uma equipe de líderes e não apenas uma reunião de líderes funcionais
13. Reservar espaço na agenda gerencial para promover as

reflexões
14. Criar instrumentos e condições para o dialogo e aprendizado estratégico entre os líderes
15. Propagação do dialogo e do aprendizado estratégico por toda organização

Fonte: síntese elaborada pela autora a partir do referencial teórico apresentado neste tópico.

O contexto e as circunstâncias específicas de uma dada implementação podem dificultar a criação de um ambiente de aprendizado, sendo importante compreender alternativas para minimizar estes impactos.

1.3 Formas alternativas de aplicação da metodologia

Conforme apresentado no item anterior, o processo de implementação do BSC é altamente dependente do compromisso, do “patrocínio”, da competência e do envolvimento intenso do primeiro escalão da organização em criar e sustentar um clima propício para compreensão e compromisso com a estratégia (ciclo de estabilização) ou com a mudança estratégica (ciclo de transformação). Condições indispensáveis para promover o aprendizado.

Todavia, em algumas organizações como confederações e associações, a **liderança** é um tanto quanto **difusa** e em outras, como na maioria das organizações públicas, a **descontinuidade da liderança** é constante seja pela substituição do líder ou pela mudança nas estratégias de governo.

Uma forma alternativa que vem sendo utilizadas por algumas organizações para criar as condições favoráveis diante desse contexto é a aplicação do BSC em conjunto com outras metodologias. Entre estas se destaca a metodologia de

“Conferência de Busca” (WEISBORD, 1996). Essa metodologia fornece subsídios para que o mapeamento da estratégia seja feito num fórum representativo de todo sistema isto porque se fundamenta em práticas para:

- mapeamento de todos os sistemas que se inter-relacionam – internos à organização e externos a ela;
- realização de uma conferência²¹ de busca com a participação de representantes de todos os sistemas envolvidos, utilizando como pressuposto que a sabedoria está na rede social e não na contribuição de especialistas.
- promover foco em torno da descoberta da base comum e, a partir dessa base, a construção do futuro desejado por todos os participantes. Não se focalizam problemas ou conflitos. Conflitos, quando existentes, são reconhecidos, mas não são tratados na conferência.

Por ocasião desse estudo foram identificadas três experiências brasileiras que se utilizaram desta abordagem:

- A construção do mapa estratégico da indústria 2007-2015 coordenada pela Confederação Nacional da Indústria – CNI que envolveu aproximadamente 250 pessoas de 86 diferentes entidades em 41 *Workshops* (CNI, 2005):

No processo de construção do Mapa foram seguidas as mesmas etapas de um processo clássico do Balanced Scorecard. [...] Primeiramente, em uma reunião com mais de 60 lideranças empresariais e industriais brasileiras, [...] foi construída uma Visão Compartilhada do Futuro da Indústria Brasileira (CNI, 2005, p.91).

²¹ O nome “conferência” é utilizado em seu significado original relativo ao ato de conferir. Durante os trabalhos, os participantes conferem uns com os outros o que acreditam ser a – **base que têm em comum** - e o qual deverá ser, a partir dessa base, o **futuro comumente aspirado**.

- O projeto “POLI 2015” da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo – POLI/USP - que realizou uma conferência de construção de futuro em 2002 com um extrato representativo do pensamento ativo da comunidade interna e externa à escola (POLI/USP, 2002) e depois implementou o BSC (POLI/USP, 2004).
- O projeto “O Rio Grande Que Queremos: Agenda Estratégica RS 2006-2020” que em março de 2006 reuniu mais de 700 pessoas do poder público estadual e municipal, empresários, universidades, trabalhadores, Organizações Não Governamentais - ONG’s, partidos políticos e outros representantes da sociedade civil organizada²².

Outro ponto relevante para promover o aprendizado, também mencionado no tópico anterior, é a reflexão sobre a proposta de valor buscando equilíbrio entre a visão externa e interna. Muitas organizações ainda se mantêm fortemente centradas em sua **visão interna** e constroem a proposta de valor a partir de conceitos vagos sobre o que acham que os clientes desejam (GOUILLAR, 2003).

A combinação com a metodologia de “Conferência de Busca” também trás contribuições para este ponto, pois permite ampliar o fórum de debates para incluir os pontos de vista dos diferentes atores envolvidos, possibilitando assim aprofundar a reflexão sobre o relacionamento da organização com seus públicos e a proposta de valor a ser ofertada para cada um deles ampliando o aprendizado sobre o processo de construção de valor.

Uma outra alternativa que também vem sendo adotada para esse fim é agregar à metodologia de BSC (GOUILLAR, 2003), as ferramentas e modelos de

²² Para maiores detalhes sobre esta experiência, consulte <http://www.agendars2020.org.br/agenda.asp>

análise da metodologia de inovação de valor: a matriz de avaliação de valor, matriz eliminar-reduzir-elevar-criar e o modelo de seis fronteiras (KIM e MAUBORGNE, 2005), bem como os elementos básicos da metodologia de co-criação de valor: o diálogo, o acesso, a avaliação dos riscos e transparência (Prahalad e Ramaswamy, 2004).

Isto permite deslocar o foco da proposta de valor, de uma definição interna e a *priori* de atributos das “entregas” da organização (produtos, serviços, relacionamento e imagem), para uma definição de atributos do processo de interface da organização com seus públicos no qual o valor é co-criado no contexto da interação (definição de valor a *posteriore* e foco na criação do ambiente para co-criação do valor).

Um outro aspecto que pode limitar a capacidade de aprendizado é a **predominância de uma cultura de comando e controle**. Em ambientes como essa característica é comum se observar a utilização de um número excessivo de indicadores. Fato este, que dificulta as análises associadas à lógica da estratégia e pode diluir o foco estratégico no emaranhado de árvores de indicadores, conforme ilustrado pela Figura 3. Nesse contexto é mais comum observar o acompanhamento de cada indicador isoladamente, o que reforça o uso dos mesmos mais para fins de controle e não de aprendizagem.

O direcionamento das reuniões para análise conjunta dos indicadores a luz da lógica da estratégica é uma outra alternativa para favorecer o aprendizado e o processo de seleção e consolidação dos indicadores.



Figura 3 – Representação de uma situação com excesso de indicadores
 Fonte: material de apresentação do projeto CONAB

Esses exemplos, sintetizados no Quadro 4, demonstram que a metodologia oferece possibilidades para distintas formas de aplicação, permitindo que alguns dos aspectos inibidores do aprendizado, inerentes ao contexto de algumas organizações, sejam gerenciados no processo de implementação do BSC.

Quadro 4 – Exemplos de formas alternativas de aplicação do BSC

Aspectos inibidores do aprendizado	Alternativas
Descontinuidade da liderança	Uso combinado do BSC com metodologias mais adequadas para este contexto como a de <i>Future Search</i>
Liderança difusa	
Organização com visão de valor centrada em si mesma	Integração com os fundamentos e ferramentas das metodologias de inovação de valor e co-criação
Predominância da cultura de comando e controle	Direcionar as reuniões para análise conjunta dos indicadores a luz da lógica da estratégica

Para compreender o modelo de referência a ser utilizado na análise de um processo de implementação do BSC de uma organização pública considerou-se relevante analisar alguns aspectos, inerentes a esse contexto, que podem dificultar o aprendizado estratégico e, conseqüentemente a implementação de uma gestão estratégica.

2. GESTÃO E ESTRATÉGIA PARA AS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS CONTEMPORÂNEAS

As organizações públicas, privadas e sem fins lucrativos são partes da sociedade. “Elas não existem por conta própria, mas para cumprir uma finalidade social específica e satisfazer uma necessidade exclusiva da sociedade, da comunidade ou do indivíduo. Não são um fim em si mesmo” (DRUCKER, 2002, p.205).

Entende-se aqui como finalidade não apenas a mera definição de funções básicas, mas sim a “ideologia central” que, segundo Collins e Porras (1998, p.33), “fornece a cola que mantém as organizações coesas com o passar do tempo”. E acrescentam: “uma identidade coerente que transcende ciclos de vida de produtos e mercados, modismos gerenciais ou lideranças individuais”. Identidade envolve um processo de auto construção e individualização:

Em termos mais genéricos, pode-se dizer que identidades, organizam significados, enquanto papéis organizam funções. Defino *significado* como a identificação simbólica por parte de um ator social, da finalidade da ação praticada por tal ator (grifo do autor) (CASTELLS, 2006, p. 23).

O Estado não deixa de ser uma macro-organização, composta da integração e interconexão de diversas outras organizações e instituições, em constante transformação num movimento indissociável do processo de evolução da civilização.

Assim, o debate sobre a reforma do Estado e das instituições públicas também acontece sob o enfoque de sua finalidade: para quê, qual o sentido de se reformar e qual o resultado final que se quer obter, uma vez que o Estado esteja reformado? A partir daí, sabe-se qual reforma deve ser feita e de que maneira deve ocorrer a transição do Estado e das instituições que se têm para aquilo que se deseja.

As reformas podem acontecer em diferentes níveis: do aparato público - instituições, suas estruturas e arranjos, das políticas públicas - objetivo e foco de suas realizações ou da gestão pública - forma do funcionamento de seu aparato ou de operacionalização de suas políticas. Sendo que a gestão pública é conceitualmente o espaço de mudanças mais freqüentes, todavia condicionadas pelo regime político, pelas coalizões que governam e pela agenda histórica de um dado momento (SOUZA, 2003).

2.1 Evolução da gestão na esfera pública: do patrimonialismo ao gerencialismo

Os marcos históricos da gestão pública se confundem, na maior parte dos casos, com o as transformações no Estado e em seus regimes políticos. Todavia nem sempre seguindo o mesmo ritmo:

[...] as mudanças organizacionais e administrativas tendem a se mover em um ritmo mais lento do que as mudanças em níveis político e institucional. Realmente, enquanto pude verificar cinco formas de regimes políticos desde que os Estados nacionais modernos emergiram — o absoluto, o liberal, o liberal-democrático, o social-democrático e o emergente Estado social-liberal —, posso somente detectar três formas de administração do Estado: patrimonial, burocrática e a emergente administração gerencial (ou nova gestão pública) (PEREIRA, 2002, p. 6).

Por ocasião da transição do feudalismo para a sociedade moderna, observou-se a formação dos grandes Estados territoriais – Estado moderno - a partir da dissolução e transformação da sociedade medieval (PINHO, 2001; BOBBIO, 1995). Os senhores feudais foram perdendo espaço para uma nova estrutura centralizada de poder concentrado na figura de um monarca e um Estado absolutista. No Absolutismo o modelo de gestão que vigorava era o patrimonialista, no qual os patrimônios público e privado se misturavam, abrindo espaço para o nepotismo, a corrupção e práticas clientelistas (MARINI, 2003; PEREIRA, 1996).

Sendo que um Estado é uma sociedade politicamente organizada, o tipo de Estado está diretamente associado à organização econômica vigente. Com as disputas e revoluções burguesas do século XVIII, como a revolução francesa e revolução industrial, a burguesia, que já vinha ganhando expressão e poder econômico, conquistou também poder político. E impôs uma nova ordem, um Estado menos intervencionista. Nasce assim, no final do século XVIII (por volta de 1789), o Estado liberal que se mantém até as primeiras décadas do século XX (PINHO, 2001).

Com o agravamento dos problemas de corrupção ocorridos no final do século XIX nos Estados Unidos, o modelo patrimonialista revelou-se incompatível com as necessidades do Estado Liberal, para o qual era essencial a clara separação entre sociedade civil e Estado. “Tornou-se assim necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara separação entre público e privado, mas também da separação ente o político e o administrador público” (PEREIRA, 1996).

Assim um novo paradigma foi adotado - a administração burocrática - que estava baseado nos princípios da administração científica de Taylor, no modelo burocrático de Max Weber, bem como na separação entre política e administração proposta pelo presidente norte-americano Woodrow Wilson e consolidada treze anos mais tarde por Frank Goodnow. Apesar de Wilson, Taylor e Weber nunca terem trabalhado juntos, eles eram da mesma geração (nascidos entre 1850 e 1870) e, portanto, “não chega a ser surpreendente que suas crenças e recomendações sobre administração sejam tão compatíveis [...]. Suas idéias refletiam a cultura e a necessidade daqueles tempos” (BEHN, 1998, p.40).

A gestão burocrática se propôs ser impessoal e, portanto, mais justa, bem como mais eficiente por meio da especialização, normatização, hierarquização e meritocracia considerando a combinação das contribuições de Wilson, Taylor e Weber conforme exposto por Behn (1998, p.8):

Ao separar a administração das políticas, aplicando o exame científico ao desenho do melhor processo de trabalho, e empregando organizações burocráticas para implementar estes processos, o governo garantia não só que as políticas fossem justas, mas que sua implementação também o fosse.

A idéia era que o processo governamental e as respectivas responsabilidades fossem claramente definidos, permitindo assim o controle democrático conforme mostrado na Figura 4.

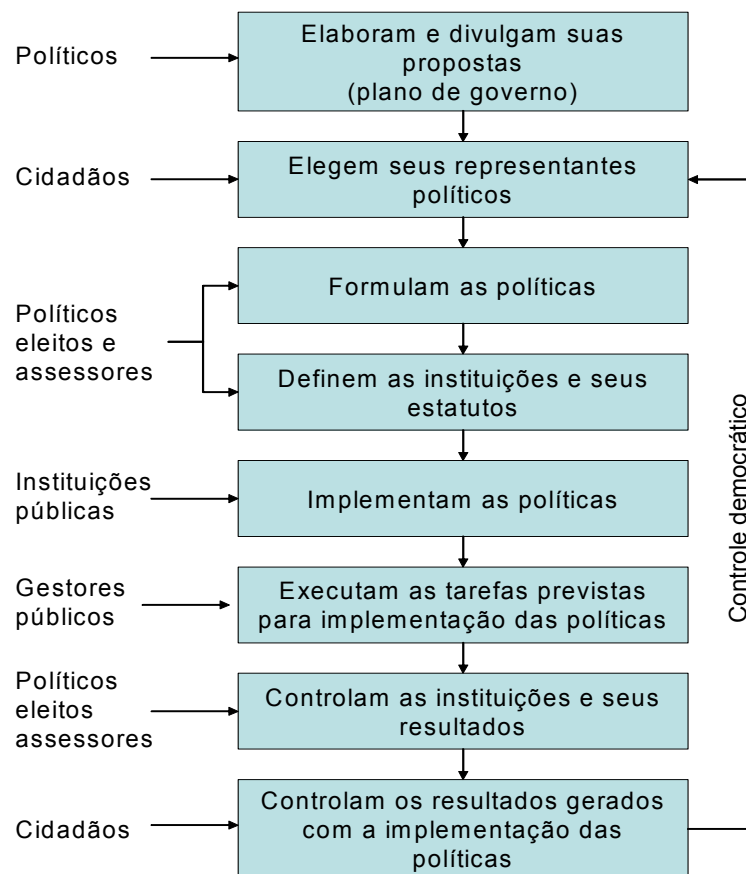


Figura 4 - Processo conceitual do modelo burocrático.
Fonte: elaborado a partir de Behn (1998) e Moore (2002)

Este modelo pode ser assim detalhado:

- Tarefa de controle: os cidadãos elegem seus representantes políticos a partir de seu plano de governo;
- Tarefa política: os políticos eleitos e seus assessores diretos formulam as políticas públicas de acordo com seus planos de governo, legitimam o aparato governamental requerido para sua implementação e atribuem claramente, por meio de estatutos, o papel a ser exercido por cada uma das instituições;
- Tarefa administrativa: o aparato governamental é responsável pela implementação das políticas por meio dos gestores públicos que executam os objetivos a eles atribuídos, de acordo com as regras do estatuto de sua organização e de seu cargo.
- Tarefa de controle: os cidadãos controlam os resultados da implementação das políticas e mediante o voto reconhecem ou punem os seus representantes.

Apesar da consistência de sua concepção, na prática o modelo burocrático, mostrou-se ineficiente e bastante político, isto por que:

- A organização burocrática de Weber baseada na especialização tinha que carregar um novo fardo – a coordenação (BEHN, 1998);
- A fundamentação de Taylor de que cada questão gerencial teria uma única resposta universalmente válida para diferentes contextos, não se demonstrou real nem mesmo nas ciências exatas como a engenharia (BEHN, 1998);

- A separação entre política e administração proposta por Wilson não deixou a implementação isenta de decisões políticas. Na prática os políticos formulam políticas muito abrangentes o que dificulta o controle democrático. E os gestores públicos são expostos em seu dia-a-dia a situações que não foram previstas e acabam tomando decisões e realizando escolhas inerentemente políticas (BEHN, 1998; MOORE, 2002);
- Um outro aspecto é que nem sempre o universalismo de procedimentos garante a racionalidade. Conforme observado por Michel Crozier (*apud* MARINI, 2003, p. 40) na França, houve “aumento da informalidade como resposta aos controles formais, gerando irracionalidade no sistema”;
- Esta estrutura também provoca um modelo mental no gestor de focar no aperfeiçoamento de seu papel tradicional visando o controle seguro das operações e não na busca de inovações que possam agregar valor público (MOORE, 2002).

A ineficiência da gestão não era uma questão crítica para o Estado Liberal. O que abalou o Liberalismo foi uma crise generalizada no mundo capitalista por ocasião da queda da bolsa de Nova York em 1929. Segundo Pinho (2001) a saída encontrada, formulada teoricamente por Keynes em 1936, foi pela intervenção do Estado para regular a economia. Nos momentos que se sucederam esta intervenção foi exacerbada para além da concepção inicial de Keynes e no final da segunda guerra mundial o Estado passou a prover bens de conteúdo social – Estado de bem estar social.

Com a expansão do Estado, o problema da eficiência tornou-se essencial e constatou-se “que a administração burocrática não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem baixo custo para os serviços prestados ao público” (PEREIRA, 1996).

Segundo Marini (2003, p.39) “Seguiu-se a era das reformas burocráticas (dos anos 40 ao início dos anos 80), quando foram [...] introduzidas iniciativas de aperfeiçoamento”. Estes aperfeiçoamentos, de acordo com Pereira (1996), eram baseados nas idéias de descentralização e de flexibilização administrativa. Apesar desses aperfeiçoamentos, diversos autores e relatórios evidenciaram limitações do modelo, dentre eles destacamos os mencionados por Marini:

- Robert Merton, Philip Selznick e Phillip Thompson – que destacaram as disfuncionalidades geradas a partir das conseqüências imprevistas da ação humana;
- Dwight Waldo - que evidenciou o impacto da desconsideração da questão de valores;
- a publicação: “O fenômeno burocrático” de Michel Crozier;
- o relatório Nora na França e relatório Fulton no Reino Unido.

Também a partir dos anos 70 umas séries de fatores provocaram novas acomodações no sistema econômico que desequilibraram a ordem criada nos anos 30 e 40 e colocaram em cheque o Estado de bem estar social (PINHO, 2001). Entre eles, Abrucio (1998) destaca quatro fatores sócio-econômicos:

- Crise econômica mundial - 1ª e 2ª crise do petróleo;
- Crise fiscal derivada do grande período recessivo da economia mundial e revolta dos contribuintes contra cobrança de mais tributos;

- Ingovernabilidade – “com muito a fazer e com poucos recursos” sob a pressão de clientes e beneficiários das relações neocorporativas que não queriam abrir mão de suas conquistas; e,
- Globalização e transformações tecnológicas - transformações na sociedade, que delinearam uma nova lógica do setor produtivo e aumento do poder das grandes multinacionais.

É neste contexto que ressurgem os ideais liberais, isto é “um Estado mais regulador que interventor, seja nos setores sociais, seja na economia” (PINHO, 2001, p.36) disseminados e consolidados pelos governos neoliberais de Thatcher na Inglaterra, Regan nos Estados Unidos e Kohl na Alemanha.

Com este catalisador político, aliado à escassez de recursos públicos, a valorização da lógica privada, a expansão da aversão à burocracia e o contexto intelectual favorável, criaram-se condições para emergência do modelo de gestão pública gerencial (ABRUCIO, 1998). Também chamado de *New Public Management* – *NPM* ou Nova Gestão Pública.

Atribue-se como fundamento deste modelo a corrente denominada neoclassicismo que se baseou nas teorias da escolha pública, do agente principal e dos custos de transação, bem como no novo institucionalismo e no gerenciamento científico (MENDES, 2000).

Segundo esta mesma autora a Nova Gestão Pública não pode ser considerada um paradigma uniforme, destacam-se pelo menos duas grandes vertentes: a vertente americana de Osborne & Gaebler de “Reinventando o Governo” e a vertente do paradigma pós-burocrático de Barzelay & Armajani e Clarke & Newman que se referem às relações de poder nas e entre as organizações por meio

do novo institucionalismo. Ramío (*apud* MARINI, 2003) também faz semelhante subdivisão: a neo-empresarial e a neopública que reforça o conceito de cidadania.

Abrucio (1998) propõe uma outra tipologia baseada em sua análise da experiência do Reino Unido: modelo gerencial puro, *Consumerism* e *Public Service Orientation*. O modelo gerencial puro tinha como público alvo os contribuintes e era focado na economia e eficiência – “fazer mais como menos”. Com a evolução para o *Consumerism* adicionou-se a visão de cliente e o foco mudou para a eficácia e qualidade – “fazer melhor”. O *Public Service Orientation* acrescentou a visão de cidadão e trouxe como foco a efetividade, equidade e *accountability* – “fazer o que deve ser feito”, conforme sintetizado na Figura 5.

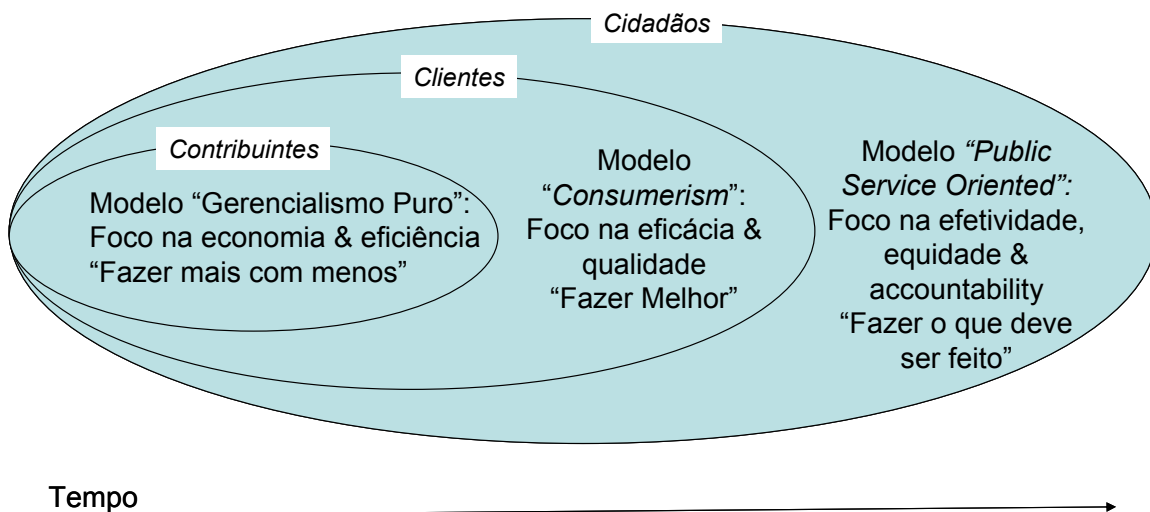


Figura 5 - Ondas de evolução do gerencialismo
Fonte: Adaptado de Abrucio (1998).

Na sua análise do modelo americano, Abrucio considera-o como um modelo híbrido de partida (gerencialismo mais democratização) que aconteceu basicamente nos governos subnacionais e que foi fortemente influenciado pelas idéias de Osborne e Gaebler.

Osborne e Gaebler (1995) propuseram um modelo prescritivo e normativo sustentado em algumas máximas para o governo, tais como: catalisador das ações e

nem sempre executor; pertence a comunidade e, portanto deve transferir controle para a mesma; indutor da competição entre os prestadores de serviços públicos; orientado por missões e não por estatutos; focado nos clientes e não nos burocratas; empreendedor, ou seja, gerador de recursos; preventivo e não corretivo; descentralizado e orientado ao mercado.

Na análise feita por Abrucio (1998) da experiência anglo-americana, ele destaca como principais tendências de modificação do antigo padrão burocrático por meio do gerencialismo:

- parceria com setor privado e público não estatal;
- indicadores e avaliação de desempenho organizacional e individual;
- maior autonomia às agências;
- descentralização política - qualidade e *accountability*;
- visão de estratégia adequada às mudanças do mundo contemporâneo;
- flexibilização da gestão de pessoas; profissionalização do servidor público e de carreiras; e,
- desenvolvimento de habilidades gerenciais dos servidores públicos.

Todavia, o autor ressalta algumas fragilidades desse modelo: a incapacidade de transcender a visão de curto prazo que resulta da regência dos ministérios de finanças que controlam os escassos recursos públicos; a visão de cliente e consumidor é muito restrita e a visão de cidadão foi explorada apenas na esfera local sendo insuficiente para solucionar todos os problemas da esfera pública; e, dicotomia entre competição e equidade.

Minzberg (1998) também faz uma crítica à visão extremada de cliente e consumidor de serviços públicos e alerta que a relação mais importante com o

governo é a de cidadão com direitos e deveres. Na categoria de direitos encontramos uma enorme quantidade de atividades na forma de infra-estrutura pública e na de deveres estão classificados o poder de polícia e coerção do Estado. Também ressalta que sempre existirá a necessidade de mediar o conflito de interesses entre os cidadãos.

Uma outra crítica a cerca do modelo gerencial é a questão da *accountability* democrática que aflora na medida em que os gestores públicos, no modelo gerencial, são investidos de poder para tomar decisões e desenvolver abordagens novas e inovadoras para solucionar problemas públicos de seus cidadãos mais próximos sem um novo paradigma para cuidar da *accountability* neste contexto.

Segundo Behn (1998, p.18) imbuir o gestor deste poder e controlar os resultados não soluciona a questão que deveria dar respostas a outros pontos, como por exemplo:

- Quem decidirá quais resultados devem ser produzidos?
- Quem deve responder pela produção desses resultados?
- Quem é responsável pela implementação do processo de *accountability*?
- Como irá funcionar o processo de *accountability*?

Apesar das críticas, as evidências apontam para o avanço generalizado do modelo gerencial acompanhando a hegemonia alcançada pelas idéias neoliberais que se espalharam por quase todos os países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (ANDERSON, 1995).

2.2 A gestão pública no Brasil

A história de gestão pública no Brasil também se inicia com o patrimonialismo e é somente com a reforma administrativa promovida por Maurício Nabuco e Luiz Simões e com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP que se incorpora a gestão burocrática clássica (Pereira, 1996; Marini, 2003).

Com o Decreto-Lei nº. 200 de 1968 aconteceu a primeira tentativa de aplicação de um modelo gerencial de vanguarda para o Brasil, que o colocaria sintonizado com os movimentos gerencialistas que estavam acontecendo nos outros países.

Houve um ensaio de descentralização mediante autonomia da administração indireta e desburocratização pela transferência da produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Todavia a contratação para a administração indireta sobre o regime CLT, o recrutamento dos altos escalões da administração direta via estatais, falta de concursos e desenvolvimento de carreiras, produziu efeitos indesejados: facilitou ainda mais a sobrevivência de práticas patrimonialistas e enfraqueceu a administração direta. Frustrando assim o que poderia ser para o Brasil, o início de um processo gerencialista efetivo.

Nos anos 70 o Brasil não ficou imune à crise geral do Estado e entre 1979 e 1994 viveu um período de estagnação e de inflação em meio a diversas crises:

- Crise política dividida em três fases:

- 1º - crise de legitimidade do regime militar: não acabou com o patrimonialismo e nem fortaleceu a burocracia;
- 2ª - crise de adaptação ao regime democrático;
- 3ª - crise moral, *impeachment* de Fernando Collor;
- Crise no modelo de intervenção – esgotamento do modelo de protecionismo;
- Crise fiscal e financeira – perda de crédito e poupança pública;
- Crise da forma burocrática de administrar o Estado.

A Constituição Federal de 1988 desencadeou uma nova reforma administrativa que, em vez de dar continuidade ao processo gerencialista ensaiado pelo Decreto-Lei 200, promoveu um retrocesso para o modelo burocrático clássico.

A reforma deflagrada neste processo também não estava sintonizada com o que estava acontecendo nos outros países, o capítulo de administração pública da constituição federal de 1988 re-introduziu com todo vigor a lógica burocrática: regime jurídico único, concurso público para contratação de qualquer funcionário público, aposentadoria em regime integral e aposentadorias especiais.

Com as reformas administrativas do governo Collor de redução drástica do aparelho do Estado, a precária estrutura burocrática se desorganizou ainda mais.

O governo de Fernando Henrique retomou a governabilidade com o pacto democrático-reformista e marca uma nova tentativa de instauração do modelo gerencial. O contexto era caracterizado pelo aprofundamento da crise do estado e pela emergência de reformas estruturais. As principais mudanças foram:

- Redefinição do papel do Estado: núcleo estratégico, atividades exclusivas, não exclusivas e de mercado;
- Revisão do marco legal;
- Redefinição do planejamento governamental – plano plurianual – PPA elaborado com base em diretrizes estratégicas;
- Intensificação do uso de tecnologia de gestão e de informação para melhoria do atendimento, transparência e modernização da gestão.

Todavia esse projeto de governo tinha um foco mais propositivo do que explicativo e não foi devidamente legitimado. Provavelmente por não dispor de todos os elementos para garantir uma implementação efetiva, que segundo Carlos Matus (1993) deve equilibrar três distintos fatores: o projeto de governo (P)²³, a governabilidade do sistema (G)²⁴ e a capacidade de governo (C)²⁵ – “Triângulo de Governo”.

Observa-se então, diante do exposto, a ausência de três elementos: balanceamento nas proposições de descentralização do Decreto-Lei 200, flexibilização na retomada com as reformas administrativas motivadas pela Constituição e aproximação com a sociedade por meio de interação e negociação com a sociedade para a retomada do gerencialismo.

²³ **Projeto de Governo (P – conjunto de proposta de ação)** – refere-se ao conteúdo propositivo dos projetos de ação para alcançar seus objetivos, cujo conteúdo é produto das circunstâncias e interesses, sua explicação da realidade e da sua imaginação e eficácia nas respostas e antecipações dessa realidade (p. 59 e 60). É expresso pela conjunção do “capital político” (poder ou peso político) e do “capital intelectual” (capital teórico, capital instrumental e capital experiência)(p. 62);

²⁴ **Governabilidade do sistema (G possibilidade de ação e controle de seus efeitos)** – relação das variáveis que o ator controla ou não no processo de governo (quanto maior o controle maior a governabilidade), onde existe a divisão das variáveis de controle entre vários atores sociais, a dependência do conteúdo propositivo – P (objetivos modestos + governável do que objetivos ambiciosos) e a capacidade do governo em conduzir o processo (p. 60 e 61)

²⁵ **Capacidade de governo (C capacidade de gerar e controlar ações)**: forma de condução e direção do plano com o apoio de acervo de técnicas, métodos, destrezas, habilidades e experiência do ator e sua equipe de governo, dado as condições de governabilidade e proposições do projeto. A capacidade expressa-se nas questões ligadas à direção, gerência e administração e controle. Depende do capital intelectual dos seus dirigentes (p. 61).

Martins (2003) identificou três diferentes concepções de transformações na administração pública até este momento (Quadro 5) e ponderou que, com exceção do ajuste fiscal, tais formulações tiveram baixa efetividade devido a falta de amalgama e equilíbrio entre as três dimensões que se interpenetram num processo de transformação desta natureza:

- Dimensão teleológica ou finalística: o projeto de país;
- Dimensão pragmática de inovação gerencial: o espaço das soluções de gestão; e
- Dimensão da construção institucional: processo de sedimentação de regras e estrutura que visam enquadrar o comportamento dos atores.

Vale ressaltar que apesar das transformações, a sociedade brasileira e a cidadania não foram fortalecidas e a gestão pública incorporou novos padrões sem romper com os antigos padrões patrimonialistas herdados da fase de colonização (PINHO, 2001). Continuando a ser marcada pelo hibridismo nas relações entre Estado e sociedade, ou seja, a convivência de diferentes tipos de gramática: personalismo, do impersonalismo e suas combinações: clientelismo, universalismo de procedimentos, corporativismo e insulamento burocrático respectivamente (NUNES, 1997).

O governo Lula propôs um novo modelo de Estado: “Estado como parte da solução: papel ativo na redução das desigualdades e promoção do desenvolvimento” (MARTINS, 2003, p.11), “um Estado regulador e uma gestão econômica consistente; e a conquista da democracia exige um novo padrão de deliberação que considere o cidadão como foco da ação pública” (MPOG, 2003, p.7).

Quadro 5 – Concepções das transformações da Administração Pública

Concepção	Exemplo	Orientação	Processo	Resultados
Reforma Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> DASP 	<ul style="list-style-type: none"> O problema está nos meios (a burocracia é necessária) Princípios: centralização e padronização 	<ul style="list-style-type: none"> Soluções (a burocracia ortodoxa) em busca de problemas (burocracia patrimonial) Projeto Maurício Nabuco implantado de maneira autoritária 	<ul style="list-style-type: none"> Construiu uma burocracia procedimental e forneceu molde institucional, todavia faltou o ingrediente teleológico
Modernização Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> Administração Paralela (Governo JK) Administração para o Desenvolvimento (Regime Militar) 	<ul style="list-style-type: none"> O problema está na adequação entre meios e fins: é necessário uma burocracia flexibilizada para os fins do desenvolvimento Princípios: descentralização e flexibilização 	<ul style="list-style-type: none"> Problemas (rigidez e incapacidade) em busca de soluções (grupos executivos e Decreto-Lei 200, respectivamente) Elabora-se diagnóstico (Comissão de Simplificação Burocrática; e Comissão Amaral Peixoto, respectivamente); proposições legais; e implementa-se mediante forte liderança <i>top-down</i> (grupos executivos) ou de forma autoritária (DL 200) 	<ul style="list-style-type: none"> Pródiga nas dimensões teleológica e pragmática, mas à custa do enfraquecimento das instituições burocráticas basais
Reforma do Estado	Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (Governos FHC)	<ul style="list-style-type: none"> O Estado como problema (a crise do Estado e da administração burocrática segundo a visão neo-institucionalista econômica) Construção do Estado regulador Descolamento entre planejamento e gestão Orientação dominante do ajuste fiscal obstruiu tanto o Plano Diretor quanto o PPA Princípios: desestatização, flexibilidade, foco no cliente, orientação para resultados, controle social 	<ul style="list-style-type: none"> Soluções (nova gestão pública; “administração gerencial”) em busca de problemas (a “administração burocrática”) Elaboram-se planos (PD, PPA) com baixo envolvimento e participação dos atores envolvidos, o que gera baixo grau de implementação As políticas de gestão se fragmentam e a orientação do ajuste fiscal prevalece 	<ul style="list-style-type: none"> Centro-se no pragmatismo sem uma clara vinculação teleológica e sem a centralidade da consolidação das instituições burocráticas basais

Fonte: Adaptado de Martins (2003)

Estes balizamentos apontaram para uma nova geração de transformações da gestão pública no sentido de modelagem e fortalecimento das instituições que compõem o Estado para reduzir o déficit institucional – “ausência do Estado onde deveria estar atuando, promovendo-se a capacidade do governo em formular e implementar políticas públicas de forma eficiente, transparente e participativa” (MARTINS, 2003, p.1).

Este projeto de governo foi traduzido no Plano Brasil de Todos e desdobrado em programas – PPA 2004-2007. Depois se constituiu em um plano de gestão pública – “Gestão pública para um Brasil de todos – programa 1088 do PPA 2004-2007” (MPOG, 2003) no qual se contemplaram: um diagnóstico participativo, debate dos problemas, um plano coletivo de governo e a construção de uma rede de implementação com ampla sustentação.

No centro das propostas deste plano foi colocado o fortalecimento da inteligência estratégica governamental, derivando para as organizações públicas a necessidade de realizar ajustes de suas estratégias (redefinição de suas missões, de seus objetivos e de suas metas), o desenvolvimento de sistemas contínuos de monitoramento e avaliação, bem como o aprendizado contínuo e a efetiva gestão do conhecimento.

Estava previsto para março de 2004 a I conferência nacional de gestão pública (MARTINS, 2003) para lançamento do “**Livro Branco** – Plano de Gestão Pública”, todavia, apesar de fazer parte do PPA vigente no bojo do programa 1088 que estava ativo até a realização da presente pesquisa, não foram encontrados registros nos sítios da secretária de gestão sobre o andamento e resultados dos trabalhos.

2.3 O papel da estratégia na gestão pública contemporânea

A consolidação do novo paradigma social da informação está colocando em cheque e evidenciando os limites das reformas de Estado centralizadas na questão do ajuste fiscal - reformas de primeira geração. Trazendo a tona o debate sobre uma segunda geração de reformas que necessariamente incluam a promoção do desenvolvimento (MARINI e MARTINS, 2004; MARTINS, 2003; MPGO, 2003; SOUZA E CARVALHO, 1999). Uma ação que combine desenvolvimento econômico (estabilidade e crescimento), com desenvolvimento social (qualidade de vida) e desenvolvimento sustentável. Assim o ajuste fiscal continuará em pauta, porém como fruto da eficiência e não de uma agenda negativa de cortes, restrições e déficit institucional.

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE (2005) considera como uma tendência a continuidade do afastamento do Estado da prestação direta de serviços e intensificação do papel de regulação. Por outro lado, segundo Marini e Martins (2004), “argumenta-se que a boa governança social depende do equilíbrio (capacidade e poder) entre as esferas do Estado [...], do mercado [...] e do terceiro setor [...]”.

Este contexto aliado à complexidade e dimensões dos desafios a serem vencidos para promoção do desenvolvimento aponta para a necessidade de fortalecimento do Estado e de suas instituições, alimentando ainda mais o debate acerca da necessidade e dos caminhos de transformação da gestão pública.

A OCDE (2005) apresentou como desafios para gestão pública:

- maior abertura e transparência (90% dos países com leis de liberdade de informação e *ombudsman* e 50% com normas sobre serviços)
- melhoria dos resultados – ênfase em planejamento, prestação de contas e controle por resultados (72% incluem dados não financeiros nos documentos orçamentários). Em contrapartida, aumenta pressão por maior autonomia e flexibilidade para realocação dos recursos e reestruturação
- modernização de seus sistemas de responsabilização e controle – do *ex ante* ao *ex post*; da conformidade normativa ao controle por resultados
- flexibilização do emprego público – aproximação com as regras do setor privado. Remuneração variável

Abrucio (1998) destaca como novos caminhos para gestão pública: a flexibilidade da gestão, qualidade dos serviços e prioridade às demandas do cidadão. No sentido desta flexibilização propõe uma mudança para uma ênfase mais estratégica, Crozier (*apud* ABRUCIO, 1998, p. 20) cita:

[...] a passagem da lógica do planejamento para a lógica da estratégia. [...] que não leva só em conta os objetivos dos programas e das reformas propostas, mas principalmente [...] requer um acompanhamento das reações da sociedade e dos funcionários públicos.

Esse ponto de vista reflete a visão pós-moderna de estratégia proposta por Prahalad e Ramaswamy apresentada no capítulo anterior. Nesta proposta a lógica da estratégia de co-construção de valor com clientes e públicos de interesse substitui a lógica de desdobrar o plano em programas e controlar sua execução, procedimento comum aos das escolas prescritivas que dominaram o campo da administração estratégica da década de oitenta.

A migração da lógica do planejamento para a gestão estratégica tem sido observada em alguns países onde o gerencialismo está mais avançado. O governo da Nova Zelândia, um dos países onde as mudanças em virtude do gerencialismo foram mais profundas (ANDERSON, 1995; PEREIRA, 1996; MARINI, 2003), implementou um modelo de gestão estratégica impulsionado pela constatação de que a eficiência é necessária mas não é suficiente. Ele tinha por objetivo melhorar a qualidade das decisões em todos os níveis, baseando-as em melhores informações, num melhor processo orçamentário e num arcabouço de longo prazo. O modelo desenhado é flexível, contextual e seletivo, criando o campo para debate, teste de prioridades, avaliação de resultados, diagnósticos de custos e benefícios (MATHESON; SCALAN e TANNER, 1996).

Baseado nesta e em outras experiências, como as da Finlândia e Suécia, o Comitê de Gestão Pública da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE (Public Management Service — PUMA) (OCDE, 2002) propôs uma estrutura para elaboração de análises de sistemas nacionais de orçamento e gestão. Na estrutura de análise proposta por este comitê podem ser encontrados diversos aspectos que reforçam a importância da gestão estratégica. Por exemplo, sua estrutura de análise foi desenhada em torno de seis questões principais e em todas elas podem ser encontradas referências diretas e indiretas à estratégia.

A importância da gestão estratégica para as organizações públicas contemporâneas também foi explorada por Mark Moore (2002), da *Kennedy School of Government*, em seu livro “Criando Valor Público: Gestão Estratégica no Governo” no qual são destacadas as possibilidades de contribuição do gestor público quando incorpora o papel de explorador focando a descoberta, a definição e a produção de valor público:

Em resumo, nessa visão, os gestores se tornam estrategistas, mais do que técnicos. Se preocupam, *para fora*, com o valor do que estão produzindo, como também *para baixo*, com a eficácia e adequação dos instrumentos. Utilizam a política na qual a organização está imersa para ajudar a definir valor público e a organizar como as organizações podem operar. Em vez de uma harmonia estável que lhes permite antecipar o trabalho em curso, antecipam um mundo de conflitos políticos e tecnologias mutáveis que lhes exigem reestruturar com freqüências as organizações (MOORE, 2002, p. 45).

Como base nos estudos desta mesma escola, a gestão estratégia também foi pauta da proposta de Francisco Longo para o novo perfil dos dirigentes públicos, nela foi enfatizado o papel do dirigente na criação de valor público a partir de três dimensões: gestão estratégica, gestão operacional e gestão do entorno autorizante (MARINI, 2003).

As tendências apontam para a necessidade de se instaurar um novo modo de pensar e agir em relação à questão estratégica por parte das organizações públicas, abrindo espaço para que metodologias de gestão estratégica sejam cada vez mais adotadas pelas organizações públicas brasileiras.

2.4 Fatores críticos para implementação da gestão estratégica

O contexto da gestão pública ainda é pouco favorável para a implementação de uma gestão estratégica, mesmo considerando as ações voltadas para a modernização da gestão pública e a retomada do planejamento governamental.

Considerando-se aspectos como:

- as organizações públicas brasileiras são marcadas pela **descontinuidade administrativa** tanto pela substituição dos líderes quanto por mudança nas estratégias ou políticas de governo;

- a predominância da ênfase na visão financeira, enraizada pela reformas do Estado voltadas para o ajuste fiscal, promovendo uma **visão** mais de **curto prazo**;
- o histórico de esvaziamentos sucessivos das instituições estatais e crescente necessidade de fortalecimento das instituições que compõem o Estado para reduzir o déficit institucional – **fragilidade das instituições** perante as demandas;
- a **visão centrada na organização** desenvolvida a partir das práticas corporativistas vigentes nas instituições públicas o que agrava ainda mais a **dificuldade** inerente do setor público de **compreender o valor efetivamente** gerado por suas instituições (MOORE, 2002);
- a predominância do **modelo mental** do paradigma burocrático que segmenta formulação de execução e reforça os aspectos de **comando e controle**. Os reflexos deste paradigma fazem com que a estratégia ainda ser tratada de modo **fragmentado** e com a vigência da **lógica do planejamento**, na qual se faz uma nítida separação entre o momento de formulação e o momento da implementação conforme comentam Marini e Martins:

Segundo a visão tradicional (ainda bastante em voga) os ciclos de planejamento governamental obedeciam uma lógica estritamente linear, organizado em etapas: planejamento, implementação e avaliação. [...] O excesso de fragmentação chegou ao ponto de estabelecer barreiras funcionais entre as equipes: algumas pagas para pensar outras para fazer (MARINI e MARTINS, 2004, p.9).

Considerando esse contexto, alguns fatores críticos, conforme sintetizados no Quadro 6, exigem gerenciamento específico no processo de implementação do BSC em uma organização pública de modo a permitir alcançar benefícios mais amplos de sua implementação.

Quadro 6 – Fatores críticos para gestão estratégica no contexto de uma organização pública

1. Descontinuidade administrativa
2. Visão de curto prazo
3. Fragilidade das instituições
4. Visão centrada na organização
5. Dificuldade de compreensão do valor efetivamente gerado pela organização
6. Modelo mental de comando e controle
7. Fragmentação da estratégia e vigência da lógica do planejamento (segmentação entre planejamento, execução e controle)

3 – O CASO DA COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO - CONAB

A preocupação com o abastecimento alimentar no Brasil agregam questões voltadas para a produção, armazenagem e escoamento, bem como regulação, garantia de abastecimento e garantia de renda ao produtor. Essas questões levaram a criação de empresas públicas tais como:

- a Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal) que atuava na área de abastecimento;
- a Companhia de Financiamento da Produção (CFP) que atuava na área de fomento à produção agrícola; e
- a Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem) que atuava na área de armazenagem.

Na reforma administrativa do governo de Fernando Collor (1990) houve a fusão dessas três empresas, criando-se assim a Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB (Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990).

A CONAB iniciou suas atividades em 1º de Janeiro de 1991, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA. Em 2004 a empresa estabeleceu como sua missão: “Contribuir para a regularidade do abastecimento e garantia de renda ao produtor rural, participando da formulação e da execução das políticas agrícola e de abastecimento”.

A esfera de atuação da CONAB envolve o campo e a cidade. A CONAB inicia suas atividades antes mesmo da safra agrícola, realizando, sistematicamente, levantamentos para prever as safras, acompanhar o comportamento da produção, dos preços e da situação das estradas envolvidas no escoamento da produção,

disponibilizando informações para orientar as diretrizes governamentais e para o agronegócio em geral.

É responsável pela execução de grande parte da política agrícola e desenvolve esse trabalho por meio de instrumentos básicos como: a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), Prêmio para Escoamento de Produtos (PEP), Contrato de Opção, Vendas em Balcão - programa destinado aos pequenos criadores e agroindústrias de pequeno porte.

Também é responsável por incentivar a modernização do setor de armazenagem, disponibilizando uma rede de unidades armazenadoras estrategicamente distribuídas pelo país, transferindo conhecimento e apoiando a formação de especialistas através do Centro de Treinamento em Armazenagem – Centreinar.

Na área social a CONAB atua em parceria com o Projeto Fome Zero, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), sendo responsável pela logística do recebimento, armazenamento e distribuição dos donativos. A Companhia promove, via leilão eletrônico, a compra de alimentos para atendimento aos índios, quilombolas e assentados que se encontram em situação de carência alimentar. Também atua no Programa de Apoio à Agricultura Familiar, realizando a compra direta, a compra antecipada e os contratos de garantia de compra entre outros.

A estrutura organizacional (Figura 6) é formada por: Conselho de Administração, Conselho Fiscal, Presidência e três Diretorias Colegiadas (na Matriz) – Diretoria de Gestão Administrativa e Financeira (Diafi), Diretoria de Logística e Gestão Empresarial (Digem) e Diretoria de Gestão de Estoques (Diges) que contempla uma atuação em todo território nacional, por meio de suas

Superintendências Regionais, distribuídas pelas unidades federais. Vinculadas a elas, existiam, em dezembro de 2005, 86 unidades operacionais (Unidades Armazenadoras (UA), Unidades de Comercialização (UC), Unidades Frigoríficas (UF) e Unidades de Processamento (UP)) para a prestação dos serviços a que se destinavam.

Para execução de seu trabalho a CONAB contava, em dezembro de 2005, com um ativo de 2490 funcionários dentre os quais: 494 funcionários de nível superior, 833 funcionários de nível técnico e 1163 funcionários de nível auxiliar. Distribuídos por sua estrutura física, conforme demonstrado no Quadro 7.

Ciente de sua razão de ser historicamente instituída, a CONAB apresenta a complexidade inerente de uma empresa pública de seu porte. Enfrenta as dificuldades naturais de uma empresa: de gestão de recursos humanos e financeiros e enquanto pública: a interferência das discontinuidades e as relações de poder de fundamento político.

No decorrer de sua existência ela vivenciou várias experiências de planejamento estratégico buscando transpor tais dificuldades e estabelecer propósitos firmes e comprometidos com sua razão de ser.

Esta investigação resgatou o histórico dessas experiências, mas concentrou sua análise na experiência de planejamento estratégico iniciada em maio de 2004, que contemplou a implementação do BSC, considerando os eventos realizados até dezembro de 2005.

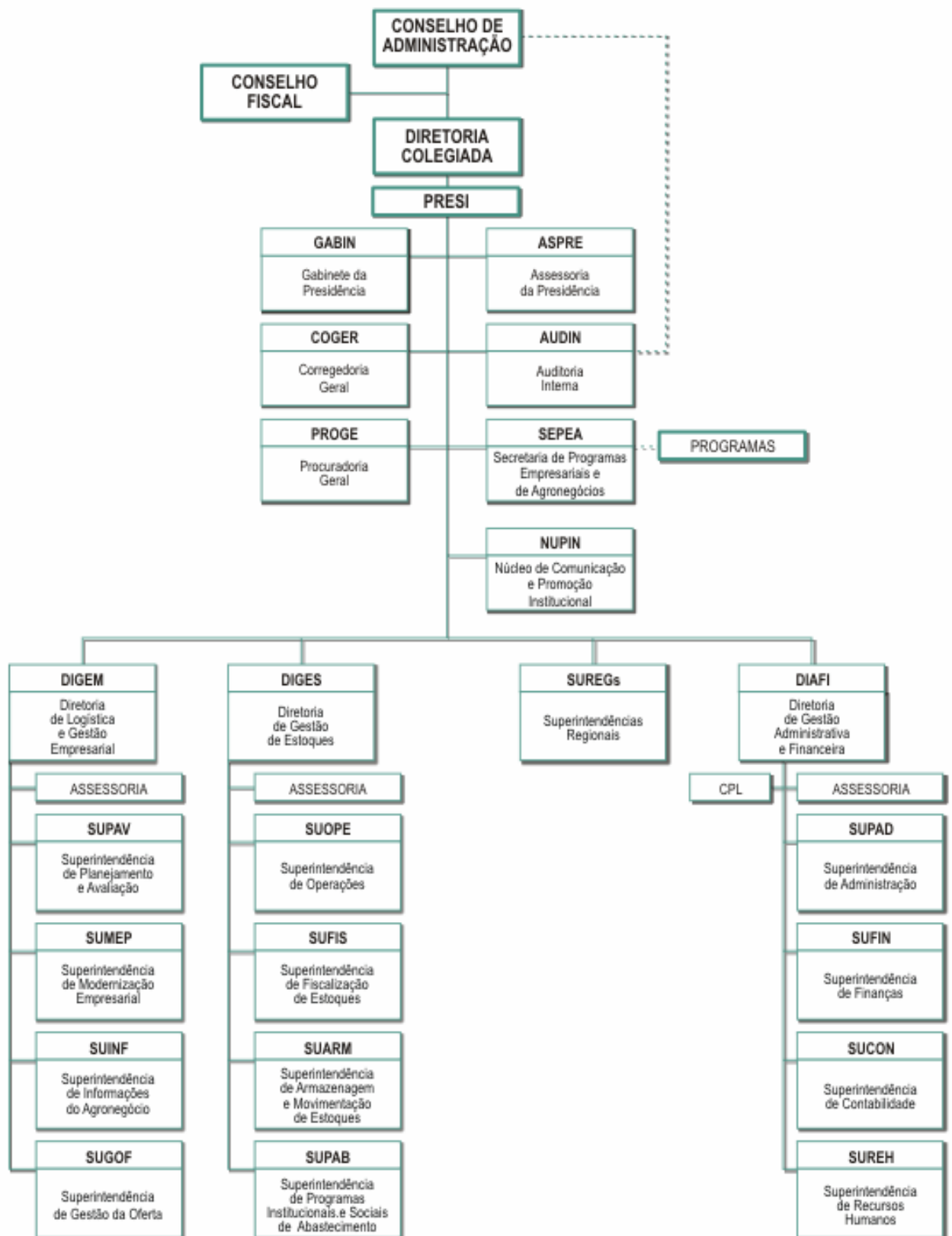


Figura 6: Estrutura organizacional da CONAB
 Fonte: Sítio da CONAB: <http://www.conab.gov.br/>

Quadro 7 – Número de funcionários por nível e local (dezembro / 2005)

Local	Nível Superior	Nível Médio	Nível Auxiliar	Total	Com função gerencial	
Matriz	251	219	83	553	110	20%
Regional						
Escritório	214	477	527	1218		
Unidades	29	137	553	719		
Sub-total	243	614	1080	1937	353	18%
Total	494	833	1163	2490	463	19%

Fonte: elaborado a partir de informações do lotaciograma e do demonstrativo de ocupantes de função gerencial de dezembro de 2005.

3.1 Escolhas metodológicas para análise do caso CONAB

A pesquisa foi norteada pelos princípios da fenomenologia. Segundo Triviños (1987), a fenomenologia é um método ou um modo de ver um dado, que reconhece que não existe sujeito sem objeto e que tem por objetivo fazer uma descrição direta de uma experiência tal como ela é. Assim as vivências são os primeiros dados absolutos e através delas se buscam as essências do fenômeno observado.

Empreendeu-se uma pesquisa descritiva de cunho qualitativo. A pesquisa descritiva tem como um de seus objetivos primordiais a descrição das características de um fenômeno (Gil, 2002). A abordagem de cunho qualitativo trabalha os dados buscando seu significado, tendo como base a percepção do fenômeno dentro do seu contexto. O uso da descrição qualitativa procura captar não só a aparência do fenômeno, como também suas essências, procurando explicar sua origem, suas relações, suas mudanças e tentando intuir as conseqüências (Triviños, 1987).

O procedimento escolhido foi o estudo de caso, que é uma categoria de pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa profundamente (Triviños ,1987) e “[...] que ela tenta esclarecer uma decisão ou um conjunto de decisões: o motivo pelo qual foram tomadas, como foram implementadas e com quais resultados” (Schramn, 1971 apud Yin, 2005, p.31). Entende-se que estas escolhas guardam uma congruência interna que as justificam.

Considerando que o estudo de caso é uma investigação empírica que investiga o fenômeno dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos (Yin, 2005), foram utilizados como instrumentos de coleta de dados: a análise documental, as entrevistas semi-estruturadas e a observação participante.

A análise documental pautou-se por resgatar os fatos para reconstituir a história do planejamento estratégico na CONAB desde sua fundação, em 1991, até a experiência de implementação do BSC. Foram consultados, em maior profundidade, os documentos referentes ao projeto objeto de estudo, tais como relatórios, atas de reunião, materiais das oficinas, materiais das reuniões de análise estratégica, etc.

Para as entrevistas semi-estruturadas foram selecionados intencionalmente informantes que estiveram diretamente envolvidos na implementação do BSC, privilegiando sua heterogeneidade. Esse procedimento segue uma característica desejável na pesquisa qualitativa apontada por Trivinos (1987, p.132) que:

[...] procura uma espécie de representatividade do grupo maior dos sujeitos que participarão no estudo. Porém, não é, em geral, a preocupação dela a quantificação da amostragem. E, ao invés da aleatoriedade, decide intencionalmente, considerando uma série de condições (sujeitos que sejam essenciais, segundo o ponto de vista do investigador, para o esclarecimento do assunto em foco; facilidade para se encontrar com as pessoas; tempo do indivíduo para as entrevistas etc.).

Foram entrevistados no início de 2006, especialmente para fins desta pesquisa, representantes das diversas equipes que foram envolvidas no projeto²⁶ entre eles: dois diretores, quatro superintendentes da matriz e quatro das regionais, técnicos da equipe de desenvolvimento e de multiplicadores e os dois presidentes estiveram em exercício na CONAB durante o período delimitado para esta investigação.

A entrevista investigou o entendimento dos entrevistados a cerca: dos conceitos de gestão, estratégia e o BSC; do contexto e motivações que deflagraram uma nova iniciativa de planejamento estratégico, dos critérios utilizados na escolha da metodologia de BSC; dos resultados que se esperava alcançar; dos resultados e benefícios obtidos até dezembro de 2005; do processo de implementação (metodologia e abordagem); e, da evolução das práticas de uma organização orientada para estratégia (planejamento da entrevista no apêndice).

A observação participante foi realizada durante o período de maio/2004 a abril/2005, quando a pesquisadora atuou diretamente como facilitadora da implementação. Nos primeiros seis meses, as interações da pesquisadora com a CONAB foram semanais e nos meses seguintes passaram a ser mensais.

Nessas interações a pesquisadora pôde observar os indivíduos e suas relações em diferentes situações. Dentre elas destacam-se: entrevistas, forças tarefas para coleta e estruturação de informações, trabalho em pequenos grupos para desenvolvimento de temas específicos, oficinas com uma equipe de líderes (diretoria, superintendências e assessoria da matriz) e oficinas com uma equipe de líderes ampliada (10 superintendentes regionais e outros assessores selecionados).

²⁶ Maiores detalhes sobre a constituição destas equipes serão fornecidos ao longo deste capítulo

As percepções geradas a partir da observação participante também foram adicionadas aos resultados da pesquisa.

A análise dos dados coletados utilizou-se da técnica de triangulação, que segundo Triviños (1987, p. 138), “tem por objetivo básico abranger a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do foco em estudo”. Reuniram-se então, os dados coletados a partir de produtos elaborados pelo pesquisador, os resultados das entrevistas e da observação participante, elementos produzidos pelo meio e resgatados pela análise documental: os relatórios e planos da empresa, e os dados que se referem a processos/produtos originados pela estrutura sócio-econômica e cultural do macro organismo social no qual está inserido o sujeito, ou seja, o modo de produção capitalista, foram encontrados pulverizados nos relatórios, planos da empresa e falas dos sujeitos.

Seguindo a orientação de Yin (2005, pp. 143-148) utilizou-se da construção da explanação. Faz parte de uma das estratégias de análise geral, na qual “o objetivo é analisar os dados do estudo de caso construindo uma explanação sobre o caso”.

3.2 Modelo de Análise

O modelo de análise desta pesquisa contemplou diferentes dimensões e variáveis para processar os dados coletados, buscando compreender as relações entre o **contexto** da CONAB, **processo** de implementação do BSC, seu **estágio de evolução** na metodologia, os **resultados e benefícios** que foram obtidos.

Para análise do **contexto** da CONAB foram consolidados os dados levantados na análise documental do histórico da organização e de suas

experiências anteriores de planejamento estratégico, procurando identificar qual era o **estágio da gestão** antes da implementação em termos de: missão, valores e estratégia; planejamento, execução, monitoramento e controle da implementação das estratégias planejadas; gestão da estratégia e foco da gestão.

Buscou-se também compreender, a partir dos levantamentos das entrevistas, as **motivações** e **expectativas** que levaram a CONAB a realizar uma nova iniciativa de planejamento estratégico e a optar pela metodologia de **BSC** para sua execução, bem com qual era o **patrocínio** e **legitimidade** desta iniciativa perante a organização.

Para análise do **processo de implementação** foram consolidados os dados levantados na observação participante e nos documentos, bem como a percepção manifestada pelos entrevistados. Os dados consolidados foram analisados buscando compreender, por meio da comparação com as práticas referenciais apresentadas no capítulo 1 e sintetizadas no Quadro 3, sua **orientação para o aprendizado**.

Analisou-se também a **adaptação do processo** de implementação ao **contexto**, por meio da confrontação dos dados consolidados com a referência de fatores críticos do contexto de uma organização pública que podem dificultar a implementação da gestão estratégica apresentados no capítulo 2 e sintetizados no Quadro 6, procurou-se compreender se os fatores estavam presentes no contexto da CONAB e como eles foram gerenciados.

Para análise do **estágio de evolução na** metodologia, utilizou-se, como dimensões e variáveis respectivamente, os **princípios** e **práticas** de uma organização orientada para a estratégia apresentados no capítulo 1 – Figura 1. Os diversos instrumentos de coleta forneceram insumos para esta análise.

Os **resultados obtidos** foram levantados e procurou-se identificar: se os **resultados esperados** foram plenamente alcançados, se houve **repercussão na gestão** e em que nível.

Os **resultados obtidos** foram confrontados com as análises do **contexto**, do **processo** e do **estágio de evolução** na metodologia, procurando identificar suas **correlações e os benefícios que foram obtidos**.

Todos os pontos acima citados foram alocados aos elementos, dimensões, variáveis e indicadores do modelo de análise, conforme sintetizado no Quadro 8.

Quadro 8 – Modelo de análise

Elementos	Dimensões	Variáveis e Indicadores
Contexto da implementação	Estágio inicial da gestão	<ul style="list-style-type: none"> • Clareza sobre missão, visão e estratégia. • Existência de processo de planejamento, execução, monitoramento e controle estratégico. • Existência de um processo de gestão da estratégia (inclui o aprendizado estratégico). • Existência de foco estratégico na gestão.
	Motivações	<ul style="list-style-type: none"> • Existência de motivação para explicitar missão, visão e estratégia. • Existência de motivação para implementação de um processo de planejamento, execução, monitoramento e controle estratégico. • Existência de motivação para implementação da gestão da estratégia. • Existência de motivação para implementação de uma gestão estratégica
	Expectativas em relação ao BSC	<ul style="list-style-type: none"> • Conhecimento da contribuição para explicitar missão, visão e estratégia • Conhecimento da contribuição para medição e controle da implementação da estratégia. • Conhecimento da contribuição para gestão da estratégia. • Conhecimento da contribuição para gestão estratégica.
	Patrocínio e legitimidade	<ul style="list-style-type: none"> • Existência de patrocínio da alta administração • Conscientização da necessidade do projeto pela organização
Processo de implementação	Orientação para o aprendizado	<ul style="list-style-type: none"> • Presença das práticas referenciais no processo de implementação

Elementos	Dimensões	Variáveis e Indicadores
	Adaptação ao contexto	<ul style="list-style-type: none"> • Evidências de que o processo foi adaptado para minimizar os impactos dos fatores críticos do contexto
Estágio de evolução na metodologia	Cinco dimensões, sendo uma para cada princípio de uma organização orientada para a estratégia	<ul style="list-style-type: none"> • Nível de excelência nas práticas de cada um dos cinco princípios
Resultados obtidos	Alcance dos resultados esperados	<ul style="list-style-type: none"> • Congruência entre os resultados obtidos e esperados
	Repercussão na gestão	<ul style="list-style-type: none"> • Clareza sobre a missão, visão e estratégia. • Existência de processo de planejamento, execução, monitoramento e controle estratégico. • Existência de um processo de gestão da estratégia (inclui o aprendizado estratégico). • Existência de foco estratégico na gestão.

Fonte: elaborado pela autora

3.3 Dados coletados e suas análises

3.3.1 Histórico do planejamento estratégico na CONAB

A primeira experiência de planejamento estratégico aconteceu ainda no primeiro semestre do ano de sua criação – 1991. Neste período foi realizado um processo de discussão envolvendo técnicos internos e externos de distintos órgãos que culminou com a elaboração do plano quinquenal 1991/1995 (CONAB, 1991). Documento de mais de quinhentas páginas, onde grande ênfase foi dada a análise das tendências e diagnóstico da economia (tomando cerca de 400 das 500 páginas do documento), bem como a proposições relativas à política macroeconômica.

Pretendia-se que este relatório fosse o ponto de partida para uma ampla discussão que culminasse com a elaboração do plano operativo de modo a converter as estratégias nele formuladas em ação, através da estruturação de rotinas operativas coerentes com estas estratégias. Todavia em janeiro de 1992, o presidente e quatro dos cinco diretores foram substituídos e o trabalho não teve continuidade. O Plano Plurianual (PPA) elaborado neste período (PPA de 1991 a 1995) balizou o orçamento e as operações dos anos que se sucederam, mas não contemplou os projetos do plano quinquenal, dificultando sua implementação.

O período seguinte, entre 1992 e 1993, foi marcado por uma instabilidade na liderança da Companhia, com diversas trocas de presidente, conforme pode ser observado no Quadro 9.

Quadro 9 – Histórico do período de gestão de cada presidente da CONAB

PRESIDENTES	PERÍODO	Experiências de planejamento estratégico	Tempo de permanência
Primeiro	01/01/91 a 13/01/92	primeira experiência	12 meses
Segundo	13/01/92 a 20/07/92		6 meses
Terceiro	20/07/92 a 11/11/92		4 meses
Quarto	11/11/92 a 14/01/93		2 meses
Quinto	14/01/93 a 09/07/93		6 meses
Sexto	09/07/93 a 29/07/93		1 mês
Sétimo	29/07/93 a 02/09/93		2 meses
Oitavo	02/09/93 a 11/05/95		20 meses
Nono	16/05/95 a 17/01/96	segunda experiência	13 meses
Décimo	18/01/96 a 07/03/96		2 meses
Décimo primeiro	07/03/96 a 01/04/98	terceira experiência	25 meses
Décimo segundo	01/04/98 a 30/04/98		1 mês
Décimo terceiro	30/04/98 a 07/05/99	quarta experiência	13 meses
Décimo quarto	12/05/99 a 07/01/00		7 meses
Décimo quinto	12/01/00 a 23/07/01		6 meses
Décimo sexto	23/07/01 a 20/01/03	quinta experiência	19 meses
Décimo sétimo	21/01/03 a 13/12/04	sexta experiência	24 meses
Décimo oitavo	22/12/2004	sexta experiência	

Fonte: elaborado a partir de informações da Superintendência de Recursos Humanos - SUREH/GESPES 04/07/2005.

A segunda experiência de planejamento estratégico aconteceu em 1995, na qual foi elaborado o Plano de Gestão Empresarial que englobou o biênio 1996/1997.

A elaboração desse plano decorreu de uma diagnose efetuada junto às unidades centralizadas e descentralizadas da Companhia e a agentes ligados ao abastecimento e segurança alimentar (Governo e iniciativa privada). Seu objetivo era efetivar a CONAB em uma posição referencial de produtividade, eficiência, eficácia, efetividade e inovação na prestação de serviços públicos (CONAB, 1995).

Esse Plano de Gestão Empresarial era formado por um grupo de programas, interdependentes, que buscavam sustentar a mudança organizacional da Companhia: programa de re-posicionamento estratégico (definição de missão e diretrizes), programa de mudança organizacional, programa de ações contingenciais e programa de racionalização de custos.

O então presidente permaneceu apenas 13 meses na presidência e com sua saída esta iniciativa também não teve continuidade.

O PPA neste período (1996 – 1999), mesmo apresentando evoluções em relação ao anterior, foi concebido sem alinhamento com o Plano de Gestão Empresarial e ainda focado na prática do processo orçamentário.

Ainda em 1997, sob nova na administração, a Fundação Getúlio Vargas foi contratada para facilitar a terceira experiência de planejamento que resultou numa proposta para atuação futura da CONAB (CONAB, 1997), bem como na concepção de uma nova estrutura organizacional.

Fez parte do escopo deste processo tanto uma avaliação do ambiente externo relacionado ao “*Agrobusiness*” e suas respectivas exigências de funções públicas básicas, como também um diagnóstico da adequação da estrutura, processos, sistemas, mecanismos e instrumentos de operação internos da CONAB.

A partir da definição de uma série de premissas de atuação do governo para o setor (segurança alimentar e abastecimento, chegar à base da pirâmide social, suporte à agricultura, leis de mercado e eficiência, inserção mundial competitiva e reforma administrativa), foram definidos os princípios e campos de ação da CONAB:

- Princípios: “empresa de conhecimento”, “pensar globalmente e agir localmente”, “desintervenção atuante”, “*hands-free*²⁷” e “avaliação de resultados”.
- Campos de ação: gestão da informação e estoques, suporte à política agrícola, suporte aos programas sociais e gestão empresarial.

Para cada campo de ação foram detalhados os instrumentos de atuação da CONAB de modo coerente com as idéias-força, e as políticas e programas projetados para atuação do governo. Além disto foram definidos programas, projetos e ações estruturantes para promover a incorporação da metodologia, tais como:

- Programa permanente de capacitação e desenvolvimento de recursos humanos;
- Projeto empresarial – plano de cargos e salários;
- Programa permanente de informação, sistemas e métodos;
- Programa permanente de qualidade e produtividade;
- Projeto empresarial de orçamento e contabilidade de custos;
- Estruturação do trabalho de modo cooperativo, com unidades de negócios, equipes autônomas, permanentes e temporárias; e,
- Programa permanente de desenvolvimento de novos produtos, programas e clientes.

²⁷ Expressão utilizada neste planejamento estratégico para caracterizar a operação com papéis (títulos, selos, opções, etc) em lugar da movimentação física de mercadorias.

Apesar da visão sistêmica e consistência dos cenários projetados e das propostas apresentadas, o trabalho não foi internalizado pela CONAB e, com exceção das propostas relativas à constituição de comitês técnico-operacionais temáticos, a organização interna e o escopo de atuação da CONAB mantiveram-se como antes.

Também em 1997 a CONAB procurou sintetizar suas experiências anteriores de planejamento num processo de desenvolvimento e de desdobramento da estratégia para a companhia (CONAB, 1997). Todavia, segundo avaliação da Fundação para o Premio Nacional da Qualidade - FPNQ - realizada neste mesmo ano, o processo descrito ainda era considerado pouco consistente com a prática observada e em estágio inicial de amadurecimento (FPNQ, 1997).

Uma outra mudança de presidente ocorreu em abril de 1998, interrompendo este ciclo de desenvolvimento estratégico e um novo ciclo foi iniciado – uma quarta experiência – sem aparentemente, como nos ciclos passados, considerar os trabalhos anteriores.

O novo trabalho contou com a participação dos dirigentes e funcionários de diversos níveis e foram novamente revistos a missão regimental e o escopo de atuação da CONAB. Também foram definidos: uma nova visão de futuro, objetivos, diretrizes, projetos de sustentabilidade da missão (sustentação de renda ao pequeno produtor, sistematização das informações agrícolas geradas pela CONAB, estoques públicos com qualidade e modernização da gestão) e de desenvolvimento empresarial (sistema de planejamento e acompanhamento de metas orçamentárias, melhoria da avaliação da safra da CONAB, pesquisa dos sistemas de produção agrícola e coeficientes técnicos e implantação de indicadores de desempenho), todos detalhados em grupos de trabalhos específicos.

Novamente houve interrupção do ciclo com a saída do presidente em maio de 1999. Em fevereiro de 2000 foram revistos os planos de ação (CONAB, 2000a) com uma visão, mais de curto prazo, sustentada nos parâmetros orçamentários e no escopo de atuação vigente antes deste planejamento. Os planos de ação foram desdobrados em planos operativos de cada uma das áreas da organização. (CONAB, 2000b). Todavia novamente não foram encontrados registros de execução e acompanhamento dos mesmos.

O PPA 2000-2003 também não incorporou as propostas geradas no período (terceira e quarta experiência de planejamento estratégico), e os mesmos programas e ações do PPA anterior foram mantidos. Vale destacar que o programa “Cesta de Alimentos” não teve verba para ser executado no período de 2002 e 2003. (CONAB, 2005a).

Uma quinta experiência de planejamento estratégico, denominada CONAB: uma nova estratégia (CONAB, 2000c), foi realizada em 2000. Em alguns aspectos este trabalho retomou parte dos pressupostos do trabalho realizado pela FGV em 1997, na medida em que propôs como foco de sua atuação a prestação de serviços de disseminação de informações e de conhecimento voltados para o Agronegócio e a saída paulatina da CONAB na execução de atividades como:

- serviços próprios de armazenagem – desativação de todas as 140 unidades organizacionais (armazenadoras e de comercialização), inclusive a rede estratégica; e,
- programas de parcerias e de distribuição de cestas de alimentos.

Nesta ocasião, porém, a CONAB estava numa situação bastante delicada devido a um profundo desequilíbrio econômico-financeiro e, conseqüente perda de credibilidade junto aos seus clientes, parceiros e demais órgãos estatais.

Devido a esta situação, a ênfase foi implementar de imediato um processo de saneamento e de redefinição das funções para reduzir o quantitativo de 3.716 para 2.125 empregados por meio de um novo Programa de Desligamento Voluntário Incentivado – PDVI, remanejamento para unidades carentes ou aproveitamento em outros órgãos governamentais (CONAB, 2000).

Como resultado deste trabalho intensificou-se o esvaziamento das funções da empresa e desativação de grande parte de suas unidades operacionais. Os esvaziamentos progressivos realizados pelo governo federal ao longo da década de 90 na CONAB geraram sentimentos de injustiça e descrença em seu corpo funcional (CONAB, 2003).

Pode-se perceber que as experiências de planejamento estratégico vividas pela CONAB até então tinham sido conduzidas com pouco envolvimento das lideranças de carreira da organização e focadas mais nas etapas de análise e formulação das estratégias, resultando em experiências parciais e descontínuas, com baixo grau de implementação.

3.3.2 Contexto e motivações para implementação do BSC

Em 2002, no período de transição para o governo Lula, foi escolhido um novo presidente da CONAB. Diferentemente da maioria dos presidentes anteriores, o novo presidente tinha uma história, formação acadêmica e experiência técnica e executiva na área agrícola e de abastecimento. O novo presidente acompanhou o governo de transição, ocasião em que foi destinada à CONAB a execução dos programas de segurança alimentar que seriam lançados no início do novo governo que estavam no bojo do programa “Fome Zero”.

A diretoria da CONAB para o exercício de 2003 foi escolhida pelo seu novo presidente, os cargos foram ocupados por pessoas de diferentes Estados e que tinham experiência prévia na área de abastecimento. Além disso uma das diretorias foi ocupada por um dos técnicos da casa.

Essa nova diretoria colegiada tomou posse e novos superintendentes foram nomeados. Pela primeira vez na história da organização, apesar das pressões e indicações políticas para estes cargos, todos os superintendentes nomeados eram técnicos de carreira da casa.

A nova administração acreditava que a CONAB poderia ser um instrumento de desenvolvimento da agricultura brasileira e de apoio aos programas sociais do governo. Assim, assumiram a gestão com metas de reverter o processo de esvaziamento progressivo e recuperar a identidade e função social da companhia o que provocou um “sentimento coletivo de esperança” (EMP, 2003, p. 47).

Em pesquisa realizada junto a seus funcionários neste período, a maioria dos respondentes (82%) alegou acreditar no futuro da empresa (EMP, 2003, p. 47). Por outro lado esta mesma pesquisa indicou que a maioria dos respondentes (66%) estava preocupada com o reconhecimento externo da importância da companhia. “Os empregados desejam ser reconhecidos como parte de uma empresa que julgam importante para o país” (EMP, 2003, p. 43).

Nas entrevistas realizadas nesta pesquisa, algum entrevistados fizeram referência a este período como sendo um momento de grande desafio, segundo as próprias palavras utilizadas por eles: era necessário “ressuscitar, restaurar e recuperar a organização”, bem como “recuperar a auto-estima das pessoas que, nesta ocasião, tinham vergonha de falar que trabalhavam na CONAB”.

A nova gestão considerava que um desafio como este não poderia ser realizado sem contar com as pessoas da instituição e que as pessoas precisavam ser conquistadas conforme comenta um dos líderes entrevistados: “Eu tinha convicção que as pessoas não queriam coisas artificiais e impostas, bem como que as intervenções tinham que acontecer na hora certa”. E acrescentou: “Eu queria que a ação da diretoria fosse conquistando e seduzindo as pessoas, para restaurar um clima de harmonia e crença na instituição e na sua nova gestão”.

Já nas primeiras interações com o corpo funcional, ficou claro para a diretoria que as pessoas estavam cansadas de promessas vazias. Segundo relato de entrevistados que estavam presentes no discurso de posse da nova diretoria, uma pessoa pediu a palavra e disse que era tudo muito bonito mas que ela não acreditava em nada daquilo. Todos os outros prometeram coisas parecidas e no final não fizeram nada.

Inicialmente a nova diretoria quis conhecer melhor a empresa, as pessoas e como elas viam a instituição. Para isto atuaram em duas frentes: uma indireta onde contrataram uma consultoria para realizar um diagnóstico e outra direta onde intensificaram a comunicação com a empresa e valorização de seus servidores.

O diagnóstico realizado foi bastante abrangente e contemplou: uma pesquisa tipo *survey*, um mapeamento das principais atividades de cada área, entrevistas semi-estruturadas com a diretoria e com os superintendentes da matriz e oficinas de observação (EMP, 2003).

O resultado dos questionários, entrevistas e oficinas foram consolidados, analisados e divulgados, contribuindo assim para que a diretoria pudesse ter uma visão geral sobre a companhia e de como os servidores a viam. Esse diagnóstico

evidenciou que a CONAB ao longo de seu progressivo esvaziamento havia perdido o alinhamento em torno dos objetivos centrais da empresa:

[...] mesmo seus dirigentes não foram uníssonos em apresentar uma definição precisa das principais tarefas de competência da CONAB. De modo geral, as entrevistas apresentaram dissonâncias calcadas, fundamentalmente, em dois modelos de Estado: gerencial [...] e Intervencionista [...]. As falas denotaram muito mais contrastes que concordâncias entre os aludidos modelos. [...] Tais posições poderiam ser até compatibilizadas se não fossem representadas por parte dos gestores da Companhia como opções únicas e exclusivas (mutuamente excludentes) (EMP, 2003, pp. 223, 224).

Além desses resultados, o presidente e os diretores foram formando uma visão da empresa a partir de diversas interações diretas com o corpo funcional. O presidente, por exemplo, visitou pessoalmente, pelo menos uma vez, cada uma das superintendências regionais do país. Nestas visitas as pessoas eram convidadas a participar de uma exposição do presidente, que apresentava com transparência sua visão sobre a instituição, suas oportunidades e desafios. Ao final das exposições as pessoas podiam fazer perguntas e comentários. Com estas interações diretas pôde-se certificar a necessidade de estabelecer com maior clareza, o papel e rumo que a CONAB deveria seguir.

Assim, ao longo de mais de um ano, como comentou um dos entrevistados desta pesquisa, “foi se criando um clima propício e foi nascendo a necessidade de consolidar a empresa e entender sua racionalidade, fluindo naturalmente para a idéia de se fazer um projeto de planejamento estratégico

Durante este mesmo período os servidores se engajaram e se comprometeram com os novos programas que foram trazidos como a operacionalização do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, ação estruturante do programa “Fome Zero”.

Também contribuíram para que a organização começasse a ter um novo posicionamento. Por exemplo o PPA 2004 – 2007, realizado entre abril e maio de

2003, foi diferente dos anteriores tanto em termos de processo quanto em termos de resultado final, refletindo a nova postura da instituição. Em termos de processo destaca-se a participação do corpo diretivo, dos gestores, dos assessores, dos assistentes e de alguns técnicos no total de aproximadamente 50 pessoas, bem como a utilização de uma metodologia específica²⁸ (CONAB, 2003).

Além disso, nesse PPA a CONAB participou desde a formulação dos objetivos setoriais do MAPA e, não somente na definição dos seus programas e ações.

Em termos de resultado outros programas e ações foram incorporados, ampliando o escopo de atuação da CONAB, como por exemplo, ações de: cadastro nacional de unidades armazenadoras; capacitação de mão-de-obra do setor armazenador; organização dos micros e pequenos varejistas; vistoria de estoques privados e das condições de armazenamento; aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar, entre outros (CONAB, 2005a).

Com estes indícios, sentia-se que a organização estava preparada para receber e aderir a um programa de mudanças. Assim no final do ano de 2003 foi lançado o “Programa de Revitalização da CONAB”, que contemplava quatro grandes projetos: a) Implantação da Sistemática de Planejamento Estratégico; b) Modernização da Estrutura de Tecnologia da Informação; c) Aperfeiçoamento do sistema de Previsão de Safras; d) Apoio à Capacitação e Comercialização da Produção Regional Familiar.

Para o projeto de Implantação da Sistemática de Planejamento Estratégico foi adotada a metodologia de BSC que é objeto desta investigação e constituiu-se na sexta experiência de planejamento estratégico da CONAB.

²⁸ A metodologia utilizada foi a de construção de “árvores de problema” e “árvores de objetivo”, que ofereciam as causas e efeitos do problema, e os meios para sua solução (CONAB, 2003, p.9).

3.3.3 O processo de implementação

A primeira atividade relativa ao projeto de implantação da Sistemática de Planejamento Estratégico foi a criação de um grupo de trabalho para escolher a metodologia e a abordagem. Alguns dos participantes deste grupo tiveram acesso aos relatórios e as apresentações do diagnóstico previamente realizado, e haviam ouvido falar da metodologia de *Balanced Scorecard* com o enfoque de um painel de controle e software para monitoramento de indicadores.

O grupo de trabalho partiu desta referência, buscou literatura para se aprofundar e realizou uma série de visitas a organizações que já haviam implementado esta metodologia de BSC. Ficaram interessados e resolveram fazer projeto piloto para testá-la.

A área escolhida foi a Superintendência de Armazenagem - SUARM. Foram reunidos todos seus funcionários por três dias no centro de treinamento com uma facilitadora externa para refletir sobre a missão e os desafios da área, bem como traduzi-los num mapa estratégico e num conjunto de indicadores.

As pessoas no início da experiência piloto estavam resistentes, mas ao final demonstraram entusiasmo e fizeram comentários favoráveis à metodologia de BSC. Segundo um dos entrevistados desta pesquisa, esta experiência foi bastante gratificante, pois pela primeira vez a metodologia a ser utilizada era testada com o envolvimento de pessoas da operação, o que demonstrava que o processo provavelmente seria mesmo diferente dos anteriores.

Com o resultado favorável da experiência piloto, o grupo de trabalho referendou a escolha do BSC como metodologia para o projeto e disparou uma

licitação para contratar uma empresa de consultoria para facilitar a sua implementação.

Apesar dos estudos preliminares e da experiência piloto implementada, nas entrevistas percebeu-se que, com exceção dos envolvidos no grupo de trabalho inicial, nenhum dos demais entrevistados tinha clareza sobre a razão da escolha da metodologia ou sobre sua abrangência, e nem da opção do BSC entre outras alternativas para a implantação da Sistemática de Planejamento Estratégico .

Alguns deles mencionaram que provavelmente a escolha da metodologia foi porque era a “onda do momento” ou a que estava em evidência na ocasião. Outros fizeram menção ao fato de que foi uma indicação que surgiu por ocasião do diagnóstico.

Um entrevistado acrescentou que seu primeiro contato foi diretamente com software de BSC²⁹: “Desconheço os critérios da escolha, não me recordo de uma discussão compartilhada sobre diferentes opções metodológicas. Desde o início fui conhecer softwares de BSC”.

Quando questionados sobre o que é a metodologia de BSC, alguns entrevistados definiram-na como um sistema de medição de desempenho ou no máximo como um sistema para definição e controle das estratégias, conforme estas afirmações:

- “Metodologia que define as grandes estratégias da empresa, indicadores para medir se os resultados estão sendo atingidos, propiciando melhorias internas”;

²⁹ Existem no mercado diferentes sistemas aplicativos comerciais – softwares de BSC - que disponibilizam funcionalidades de operacionalização dos instrumentos do BSC.

- “Método de construção do planejamento estratégico em equipe e ao mesmo tempo de construção de um instrumento para seu acompanhamento”;
- “Ferramenta de fundamental importância para um gestor, porque você tem condição de mensurar o desempenho de suas atividades”.

Apenas um dos líderes entrevistados definiu o BSC mais próximo de uma metodologia para promover a gestão estratégica:

BSC é uma metodologia que faz com que a estratégia faça parte do dia-a-dia, que as ações sejam focadas na estratégia. Sempre discutindo a estratégia e os resultados, eventuais mudanças (correções de rumo e ajustes). Conceito simples mas difícil de colocar em prática. Quando colocado em prática faz com que cada um se sinta envolvido e saiba em que grau o seu trabalho contribui para alcance das metas e resultados.

Os servidores tinham diferentes expectativas dos resultados a serem alcançados com o projeto. Segundo informações obtidas das entrevistas e da observação participante, as expectativas variavam desde que o projeto seria abandonado no meio, traria uma nova “solução mágica” elaborada pelos consultores isoladamente até que o projeto seria a “solução de todos os problemas”. Todavia as expectativas mais encontradas apontavam para:

- Resgatar a identidade e a clareza sobre o papel institucional, bem como o sentido e o valor da organização tanto para seus funcionários quanto para a sociedade em geral;
- Construir uma visão de futuro, dando clareza também aos rumos futuros da organização, definindo metas e iniciativas compatíveis com estes rumos e com a missão;
- Estabelecer um vínculo direto entre as atividades e decisões do dia-a-dia e os rumos traçados.

Como anteriormente discutido no capítulo 1, a implementação do BSC como alavanca da gestão estratégica é um longo processo de aproximações sucessivas para consolidação da proficiência em torno dos cinco princípios de uma organização orientada para a estratégia.

Na CONAB não foi diferente. No período de janeiro 2003 a dezembro de 2005 foram observadas duas grandes fases: uma primeira fase que aconteceu entre maio e outubro de 2004 e a outra que ocorreu entre novembro de 2004 e dezembro de 2005.

A primeira fase, tinha por objetivo resgatar o papel institucional, construir uma visão de futuro e uma estratégia compartilhada pelo menos entre a diretoria e superintendentes, bem como mapear esta estratégia utilizando-se dos instrumentos do BSC (objetivos correlacionados e distribuídos ao longo de diferentes perspectivas de análise, indicadores, metas e iniciativas). O ponto de partida do processo de implementação do BSC foi então a reflexão estratégica (item 1 – Quadro 3).

Essa fase foi subdividida em cinco grandes etapas (Figura 7): planejamento e alinhamento conceitual, alinhamento estratégico da liderança, tradução da estratégia, comunicação da estratégia, treinamento e planejamento do desdobramento (CONAB, 2004b).

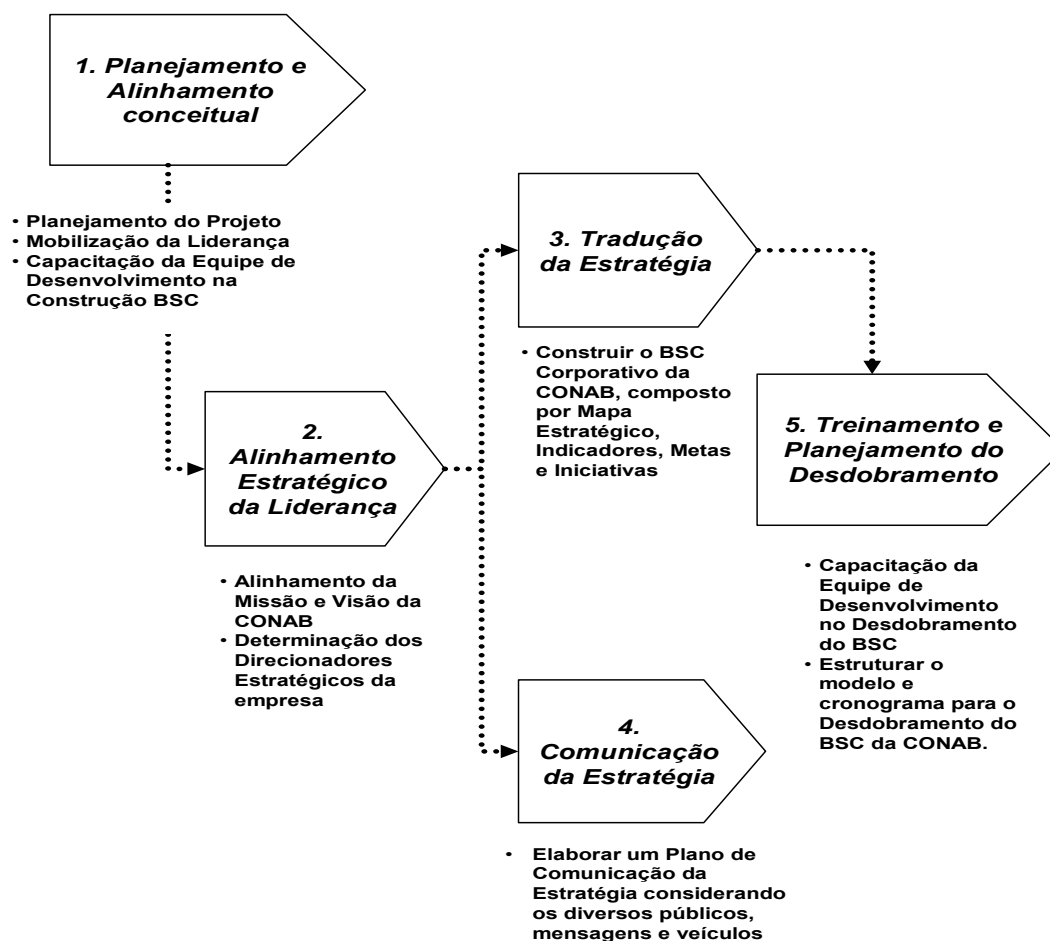


Figura 7 – Principais etapas do projeto CONAB – Fase 1

Fonte: material de apresentação do projeto

Em 06 de maio de 2004 aconteceu a primeira reunião desta fase com a diretoria para apresentar e validar: as principais etapas do projeto, o plano de trabalho, as equipes e seus respectivos papéis e as agendas das principais oficinas. As equipes foram concebidas para garantir amplo e intenso envolvimento das lideranças e para que os líderes atuassem como uma equipe (item 11 e 12 – Quadro 3). Conforme ilustrado na Figura 8 foram definidos:

- Um “patrocinador” que, pela importância e profundidade das ações requeridas neste projeto, foi o próprio Presidente.
- Uma equipe de líderes com atribuição de:

- Envolver-se em entrevistas e validações preliminares para fornecer insumos e direcionadores para equipe de desenvolvimento construir as propostas relativas a cada uma das etapas do plano de trabalho;
 - Participar em tempo integral das oficinas de validação das propostas elaboradas pela equipe de desenvolvimento;
 - Validar as propostas apresentadas, realizando ajustes quando necessário de forma que o produto final representasse a visão estratégica do grupo de líderes da CONAB;
 - Garantir a futura disseminação e internalização dos produtos construídos ao longo do projeto.
- Uma equipe de líderes ampliada com atribuição de:
 - Acompanhar o andamento do projeto, participando dos fóruns de debates e comunicação previstos no plano de trabalho;
 - Validar as propostas apresentadas, propondo ajustes quando necessário de forma que o produto final representasse a visão estratégica do grupo de líderes da CONAB;
 - Garantir a futura disseminação e internalização dos produtos construídos ao longo do projeto.

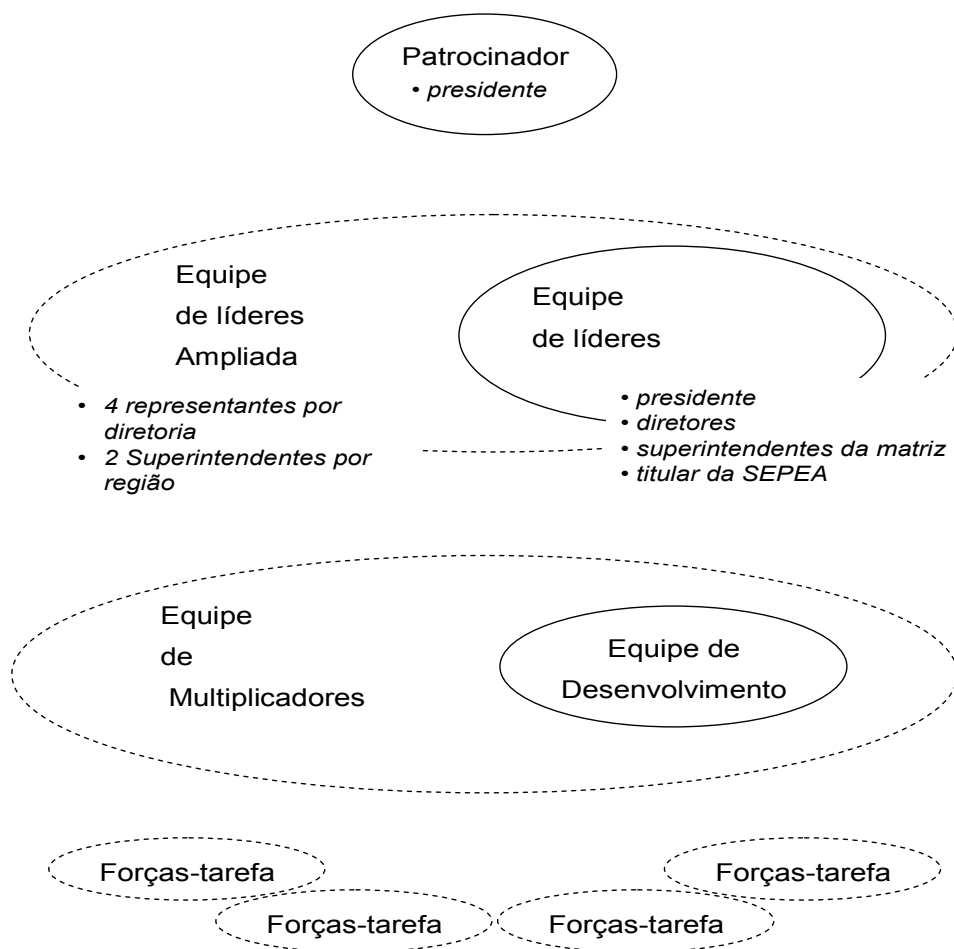


Figura 8 – Equipes do projeto CONAB
 Fonte: material de apresentação do projeto

- Uma equipe de desenvolvimento formada por quatro pessoas que dedicavam 50% de seu tempo para o projeto com a atribuição de participar do planejamento, detalhamento e execução de todas as atividades previstas no projeto, bem como absorver os conceitos, metodologias e ferramentas trazidos pela consultoria para futuramente multiplicar o conhecimento e experiência em outros desdobramentos do processo. Estas duas últimas atribuições também

eram da responsabilidade de uma equipe de multiplicadores, que se envolvia mais pontualmente.

E ainda forças tarefas foram formadas para solução de problemas específicos.

A dinâmica operativa privilegiou a construção conjunta, por meio de ciclos de levantamentos, entrevistas individuais com os líderes, consolidação e preparação de propostas pela equipe de desenvolvimento, oficinas de trabalho com a equipe de líderes ampliada e com a equipe de líderes. Ao longo dos seis meses de trabalho foram realizadas 3 baterias de entrevistas individuais e seis oficinas de um dia com cada uma das equipes de líderes.

A organização do projeto e a dinâmica operativa foram consideradas pelos entrevistados como melhores nessa do que nas outras experiências de planejamento estratégico, isto porque essa nova forma de organização das equipes e de condução dos trabalhos permitiu a reflexão, alinhamento e construção conjunta. Conforme expresso por um deles:

A diferença fundamental é que este foi construído, das outras vezes pessoas contratadas tomavam informações por escrito ou por entrevistas, depois propunham o que achavam melhor. No final enviavam relatórios e ninguém sabia o que deveria fazer. Na mudança de diretoria tudo era esquecido e engavetado.

Sobre este mesmo ponto outro entrevistado acrescentou que pelo fato de estarem tão descrentes com as sucessivas experiências mal sucedidas, as pessoas contribuíram menos do que poderiam:

Eu esperava que mais uma vez a empresa de consultoria contratada fosse trazer uma fórmula mágica, mas com o tempo percebemos que desta vez a solução está em nossas próprias mãos. Se soubéssemos disto antes, poderíamos ter contribuído mais.

Apesar de ser um espaço de amplas reflexões conjuntas e do caráter participativo das oficinas, em uma das entrevistas foi pontuado que “ainda existiram discussões que foram encerradas sem o consenso e na qual imperou a hierarquia. Os pontos que foram decididos assim até hoje causam desconfortos”.

Ainda se verificou por meio das entrevistas realizadas que o estabelecimento do consenso foi prejudicado também pela falta de uniformidade no embasamento conceitual tanto em relação ao conteúdo da estratégia quanto em relação ao método: “Não se reservou tempo no cronograma para que os fundamentos ou referenciais teóricos para sustentar um entendimento profundo dos conceitos envolvidos [...]”.

Os entrevistados destacaram o envolvimento de um número maior de lideranças da organização, em particular dos superintendentes regionais que pela primeira vez participaram de um planejamento estratégico.

Observou-se, porém, o registro de que o envolvimento dos superintendentes regionais ainda foi pequeno se for comparado ao contingente relativo de pessoas a eles subordinados (Quadro 10). Dos 21 regionais apenas dez participaram de oficinas da equipe de líderes ampliada, enquanto todos os superintendentes da matriz participaram das oficinas da equipe de líderes.

Quadro 10 – Número de subordinados por superintendência

Local	Total de servidores	Superintendentes	Número de subordinados por superintendente		
			mínimo	médio	máximo
Matriz	553	14	14	40	81
Regional	1937	21	36	92	206
Total	2490	35			

Fonte: elaborado a partir de informações do lotaciograma de dezembro de 2005.

O envolvimento dos demais servidores durante o processo de construção se deu principalmente através dos líderes que estavam participando diretamente e foi complementado por um *folder*, apostilas, cartilhas e algumas apresentações da diretoria colegiada.

No caso das regionais os superintendentes que representavam uma dada região deslocaram-se para os outros estados para disseminar as informações sobre o projeto e a estratégia, contribuindo também para o aumento da integração entre eles.

A integração foi um dos pontos destacados como positivos por praticamente todos os entrevistados:

“Maior integração entre a diretoria e o corpo funcional e maior inter-relacionamento entre as áreas. Isto foi favorecido pelas dinâmicas das oficinas que promoveram para cada um, uma visão mais abrangente dos processos da empresa, ressaltou o compromisso da diretoria e permitiu reflexões conjuntas”.

Os entrevistados também chamaram atenção da diferença do método: “Esta experiência foi muito mais organizada do ponto de vista metodológico. Das outras vezes chamavam todo mundo ao auditório para discutir, elaborava-se um relatório e depois nunca mais se falava no assunto”; “BSC é um método mais abrangente e consistente que os outros que utilizamos” e “ajudou a estruturar o pensamento e sistematizar seu acompanhamento e análise”.

Os trabalhos deste primeiro ciclo de implementação foram realizados conforme previamente planejados e no final de outubro de 2004 tinham-se como produto: uma nova declaração de missão, um mapa estratégico corporativo (Figura 9) com 21 objetivos distribuídos nas perspectivas de sociedade, processos internos, excelência organizacional interna, integração e financeira. As perspectivas selecionadas foram resultado da ampla reflexão sobre públicos e proposta de valor que ocorreu durante as entrevistas e oficinas (itens 2 e 3 – Quadro3).

Para cada objetivo foram definidos pelo menos um indicador e para cada indicador foram estabelecidas metas para 2005, 2007 e 2009. Considerando a distância entre o patamar da situação atual e das metas estabelecidas, foram

priorizados 17 iniciativas ou projetos estratégicos, 16 deles para início em dezembro de 2004 (itens 4, 5, 6 e 7 – Quadro 3).

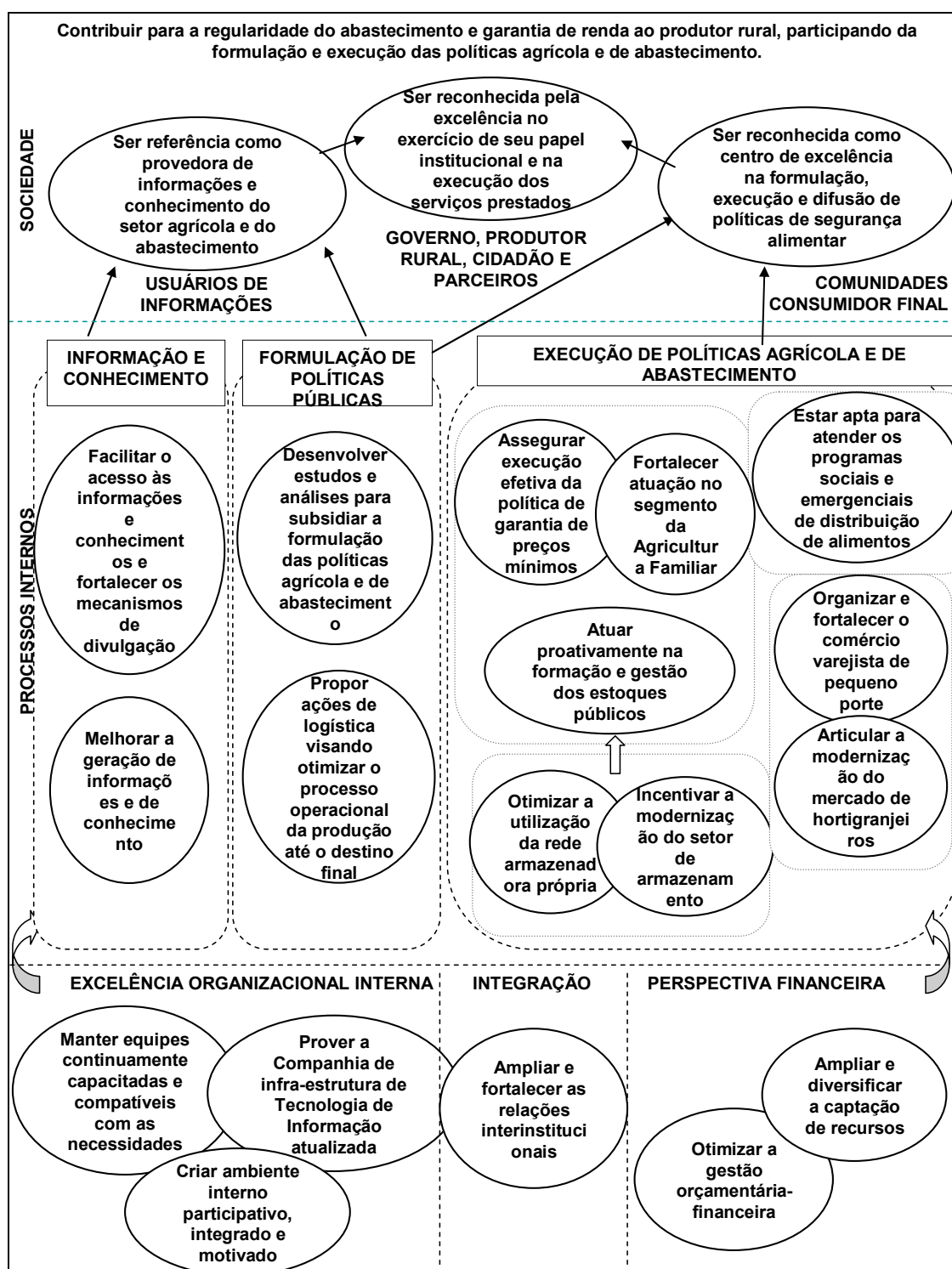


Figura 9 – Mapa estratégico da CONAB

Fonte: acervo do material de apresentação do projeto de BSC da CONAB

Também foi elaborado um plano para segunda fase de evolução da implementação do BSC, período de novembro de 2004 a dezembro de 2005. Esta fase teve como objetivo ampliar o escopo do projeto para atingir o restante da organização e consolidar a implementação. Assim planejou-se um conjunto abrangente de atividades no intuito de criar condições para que a CONAB evoluísse em todos os princípios de uma organização orientada para a estratégia. As atividades foram organizadas em cinco grandes frentes (CONAB, 2004a):

- Operacionalizar o Planejamento Estratégico corporativo **até fevereiro de 2005** que significava viabilizar uma primeira Reunião de Aprendizado Estratégico – RAE – para **1º de março** mesmo sem os procedimentos e ferramentas estabelecidos.
- Estabilizar e “fazer rodar” o processo de gestão da estratégia **a partir de fevereiro de 2005** que significava: implementar o procedimento de coleta de dados e o sistema de BSC para viabilizar a geração sistemática dos indicadores, implementar rotinas de acompanhamento das iniciativas estratégicas e de geração de relatórios mensais, implementar a sistemática para realização trimestral das reuniões de análise estratégica contemplando sua preparação e encaminhamento das ações pós-reuniões.
- Executar um programa estruturado de comunicação da estratégia para todo o corpo funcional **até fevereiro de 2005** que significava: realizar uma série de eventos na matriz e nas regionais para divulgação do mapa estratégico, dos indicadores, metas e iniciativas.
- Vincular a estratégia desenhada no Planejamento Estratégico com os processos da Companhia **até dezembro de 2004** que significava: construir

uma visão dos macro-processos requeridos pela estratégia e analisar as demandas que a estratégia tinha para cada um deles.

- Elaborar o detalhamento do plano de desdobramento desta estratégia (Figura 10), com indicadores e metas para demais áreas, **até fevereiro de 2005**

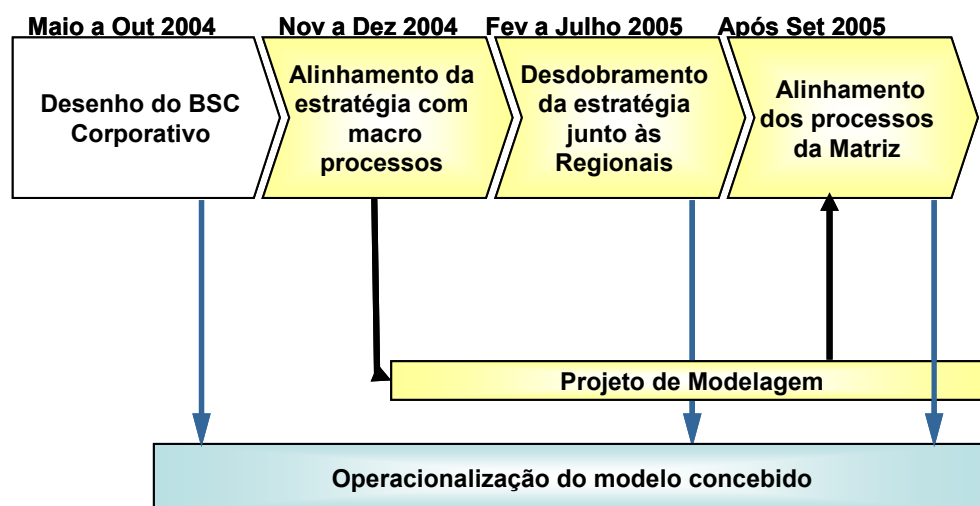


Figura 10 – Visão geral do plano de desdobramento
Fonte: material de apresentação do projeto

Em dezembro de 2004 houve nova troca de presidente. Diferentemente do que ocorreu nas experiências anteriores de planejamento estratégico, o novo presidente, que já fazia parte da diretoria e foi escolhido pelo presidente anterior, deu continuidade ao plano estratégico e a implementação do BSC. Compromisso que assumiu publicamente em seu discurso de posse:

A Diretoria Colegiada, ao longo desses vinte e três meses, liderada pelo [...] e com o apoio imprescindível do corpo funcional operou as transformações necessárias ao redirecionamento da Companhia, de conformidade com as orientações emanadas do Ministério. O compromisso que ora assumo, logicamente junto com os demais membros da Diretoria, é o de **dar continuidade** e moldagem a essas iniciativas, envolvendo, entre outras: A consolidação do Programa de Revitalização da Conab, contemplando os seguintes projetos: **a) Implantação da Sistemática de Planejamento Estratégico**; b) Modernização da Estrutura de Tecnologia da Informação; c) Aperfeiçoamento do sistema de Previsão de Safras; d) Apoio à Capacitação e Comercialização da Produção Regional Familiar (CONAB, 2004c).

Quatro das cinco grandes “frentes” planejadas foram encaminhadas, porém em ritmo um pouco mais lento que o planejado e sem abranger todo escopo inicialmente previsto, com exceção da frente de comunicação que foi realizada integralmente no prazo estipulado. Em resumo no período de novembro de 2004 a dezembro de 2005, foram realizadas as seguintes atividades:

- De novembro a fevereiro de 2005: realizaram uma série de oficinas para construir uma visão dos macro-processos requeridos pela estratégia, analisar as demandas que a estratégia tinha para cada um deles. Também foi definida a abordagem de modelagem de processos para orientar os desenvolvimentos futuros de sistemas aplicativos (CONAB, 2004d).
- De novembro a fevereiro de 2005: a CONAB fez um esforço concentrado de comunicação da estratégia corporativa na matriz envolvendo numa primeira etapa todos os superintendentes, gerentes, assessores e assistentes da matriz e numa segunda etapa todos os funcionários da matriz. Em paralelo programa similar foi desenvolvido nas regionais incluindo todos empregados da sede das regionais e gerentes das unidades operacionais não localizadas na sede. Também foram distribuídos uma série de materiais de divulgação da estratégia (CONAB, 2005d), ou seja, houve ampla divulgação da estratégia (item 15 – Quadro 3);
- De março a abril de 2004: foi elaborado o primeiro relatório de acompanhamento estratégico (referente ao período de janeiro a dezembro de 2004), organizou-se e realizou a primeira RAE sem no

entanto implementar uma sistemática (CONAB, 2005b e CONAB, 2005c);

- de junho a outubro de 2005: implantou-se o software BSC, alimentando-o com os dados da CONAB o software de BSC. Todavia ainda para uso restrito à equipe de desenvolvimento (CONAB, 2005d);
- de outubro a dezembro de 2005: foi elaborado o segundo relatório de acompanhamento estratégico (referente ao período de janeiro a setembro de 2005), organizou-se e realizou-se a segunda RAE de análise estratégica (CONAB, 2005d e CONAB, 2005e);

Na percepção de alguns dos entrevistados o primeiro ciclo de implementação, de maio a dezembro de 2004, foi muito mais intenso e veloz do que o segundo implementado em 2005: “Houve uma desaceleração, o que preocupa é que a ponta já sentiu e está se perguntando o que será que vem agora [...]” ou ainda “Não existe um cronograma claro para as próximas reuniões como na primeira fase, se tivesse haveria uma sinalização que estava andando ou pelo menos demonstraria compromisso com a continuidade”.

O ano de 2005 foi encerrado sem que o desdobramento das estratégias fosse iniciado e sem uma aprovação para sua realização em 2006 (item 9 – Quadro 3). Foram percebidos desconfortos com esta situação em parte dos entrevistados, que fizeram comentários do tipo: “Tivemos um grande avanço, mas poderíamos ter avançado muito mais”, e “paramos no meio do caminho e o risco de retrocesso é muito grande” ou ainda “ Sinto uma estagnação. Não aconteceu o desdobramento, houveram apenas duas RAE’s e não houveram outras ondas de comunicação”.

Este relato procurou sintetizar os diversos eventos que ocorreram entre maio de 2004 e dezembro de 2005 na CONAB e que estiveram diretamente associados ao processo de implementação do BSC. Comparando estas informações coletadas com as práticas referenciais de uma implementação de BSC orientada para o aprendizado capítulo 1 – Quadro 3, evidenciou-se que a maioria das práticas foram contempladas no processo da CONAB o que demonstra uma forte orientação para o aprendizado conforme ilustrado no Quadro 11.

Quadro 11 – Análise do processo de implementação da CONAB em relação às práticas de referência de um processo orientado ao aprendizado

Práticas de referência	Situação da CONAB
1. Reflexão estratégica como ponto de partida do processo	<ul style="list-style-type: none"> • Prática presente na CONAB
2. Reflexão sobre públicos e proposta de valor	<ul style="list-style-type: none"> • Houve uma ampla reflexão sobre públicos e proposta de valor, todavia, essa reflexão aconteceu somente a partir de uma visão interna;
3. Reflexão e seleção de perspectivas a partir da análise de públicos e proposta de valor	<ul style="list-style-type: none"> • Prática presente na CONAB
4. Mapa estratégico como síntese da reflexão estratégica no qual se explicita a lógica da estratégia	<ul style="list-style-type: none"> • Prática presente na CONAB
5. Indicadores construídos a luz do mapa	<ul style="list-style-type: none"> • Prática presente na CONAB
6. Metas com foco no longo prazo e na trajetória de evolução do desempenho	<ul style="list-style-type: none"> • Prática presente na CONAB
7. Iniciativas definidas a partir da trajetória de evolução do desempenho direcionada pelas metas	<ul style="list-style-type: none"> • Prática presente na CONAB
8. Instrumentos do BSC (mapa, indicadores, metas e iniciativas) concebidos para estarem a serviço da dinâmica do processo de aprendizado estratégico	<ul style="list-style-type: none"> • Ainda não havia sido observado na CONAB

Práticas de referência	Situação da CONAB
9. Questionamento da consistência e coerência da configuração a luz da estratégia	<ul style="list-style-type: none"> • Ainda não havia sido realizado pela CONAB
10. Desdobramento das estratégias para as unidades de negócios e de serviços	<ul style="list-style-type: none"> • Ainda não havia sido realizado pela CONAB
11. Envolvimento amplo e intenso das lideranças	<ul style="list-style-type: none"> • Prática presente na CONAB
12. Formação de uma equipe de líderes e não apenas uma reunião de líderes funcionais	<ul style="list-style-type: none"> • Prática presente na CONAB
13. Reservar espaço na agenda gerencial para promover as reflexões	<ul style="list-style-type: none"> • Prática presente na CONAB
14. Criar instrumentos e condições para o diálogo e aprendizado estratégico entre os líderes	<ul style="list-style-type: none"> • Os fóruns (RAE's) e instrumentos (relatório e sistemas de monitoramento) foram criados.
15. Propagação do diálogo e do aprendizado estratégico por toda organização	<ul style="list-style-type: none"> • Houve um amplo programa de comunicação, mas o diálogo e o aprendizado estratégico ainda não haviam se espalhado pelos outros níveis da organização.

Fonte: elaborado pela autora

Identificou-se que todos os fatores críticos de referência apresentados no capítulo 2 – Quadro 6 estavam presentes no contexto da CONAB, quase todos eles foram tratados no processo de implementação. Todavia, alguns deles foram parcialmente gerenciados, conforme sintetizado no Quadro 12, ou seja, somente foram tratados no âmbito do projeto e ainda não foram incorporados e consolidados pela gestão da CONAB. Por exemplo:

- as metas e iniciativas foram definidas no projeto para um horizonte de longo prazo, todavia, a implementação das iniciativas transcende a alçada da gestão da CONAB no tocante a disponibilidade de recursos financeiros para sua

execução e não se criaram iniciativas complementares para promover um melhor flexibilização dessa questão (item 1 quadro 12).

- Apesar de no projeto a visão ter se limitado à visão da organização, os três novos executivos de fora da CONAB que vieram compor a diretoria faziam um contraponto a visão mais interna, e, além disso, estavam previstas uma série de pesquisas com o público externo. Ao longo do processo dois desses executivos saíram da organização e as pesquisas não foram realizadas, reduzindo a contribuição visão da externa e dificultando a compreensão do valor efetivamente gerado pela organização (itens 3 e 4 do Quadro 12)
- as iniciativas foram definidas no projeto de modo colegiado na equipe de líderes estimulando as reflexões e aprendizado, porém sua gestão foi atrelada a uma área específica e o processo de gestão compartilhado (reuniões de análise estratégica) restringiu-se apenas ao controle, reforçando a cultura de comando e controle (item 5 quadro 12);
- dentro dos limites de competência da CONAB, o processo de gestão da estratégia foi concebido para transcender a lógica do plano no sentido do aprendizado estratégico. Todavia, o processo de implementação não contemplou iniciativas complementares para o contexto mais amplo de suas relações como as demais instituições do governo federal e a CONAB continuou sujeita a fragmentação e lógica seqüencial do planejamento governamental (item 6 quadro 12).

QUADRO 12 – Análise do processo de implementação da CONAB em relação aos fatores críticos para gestão estratégica no contexto de uma organização pública

Fatores críticos	Situação da CONAB	Como foram abordados no processo de implementação
1. Descontinuidade das lideranças	<ul style="list-style-type: none"> Fator presente na história da CONAB 	<ul style="list-style-type: none"> Fator gerenciado com efetividade na troca de presidentes ocorrida durante o período do projeto
2. Visão de curto prazo	<ul style="list-style-type: none"> Fator presente na CONAB 	<ul style="list-style-type: none"> Parcialmente gerenciado
3. Fragilidade das instituições	<ul style="list-style-type: none"> Fator presente na CONAB 	<ul style="list-style-type: none"> Fator gerenciado com efetividade, foi amplamente tratado nas diversas iniciativas do Programa de revitalização da CONAB
4. Visão centrada na organização	<ul style="list-style-type: none"> Fator presente na CONAB 	<ul style="list-style-type: none"> Parcialmente gerenciado
5. Dificuldade de compreensão do valor efetivamente gerado pela organização	<ul style="list-style-type: none"> Fator presente na CONAB 	<ul style="list-style-type: none"> Parcialmente gerenciado
6. Modelo mental de comando e controle	<ul style="list-style-type: none"> Fator presente na CONAB 	<ul style="list-style-type: none"> Parcialmente gerenciado
7. Fragmentação da estratégia e vigência da lógica do planejamento (segmentação entre planejamento, execução e controle)	<ul style="list-style-type: none"> Fator presente na CONAB 	<ul style="list-style-type: none"> Parcialmente gerenciado

Fonte: elaborado pela autora

3.3.4 Estágio de evolução na metodologia

Para fins de identificação do estágio de evolução na metodologia, realizou-se uma avaliação do nível de excelência da CONAB, em dezembro de 2005, em cada uma das práticas de uma organização orientada para estratégia. A avaliação da excelência em cada prática foi resultado da consolidação e confrontação entre as percepções manifestadas nas entrevistas, a percepção derivada da observação participante e as evidências objetivas encontradas nos diversos documentos pesquisados.

No princípio **mobilizar a mudança por meio da liderança executiva**, por exemplo, observou-se que a evolução foi significativa mais que ainda restava espaço para avanços em algumas práticas, conforme sintetizado no Quadro 13.

Quadro 13 – Avaliação da CONAB nas práticas relacionadas ao princípio de mobilizar a mudança por meio da liderança executiva

Práticas	Nível de excelência da prática na CONAB em dez/2005				
	0 - Inativo	1 – Planejando primeiros passos	2 - Evoluindo lentamente	3 - Evoluindo	4 - Prática de referência
1.1 Comprometimento da alta liderança				x	
1.2 Articulação clara do argumento em favor da mudança				x	
1.3 Envolvimento da equipe de liderança				x	
1.4 Esclarecimento da visão e da estratégia				x	
1.5 Compreensão do novo estilo gerencial		x			
1.6 Identificação do gerente de projeto			x		

Fonte: práticas e escala de avaliação (0 a 4) extraídos de Norton e Russel (2004).

A nova diretoria colegiada estava há um ano na empresa e havia conquistado credibilidade e mobilizado grande parte do corpo funcional em torno de

sua convicção de que a empresa devia e podia se consolidar como uma organização de grande valor para a sociedade brasileira (item 1.2 do Quadro 13).

Além disso, ela se mostrou bastante comprometida ao longo de todo desenvolvimento dos trabalhos, participando ativamente de todas oficinas, reuniões e eventos de comunicação (item 1.1 do Quadro 13).

A diretoria utilizou-se dos eventos do projeto como um meio para seu alinhamento e para sustentar o clima próprio para mudança junto aos servidores, favorecendo a transformação que se mostrava necessária para consolidação da empresa em outro patamar (item 1.2 do Quadro 13).

Como resultado, já se observava um discurso alinhado da diretoria e dos superintendentes em relação ao papel e ao futuro da CONAB, conforme apontado em uma das entrevistas (item 1.3 do Quadro 13):

Com uma visão global alinhada, o discurso dos diferentes líderes, tanto interna quanto externamente, ficou concatenado e transmitiu a idéia de conjunto que foi se propagando. Hoje dentro e fora da empresa as pessoas que se relacionam com a CONAB já sabem o que ela faz e o que ela pretende fazer (ENTREVISTA DESTA PESQUISA, 2006).

Eles utilizaram todos os eventos e produtos gerados ao longo do projeto, respectivamente, como oportunidades e instrumentos para ampliar e aprofundar o entendimento e o compromisso dos servidores sobre o futuro que haveriam de construir (item 1.4 do Quadro 13).

O mapa estratégico, por exemplo, foi amplamente comunicado e distribuído a todos os funcionários e colocados nas paredes da maioria das salas. Conforme declarou um dos entrevistados: “Os servidores não podem dizer mais que não conhecem a missão e os principais desafios da companhia, pois todos tiveram acesso à declaração de missão e ao mapa estratégico”.

Todavia o novo estilo de gestão proposto pelo BSC (item 1.5 do Quadro 13), onde o aprendizado sobrepõe o controle, não parecia ter sido totalmente compreendido pela liderança uma vez que as reuniões ainda eram fortemente dominadas pelo aspecto de acompanhamento e controle conforme sintetizado por um dos entrevistados:

Ainda existe nas reuniões postura de controle, por exemplo os gestores responsáveis pelas iniciativas que não avançaram são alvo de críticas terríveis. E não se busca compreender e dialogar sobre o que precisamos fazer para mudar esta situação).

Um outro item que não havia evoluído tanto foi a designação formal de um gerente de projeto. Na maioria das organizações, os empreendimentos de grande porte possuem um gerente de projeto formalmente designado, o que demonstra a preocupação e a relevância dada pela diretoria ao tema. Na CONAB isto ainda estava um pouco diluído entre diferentes atores (item 1.6 do Quadro 13).

O princípio de **traduzir a estratégia em termos operacionais**, cuja avaliação foi sintetizada no Quadro 14, a evolução também demonstrou ser significativa. Um mapa estratégico foi construído contemplando os aspectos recomendados pela metodologia: um número não muito grande de objetivos estratégicos distribuídos em diferentes perspectivas de análise, considerando a visão interna e externa, concatenados por meio de uma trajetória de como a organização atingiria sua visão e realizaria sua missão.

O conteúdo do mapa estratégico apontava tanto para continuidade da atuação histórica da CONAB na execução das políticas agrícolas, quanto para a inclusão, ampliação e fortalecimento de outras funções como: geração e disseminação de informações, programas relativos à agricultura familiar, organização dos mercados de hortigranjeiros, comércio varejista entre outras.

Quadro 14 – Avaliação da CONAB nas práticas relacionadas ao princípio de traduzir a estratégia em termos operacionais

Práticas	Nível de excelência da prática na CONAB em dez/2005				
	0 - Inativo	1 - Planejando primeiros passos	2 - Evoluindo lentamente	3 - Evoluindo	4 - Prática de referência
2.1 Desenvolvimento do mapa estratégico				x	
2.2 Construção do Balanced Scorecard			x		
2.3 Estabelecimento de metas			x		
2.4 Definição e priorização de iniciativas		x			
2.5 Atribuição de responsabilidades		x			

Fonte: práticas e escala de avaliação (0 a 4) extraídos de Norton e Russel (2004).

Mesmo assim, na percepção de um de seus técnicos de planejamento estratégico, este conteúdo ainda era pouco estratégico: “Olhe para este mapa, todas as nossas caixinhas organizacionais foram aí representadas. Ele está muito operacional, não inclui aspectos inovadores”.

O mapa estratégico construído pareceu cumprir bem seu papel de explicitar e favorecer o alinhamento em torno da estratégia pretendida (item 2.1 do Quadro 14), conforme ilustram os comentários das entrevistas: “O desenvolvimento do mapa estratégico facilitou bastante para termos clareza sobre o que fazemos e o que temos que fazer” ou ainda:

A cúpula e a liderança executiva já estão bem alinhadas, todas as demandas apresentadas e discutidas a luz do planejamento estratégico. Ele criou uma linguagem comum, nas reuniões de superintendentes, as apresentações estão cada vez mais sendo feitas com o mapa estratégico como pano de fundo. E nítida a evolução de uma reunião para outra.

Conforme recomenda a metodologia, cada objetivo do mapa estratégico possuía pelo menos um indicador. Todavia após um ano de conclusão da primeira fase de implementação, em outubro de 2005, somente 23 dos 43 indicadores tinham sido apurados pelo menos uma vez no período. Dentre os apurados dois deles

foram, na segunda RAE, questionados quanto sua efetividade em medir o objetivo estratégico. Dos vinte indicadores não apurados, seis deles estavam atrelados à realização de pesquisas que ainda nem haviam sido iniciadas. Isto demonstra que a CONAB avançou mais lentamente neste aspecto (item 2.2 do Quadro 14).

Mesmo não tendo valores de referência, todos os indicadores possuíam metas desafiadoras para 2005, 2007 e 2009. Todavia estas metas não foram revistas e nem desdobradas no período (item 2.3 do Quadro 14).

Os indicadores e metas estavam muito menos consolidados que o mapa estratégico, o que demonstrava que a CONAB avançou mais lentamente nestas práticas (item 2.2 e 2.3 do Quadro 14). Na opinião de um dos entrevistados o desdobramento poderia ter ajudado neste aspecto: “As metas e indicadores não estão tão consolidados, metas desdobradas e mais específicas ajudariam a popularizá-las”.

Nas áreas onde os resultados do desempenho eram mais tangíveis, como por exemplo na armazenagem, os indicadores foram mais bem absorvidos, conforme exemplificou um dos entrevistados:

Em alguns setores onde as medições são palpáveis e se consegue enxergar os resultados mais objetivamente, os avanços foram mais significativos. Armazenagem, por exemplo, antes nem sabíamos qual era o resultado, hoje temos metas claras e já se observa uma maior preocupação com os resultados por parte do corpo funcional.

A CONAB também definiu e priorizou um conjunto de iniciativas estratégicas corporativas. As iniciativas estratégicas corporativas deveriam ser priorizadas e gerenciadas como projetos estruturantes de intervenção e, portanto, com entregas claramente estabelecidas, começo, meio e fim definidos, orçamento e recursos planejados e alocados para sua execução. Estas intervenções em geral requereriam

um esforço considerável da organização e deveriam ser mais abrangentes, transcendendo o escopo de uma área funcional e de suas rotinas operacionais.

Todavia o que se observou na CONAB foi que nem todas as iniciativas foram tratadas como projetos estruturantes de intervenção:

- a maioria das iniciativas não tinha um projeto claramente definido e evoluíram mais lentamente que o inicialmente previsto, muitas vezes atendidas por uma área específica diluídas entre as demais atividades de responsabilidade desta área;
- outras possuíam projeto pronto mas ainda não em andamento;
- algumas ainda continuavam apenas como idéias e intenções, e,
- outras foram nitidamente tratadas como projeto e evoluíram conforme planejado.

Para cada iniciativa foi atribuído formalmente um responsável. Apesar disto nem sempre ficou claro para os gestores como lidar com esta demanda, principalmente para aqueles que não tinham experiência em gestão de projetos. Um entrevistado ilustrou esta questão com o seguinte comentário: “alguns gestores têm dificuldade com a gestão de projetos, eles agem como se o dia-a-dia pudesse dar conta do projeto”.

Se a estrutura de rotina fosse capaz de absorver as demandas estratégicas não seriam necessárias intervenções estruturais, porém as 17 iniciativas estratégicas foram definidas na primeira fase do projeto, por meio de uma análise de suficiência, como sendo intervenções necessárias para que a CONAB pudesse alcançar o patamar de desempenho atrelado às metas que foram traçadas.

Considerou-se então que em termos de iniciativas e de atribuição de responsabilidades, a CONAB ainda estava nos primeiros passos de evolução (item 2.4 e 2.5 do Quadro 14).

Apesar disto a CONAB desenvolveu ações que promoveram algum avanço em todos os objetivos estratégicos que ela definiu, ou seja, as estratégias formuladas estavam de alguma forma sendo implementadas nem sempre na abrangência e ou na velocidade pretendida, conforme comentou um entrevistado: “Esperava-se mais, porém no geral a CONAB conseguiu seguir em frente sem abandonar nenhum dos objetivos a que se propôs, mas também os atores não mudaram”.

Apesar das estratégias estarem sendo implementadas, não se identificou a existência de um processo que interligasse as reuniões, as análises pareceram pontuais por ocasião das duas RAE's que ocorreram no período estudado. Isto sugere que a gestão da estratégia ainda não estava consolidada, conforme ilustrado na avaliação do princípio **transformar a estratégia em processo contínuo** sintetizada no Quadro 15.

Um software de BSC foi implementado, mas só foi atualizado para gerar os relatórios utilizados na segunda RAE. O software ainda não foi disponibilizado para os gestores de linha e, portanto, ainda não pôde ser utilizado pelos gestores para monitoramento e análise entre as reuniões (item 5.1 do Quadro 15).

Grande parte do tempo das RAE's foi destinada para a atualização dos participantes sobre a situação dos indicadores e o estágio de evolução das iniciativas, deixando pouco espaço e motivação para as reflexões e aprendizado estratégico, conforme ilustrado pelo relato de um dos entrevistados:

A reunião se resumiu a uma seqüência de apresentações onde todos ouvem, houve uma certa desmotivação. Muitas pessoas não conseguiam se concentrar e entravam e saiam da sala. [...] O que tem mais valioso numa

RAE's: análise, identificação das correções de rumo e tomada de decisão; eu não consigo enxergar nas nossas reuniões.

Quadro 15 – Avaliação da CONAB nas práticas relacionadas ao princípio de transformar a estratégia em processo contínuo

Práticas	Nível de excelência da prática na CONAB em dez/2005				
	0 - Inativo	1 - Planejando primeiros passos	2 - Evoluindo lentamente	3 - Evoluindo	4 - Prática de referência
5.1 Implementação do sistema de <i>reporting</i> do BSC			x		
5.2 Realização de reuniões de aprendizado estratégico			x		
5.3 Integração entre planejamento, orçamento e estratégia		x			
5.4 Vinculação do planejamento de RH e TI à estratégia			x		
5.5 Conexão entre gestão de processos e gerenciamento da estratégia		x			
5.6 Conexão entre compartilhamento de conhecimentos e gerenciamento da estratégia		x			
5.7 Criação da unidade de gestão estratégica			x		

Fonte: práticas e escala de avaliação (0 a 4) extraídos de Norton e Russel (2004).

O teste de hipóteses e a identificação das estratégias emergentes também foram prejudicados, pois nenhum dos indicadores da perspectiva de sociedade foi apurado no período e nem todos os outros objetivos tinham pelo menos um de seus indicadores apurados. Estas questões também foram evidenciadas pelos entrevistados:

- “Nós ficamos com uma visão muito interna da empresa, não evoluímos nos indicadores voltados para a visão externa e de resultados”;
- “Ainda não conseguimos verificar se os objetivos maiores (da perspectiva de sociedade) estão sendo atingidos, prejudicando a análise”;

- “Não estou vendo o teste de hipóteses para validar as premissas”; ou ainda;
- “Estamos nos atendo ao que foi definido, ainda não estamos ampliando ou reformulando”.

Assim pode-se dizer que a CONAB apresentou uma lenta evolução no item 5.2 (Quadro 15).

A integração da estratégia com o planejamento e orçamento só foi estudada no período (item 5.3 do Quadro 15) e teve sua implementação dificultada pelo fato de que nem todas as iniciativas tiveram uma estimativa clara de suas necessidades de recursos.

Já a integração com a tecnologia de informação foi muito grande. O seu plano de modernização foi tratado como um projeto estruturante, se desenvolveu e evolui alinhado com as demandas estratégicas (item 5.4 do Quadro 15).

Também foram verificados movimentos no sentido de alinhar a gestão de pessoas à estratégia, tanto por meio de um projeto estruturante, como o de Plano de Cargos, Carreiras e Salários – PCCS, quanto por meio de alinhamento das rotinas operacionais como por exemplo foi destacada, por mais de um entrevistado, a revisão da gestão dos treinamentos (item 5.4 do Quadro 15).

Em relação ao alinhamento com processos, as macro-necessidades de alinhamento e re-estruturações foram identificadas na vinculação dos processos à estratégia, realizada no final de 2004 e início de 2005. Todavia somente foram implementadas as demandas relacionadas com os processos alvo de desenvolvimento de sistemas no período. Além disso a CONAB ainda não possuía uma gestão de processo implementada, o que existia era uma gestão de atividades por área funcional (item 5.5 do Quadro 15).

A necessidade de se estruturar a gestão de conhecimento na companhia também foi pauta das discussões do período, porém ainda não se evoluiu neste aspecto (item 5.5 do Quadro 15).

Também ainda não foi consolidada uma unidade de gestão estratégica (item 5.6 do Quadro 15). Durante todo período estudado existiu um grupo que, juntamente com outras atribuições, esteve envolvido em desenvolver e facilitar a implementação do BSC, mas conforme externado por um dos entrevistados: “A equipe de desenvolvimento ainda não está consolidada, não é uma unidade orgânica formal, ainda não funciona como um escritório de projetos e ainda não é o elo entre a diretoria e o restante dos líderes”.

Em relação ao princípio **alinhamento da organização com a estratégia**, cuja avaliação foi sintetizada no Quadro 16, a CONAB praticamente não evoluiu no período.

Quadro 16 – Avaliação da CONAB nas práticas relacionadas ao princípio de alinhar a organização com a estratégia

Práticas	Nível de excelência da prática na CONAB em dez/2005				
	0 - Inativo	1 - Planejando primeiros passos	2 - Evoluindo lentamente	3 - Evoluindo	4 - Prática de referência
3.1 Definição do papel da corporação ou matriz	X				
3.2 Alinhamento entre corporação e unidades de negócio estratégicas (SBUs)	x				
3.3 Alinhamento entre SBUs e unidades de apoio	x				
3.4 Alinhamento entre SBUs e parceiros externos	x				
3.5 Alinhamento com o conselho de administração	x				

Fonte: práticas e escala de avaliação (0 a 4) extraídos de Norton e Russel (2004).

Conforme foi destacado anteriormente, notou-se um forte alinhamento dos superintendentes em relação à estratégia corporativa. Todavia não foram encontradas evidências de uma reflexão sobre adequação da arquitetura organizacional à estratégia, ou seja, se seriam necessárias transformações no arranjo organizacional e ou na distribuição de papéis entre matriz e regionais, se unidades orgânicas precisavam ser criadas, transformadas ou descontinuadas. (item 3.1 do Quadro 16).

Durante a primeira fase do projeto aconteceram diversas tentativas, principalmente por parte dos representantes das regionais, de sensibilizar a alta administração da necessidade de re-pensar a estrutura e o modelo de gestão. Mesmo assim a equipe de líderes da CONAB optou por não incluir estas questões no escopo dos objetivos e das iniciativas estratégicas definidos. E, segundo opinião de um dos entrevistados, isto aconteceu porque as equipes de líderes foram montadas a luz da estrutura atual:

Para que fosse possível promover mudanças estruturais, a organização do projeto não deveria refletir as deficiências da estrutura executiva e de poder da companhia – estrutura tipo polvo: cabeça grande e braços pequenos - e isto aconteceu.

A estrutura pareceu frágil diante das demandas estratégicas o que poderia explicar, em parte, o fato do avanço da maioria das iniciativas ter sido mais lento do que o esperado, principalmente considerando a falta de clareza entre a organização de rotina e a organização e gestão de projetos.

As iniciativas estratégicas na sua gênese inicial pareceram todas pertinentes e coerentes com o escopo e tamanho dos desafios, porém a falta de distribuição das iniciativas ao longo do horizonte do planejamento também pode ter prejudicado a capacidade de execução da CONAB, conforme destacou um dos entrevistados: “Devíamos nos concentrar em consolidar as novas coisas que começamos e não

colocar uma série de novos programas simultâneos que não daremos conta” ou ainda “A falta de adequação da estrutura, principalmente nas pontas, prejudica a qualidade da execução dos novos programas, dificultando sua consolidação. Corre-se o risco de perder o espaço que foi conquistado”.

Os entrevistados, quando indagados especificamente se existem iniciativas que não fazem sentido para a Missão e a estratégia no período de 2005 a 2009, disseram que as iniciativas eram todas pertinentes para o horizonte de planejamento e que os problemas eram causados pela não adequação da estrutura e pelo lançamento simultâneo das iniciativas.

Além da dificuldade na gestão dos projetos estratégicos, os líderes também tiveram que lidar com a consolidação de novas atribuições sem estruturas estabilizadas para o adequado desempenho das rotinas operacionais, conforme comentou um dos entrevistados: “Muitos técnicos experientes saíram da organização nos sucessivos planos de demissão voluntária, empobrecendo a qualidade do corpo funcional”.

Assim, os líderes passaram grande parte de seu tempo envolvidos com a operação, ficando pouco espaço para aprofundar as questões estratégicas conforme ilustram alguns comentários realizados nas entrevistas: “Um outro problema derivado da não adequação das estruturas é estar sempre atendendo a emergências e o planejamento virá peça de ficção” ou “Com tantos incêndios para apagar, não dá tempo para pensar estrategicamente” ou ainda “Nossos gestores são consumidos pelo operacional, ficando pouco tempo para reflexão” Mesmo inseridos neste contexto, os líderes conseguiram fazer uma ponte entre a estratégia e seu dia-a-dia, mas o restante da organização ainda não haviam conseguido conforme argumentou um dos entrevistados:

Nós, os líderes, conseguimos com facilidade associar tudo o que fazemos com os objetivos do mapa estratégico. Os gerentes e assessores que estão mais diretamente ligados a nós também conseguem. Todavia isto não aconteceu com o restante da organização.

Em resumo, observou-se um alinhamento restrito às lideranças executivas, a discussão sobre arquitetura estratégica, desdobramento e alinhamento das diversas unidades organizacionais ainda não haviam sido exploradas (itens 3.2 e 3.3 do Quadro 16), bem como o desdobramento junto aos parceiros externos e com o conselho de administração (itens 3.4 e 3.5 do Quadro 16),

Em relação ao princípio de **motivar para transformar a estratégia em tarefa de todos** houve avanços significativos, conforme sintetizado no Quadro 17.

Quadro 17 – Avaliação da CONAB nas práticas relacionadas ao princípio de transformar a estratégica em tarefa de todos

Práticas	Nível de excelência da prática na CONAB em dez/2005				
	0 - Inativo	1 - Planejando primeiros passos	2 - Evoluindo lentamente	3 - Evoluindo	4 - Prática de referência
4.1 Promoção da consciência estratégica			x		
4.2 Alinhamento dos objetivos pessoais	x				
4.3 Alinhamento dos incentivos pessoais	x				
4.4 Alinhamento do desenvolvimento de competências		x			

Fonte: práticas e escala de avaliação (0 a 4) extraídos de Norton e Russel (2004).

Observou-se um grande esforço de comunicação nas diversas fases do projeto, porém não se constatou um desenvolvimento uniforme de uma consciência estratégica compartilhada (item 4.1 do Quadro 17). Segundo o ponto de vista de alguns entrevistados, isto pode ter acontecido por que a comunicação com o corpo funcional não foi uniforme e que ficou dependente da atitude da liderança imediata, conforme externados por eles: “Os mais entusiastas comunicaram e empolgaram, outros se ativeram a repassar o material”, “Os funcionários ficaram reféns do

comportamento de seu superintendente e da forma de repassar o que estava ocorrendo” ou ainda “Ponto fraco: comunicação com restante do corpo funcional que ficou dependente da sua liderança imediata para receber informações”.

Este ponto de vista é contraditório com os resultados da análise documental, por meio desta análise constatou-se uma série de eventos e materiais de divulgação e disseminação coletiva das informações sobre o projeto, o método e, principalmente, do conteúdo estratégico.

Parece que não se tratou de não ter acesso às informações sobre a estratégia e sobre o que está sendo realizado, os servidores tiveram acesso a missão, a estratégia e ao que estava acontecendo na CONAB, porém estes esforços podem não ter sido suficientes para explicitar a amarração e a correlação da estratégia como o dia-a-dia de cada servidor, conforme argumentos coletados nas entrevistas desta pesquisa:

Não é uma questão de divulgação, houve divulgação mas a base precisa exercitar de forma mais objetiva e para isto precisamos trazer a estratégia mais perto da realidade destas lideranças [...] a estratégia foi definida em termos globais, isto ainda é muito abstrato para os servidores das regionais.

Nós fracassamos na fase de divulgação ao corpo funcional. Houve divulgação e as pessoas de início se envolveram e entenderam, mas foi volátil. Quando os servidores voltaram-se para seu dia-a-dia e não conseguiram associá-lo ao que ouviram, não fixaram e este entendimento foi desaparecendo.

As lideranças intermediárias e de base já viram, já sentiram, mas não exercitaram. As visões mais globais são mais etéreas e abstratas para as pontas. Para que eles possam exercitar é preciso trazer a estratégia mais perto da realidade destas lideranças. Nós ainda não proporcionamos estas condições.

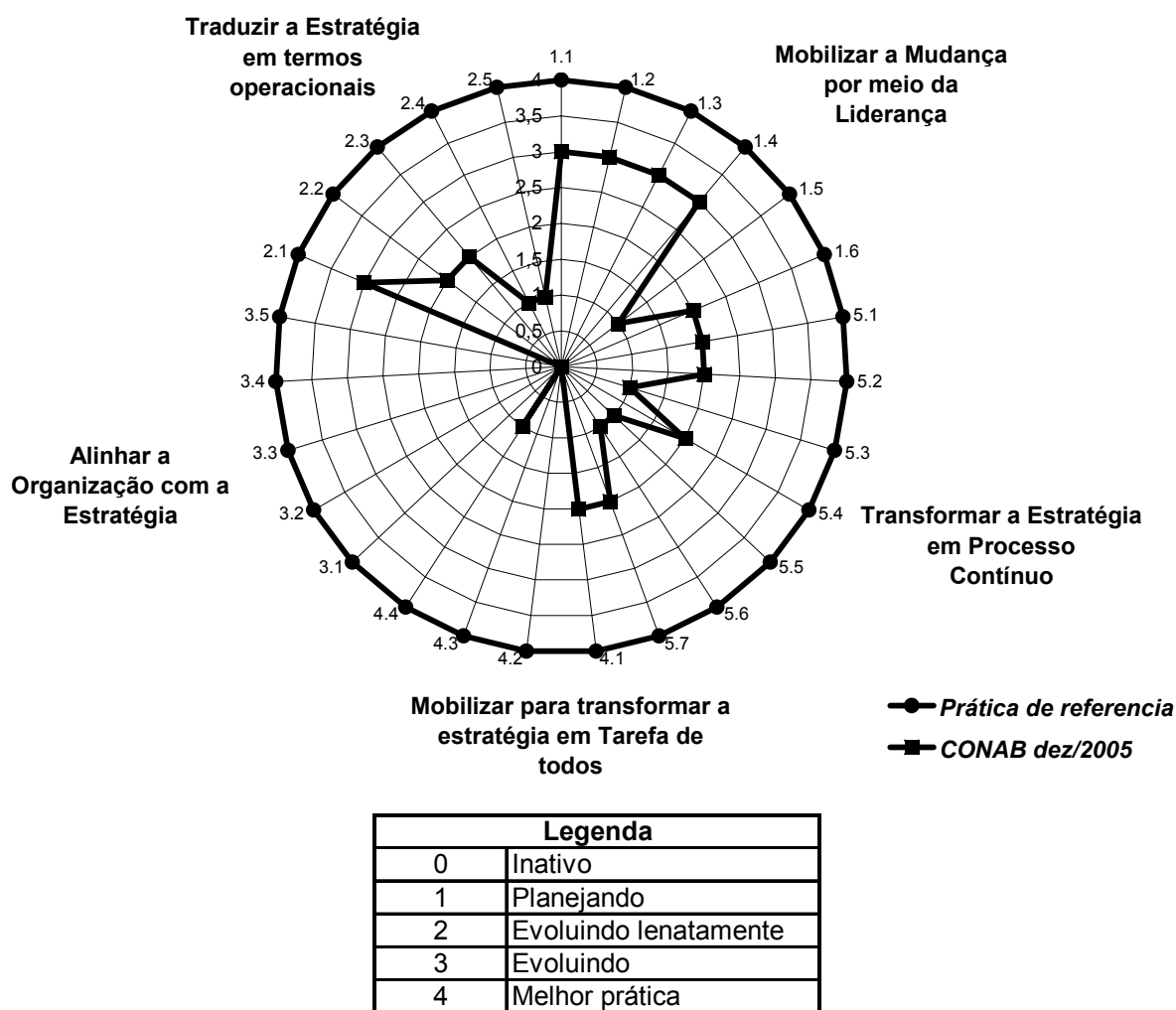
Eles conhecem o mapa, mas foi algo que outros fizeram e eles pensam que o que eles fazem não foi discutido. As pessoas precisam sentir e entender com a atividade delas se inserem nas da companhia”.

Apesar da questão da dificuldade em fazer o vínculo da estratégia com o dia-a-dia ter sido reconhecida pela maioria dos entrevistados, tanto na matriz quanto nas regionais, alguns entrevistados conseguiram citar exemplos concretos de como

seus funcionários conseguiram estabelecer o vínculo, daquilo que fizeram e ou que propuseram, com algum item do mapa estratégico. Todavia não se observou uma prática formal da organização de alinhamento dos objetivos e incentivos pessoais com a estratégia (itens 4.2 e 4.3 do Quadro 17).

Em relação ao desenvolvimento de competências (item 4.4 do Quadro 17), houve uma mobilização inicial no sentido de se estabelecer um vínculo entre o plano de capacitação e a estratégia (itens 4.4. do Quadro 17).

Gráfico 3 - Avaliação da CONAB em relação às práticas e princípios de uma organização orientada para estratégia (dezembro/2005)



Fonte: práticas e escala de avaliação (0 a 4) extraídos de Norton e Russel (2004).

Sintetizando, a CONAB apresentou uma evolução maior nos princípios de mobilização da mudança e tradução, nos demais a evolução ainda foi pequena. Apesar dos significativos avanços, na comparação com as práticas e princípios de uma organização orientada para a estratégica (Gráfico 3) percebe-se que ainda existia um grande espaço para evoluir na metodologia.

3.3.5 Resultados e benefícios alcançados pela CONAB até dezembro de 2005

Os objetivos do projeto foram alcançados e já haviam trazido benefícios para gestão da CONAB, principalmente por que:

- a identidade institucional foi resgatada, fato mencionado por todos entrevistados. O papel da CONAB foi definido e amplamente comunicado internamente assim como a forma com que ela contribuía e pretendia contribuir para a sociedade brasileira.
- os rumos da empresa para o horizonte de 2005 a 2009 foram claramente identificados, conforme diversos comentários feitos nas entrevistas, tais como: “metas claras do que se deseja num horizonte de longo prazo, antes só havia o PPA que era muito atrelado a uma visão mais orçamentária”, “Hoje já é possível saber a conexão do que é feito com um dado objetivo/fim”, ou ainda “Hoje sabemos o norte, para onde se deseja ir”.
- os servidores demonstraram que estavam percebendo um maior reconhecimento e valorização do papel da CONAB pela sociedade, conforme ilustram alguns comentários feitos nas entrevistas:

A CONAB já é mais reconhecida externamente. [...] Antes o departamento de agricultura dos EUA era cliente de outros órgãos, agora eles são clientes

de nossas informações e se interessaram por uma parceria conosco para conhecer melhor nossos métodos.

Nós promovemos um encontro técnico para subsidiar a proposta de política agrícola e convidamos pessoas renomadas no setor e altamente demandadas. Todos os convidados vieram e fizeram excelentes apresentações legitimando nosso evento e nosso papel.

- os servidores passaram a sentir a CONAB mais fortalecida, com raízes mais profundas utilizando a metáfora citada por um deles:

Agora a CONAB é uma árvore com raízes. Alguns galhos podem morrer, outros podem nascer isto faz parte da continuidade das reflexões, o que importa é que as raízes estão cada vez mais profundas. Já fomos grandes em aparência, mas sem raízes...

- e que este fortalecimento levou a organização a ampliar seu escopo de atuação, conforme ilustrou um dos entrevistados:

O leque de atividades da CONAB era muito limitado, agora nós ampliamos. Em termos de informações, por exemplo, estamos fazendo com praticamente o mesmo pessoal 3 a 4 vezes mais estatísticas, avaliações de custos de produção e de safras.

Combinando as informações recolhidas pelos diversos mecanismos de coleta de dados pode-se inferir que a CONAB avançou mais significativamente nesta experiência do que nas anteriores. Além de traçar claramente um plano, este plano foi construído pelas lideranças da organização e a CONAB evoluiu rumo à implementação das estratégias planejadas, houve um acompanhamento mais próximo desta implementação além de uma reflexão sobre a evolução da estratégia ao longo desse caminho.

3.4 Análise consolidada do caso

O histórico das experiências de planejamento estratégico ocorridas anteriormente revelou que não existia um processo de monitoramento da implementação dos planos traçados ou gestão do desempenho resultante de sua

implementação. As experiências de formulação das estratégias também pareceram ser resultantes de intervenções pontuais e não de um processo estruturado e contínuo de gestão da estratégia. Não existia clareza sobre os papéis, os rumos e estratégia da organização, não sendo possível assim desenvolver um foco estratégico na gestão. Os instrumentos de gestão disponíveis estavam associados ao processo orçamentário e financeiro sugerindo que, na ausência de estratégias claras, **a gestão era orientada para a eficiência orçamentária e financeira.**

A grande **motivação** para o lançamento do projeto de implantação da sistemática de planejamento estratégico, ao qual estava associada a implementação do BSC, era em explicitar a missão, visão e estratégia, bem como em implementar um processo de planejamento, execução, monitoramento e controle estratégico.

Acreditava-se que a evolução nesses aspectos já seria suficiente para fortalecer a CONAB para que sozinha ela fosse capaz de navegar com maestria por entre as diferentes intempéries políticas ou de governo, garantindo que o cumprimento com efetividade de seu papel de Estado e geração crescente de valor público.

Para atingir esse patamar, conforme evidenciam as tendências de evolução da gestão pública expostas no final do capítulo 2, seria necessário também desenvolver um processo de gestão da estratégia com espaço para o aprendizado estratégico e para que a estratégia passasse a ser a questão central da gestão. Todavia nem todos os líderes estavam conscientizados dessa necessidade, nem tão pouco tinham clareza de que o BSC poderia ser utilizado para este fim. As expectativas iniciais da maioria dos líderes pareceram se limitar às contribuições do BSC enquanto sistema de medição e controle da implementação da estratégia.

Essa nova iniciativa de planejamento estratégico gozava de **patrocínio** da nova diretoria colegiada que com sua credibilidade mobilizou a organização em torno da convicção de que a CONAB devia e podia se consolidar como uma organização de grande valor para a sociedade brasileira. Assim, a maioria dos colaboradores da organização estava conscientizada da necessidade da mudança e confiante com os resultados que poderiam ser alcançados com os projetos do programa de revitalização, o que proporcionou **legitimidade** à iniciativa.

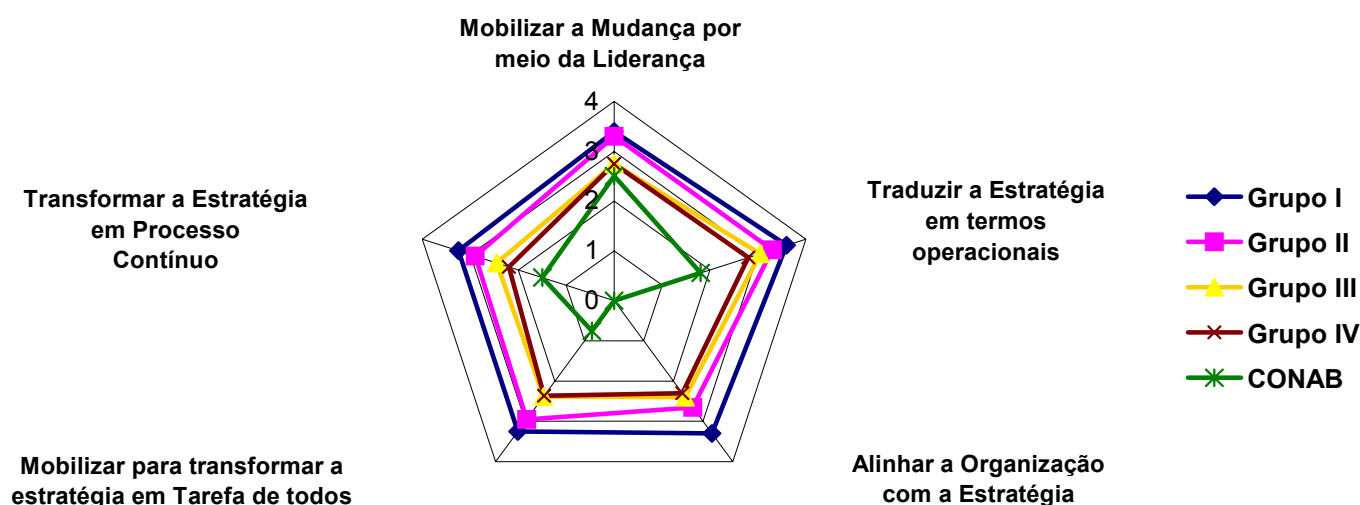
O **processo de implementação** demonstrou ser um espaço de construção conjunta, de prática dos princípios de uma organização orientada para estratégia e um fórum de aprendizado. Todavia, ainda pouco permeável aos públicos externos e aos outros públicos internos da organização, restringindo a abrangência do aprendizado.

Também foram encontradas evidências que o **processo** buscou ajustar-se ao contexto, porém não foi capaz de eliminar por completo a influência dos fatores que inibem o aprendizado, tais como: centralização na visão interna da organização, a cultura de comando e controle, a visão de curto prazo e a segmentação entre os momentos de planejamento, execução e controle.

Em termos de evolução na metodologia, a CONAB ainda estava num estágio preliminar quando comparada a outros usuários.

Na comparação dos avanços realizados pela CONAB nesses princípios com o nível de excelência de quatro diferentes grupos de usuários de BSC estudados por Norton e Russel (2004) – Gráfico 4, por exemplo, percebe-se que a CONAB ainda não havia atingido o primeiro patamar – Grupo IV. Patamar este a que se vinculam benefícios ainda de cunho qualitativo em áreas como: trabalho em equipe, comunicação, construção do consenso e foco.

Gráfico 4 – Avaliação comparativa da CONAB em relação aos princípios de uma organização orientada para estratégia (dezembro/2005)



Legenda	
0	Inativo
1	Planejando
2	Evoluindo lentamente
3	Evoluindo
4	Melhor prática

Fonte: itens de análise e avaliação dos Grupos I³⁰, II³¹, III³² e IV³³ extraídos de Norton e Russel (2004).

Mesmo assim os resultados almejados foram alcançados e a CONAB já havia conseguido uma evolução significativa em alguns aspectos da gestão, como por exemplo:

- Clareza sobre a missão, visão e estratégia.
- instauração de um processo de planejamento, execução, monitoramento e controle estratégico.
- Instrumentos e condições favoráveis para o aprendizado estratégico, tais como: uma linguagem comum para a reflexão estratégia (mapa estratégico

³⁰ Grupo I: Organizações que foram selecionadas por terem alcançado resultados significativos, que foram documentados com clareza, validados e divulgados.

³¹ Grupo II: Organizações que alegaram terem alcançado resultados significativos, segundo percepção interna da organização. Os resultados destas organizações não haviam sido documentados com clareza, validados e divulgados.

³² Grupo III: Organizações que ainda não haviam conseguido resultados mas tinham alcançado benefícios quantificáveis em indicadores de tendência como qualidade, duração dos ciclos e desempenho operacional.

³³ Grupo IV: Organizações que ainda não haviam conseguido resultados mas tinham alcançado benefícios qualitativos em áreas como trabalho em equipe, comunicação, construção do consenso e foco.

e demais instrumentos do BSC), uma equipe de líderes e um fórum de reuniões para reflexões periódicas sobre a estratégia.

Por outro lado a metodologia escolhida, o BSC, se propõe a ir muito mais além, promovendo e consolidando mudanças na gestão para permitir que a organização se torne apta a estar constantemente avaliando seu contexto e se reformulando para garantir produção de valor efetivo e, conseqüente, sustentabilidade e perenidade, ou seja, efeitos de uma gestão estratégica. Os resultados desta investigação demonstram que este patamar ainda não tinha sido atingido.

Apesar da experiência da CONAB, até a realização deste estudo, não haver esgotado todas as possibilidades oferecidas pela metodologia de BSC mesmo assim, já se observava uma clareza de propósitos e um significativo fortalecimento institucional, conforme observado em alguns dos relatos de entrevistas transcritos ao longo da descrição do caso.

Esses benefícios podem ser considerados relevantes diante dos desafios que as transformações do Estado e da sociedade estão impondo as instituições públicas brasileiras, principalmente considerando o histórico de esvaziamentos progressivos sofrido pela CONAB ao longo da década de noventa.

O estudo do caso, sintetizado no Quadro 18, demonstra que o BSC pode trazer resultados significativos para uma organização pública, todavia, os resultados que foram obtidos pela CONAB não estão dissociados do contexto no qual a implementação ocorreu e do processo utilizado.

As circunstâncias na qual a iniciativa de BSC surgiu e se desenvolveu criou condições favoráveis para conferir legitimidade e solidez à iniciativa. O processo foi robusto e procurou gerenciar os fatores críticos do contexto de uma organização

pública. E a metodologia, mesmo que parcialmente implementada, foi explorada em profundidade e com visão sistêmica.

Quadro 18 – Síntese da análise do caso

Elementos	Dimensões	Análise
Contexto da implementação	Estágio inicial da gestão na organização	<ul style="list-style-type: none"> Gestão orientada para a eficiência orçamentária e financeira.
	Motivações	<ul style="list-style-type: none"> Motivação para explicitar a missão, visão e estratégia e para implementar um processo de planejamento, execução, monitoramento e controle estratégico. Desejo de fortalecimento institucional característico de uma gestão estratégica.
	Expectativas em relação ao BSC	<ul style="list-style-type: none"> Contribuição para explicitar a missão, visão e estratégia e como sistema de medição e controle da implementação da estratégia.
	Patrocínio e Legitimidade	<ul style="list-style-type: none"> A organização estava conscientizada da necessidade de mudar e a diretoria promoveu uma grande mobilização da organização.
Processo de implementação	Orientação para o aprendizado	<ul style="list-style-type: none"> O processo foi orientado ao aprendizado, porém o aprendizado ficou restrito às equipes envolvidas no projeto.
	Adaptação ao contexto	<ul style="list-style-type: none"> O processo foi ajustado ao contexto, todavia, não conseguiu gerenciar todos os aspectos dos fatores críticos.
Estágio de evolução na metodologia	Cinco dimensões, sendo uma para cada princípio de uma organização orientada para a estratégia	<ul style="list-style-type: none"> A metodologia foi parcialmente implementada - a CONAB alcançou um estágio inicial de evolução quando comparada aos grupos de usuários analisados por Norton e Russel (2004).
Resultados obtidos	Resultados esperados	<ul style="list-style-type: none"> Os resultados esperados foram alcançados.
	Repercussão na gestão	<ul style="list-style-type: none"> Houve repercussão na gestão, todavia sem implementar por completo a gestão da estratégia (ainda falta consolidar o ciclo de aprendizado) e sem alcançar uma gestão estratégica.

Fonte: elabora pela autora

3.5 Caminhos para evolução da CONAB na metodologia de BSC

Os resultados da pesquisa analisados à luz da literatura reforçam o pressuposto de que a repercussão na gestão está relacionada pela forma de implementação e uso do BSC. Assim, o que intensifica as mudanças não é apenas a qualidade da construção dos instrumentos em si (mapas, indicadores, metas, iniciativas, *software* e reuniões), mas sim seu uso e a experimentação para que as condições favoráveis ao aprendizado e ao avanço rumo uma gestão estratégica aconteçam e sejam efetivos.

As metodologias por si só não transformam as organizações, somente as pessoas são capazes de se transformarem e por consequência transformar as organizações nas quais estão inseridas.

Os profissionais que atuaram na CONAB, durante o desenvolvimento da pesquisa, mostravam-se verdadeiramente comprometidos com seu trabalho e deixavam transparecer o desejo sincero de se transformarem e transformarem sua organização numa organização de maior valor para a sociedade. O trabalho feito com eles, nesta experiência, promoveu um grande avanço.

Todavia, o envolvimento demasiado dos gestores com o dia-a-dia operacional da organização e os poucos momentos para reflexão conjunta, dificultou a evolução do aprendizado em torno de todos os cinco princípios de uma organização orientada para a estratégia.

Para uma organização pública como a CONAB é importante consolidar as mudanças em períodos de estabilidade na gestão. Considerando as eminentes eleições presidenciais de 2006 e os decorrentes riscos de descontinuidade política e ou administrativa, seria de grande valia avançar mais rapidamente.

Um caminho possível seria intensificar o uso e a experimentação entre os líderes que já foram envolvidos nas primeiras fases de implementação e evoluir nos princípios que obtiveram menos avanço - de alinhamento organizacional e de tarefa de todos, criando assim, as condições para propiciar um aprendizado mais profundo e consolidar as mudanças na camada da organização que esteve mais envolvida com a implementação.

As lideranças intermediárias e de base foram atingidas minimamente com a metodologia de BSC, o que prejudica sua evolução nesses princípios. Nem sempre a evolução nesses princípios faz parte da primeira onda de implementação, mas a consolidação do BSC como uma alavanca para mudanças na gestão depende disto.

Deste modo para o contexto da CONAB também seria importante complementar o quanto antes a implementação da metodologia de BSC para atingir outras camadas da organização, ampliando e reforçando a transformação de sua gestão.

4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do caso da CONAB demonstra que é possível obter benefícios significativos com a implementação do BSC como os descritos no capítulo 3.

Por outro lado, o referencial teórico sobre a metodologia de BSC, apresentado no capítulo 1, evidencia que seu conteúdo é vasto e que os resultados de sua aplicação vão desde um sistema de medição até um processo de gestão da estratégia ou até mesmo uma gestão estratégica.

A seleção do conteúdo metodológico (parcela da metodologia) e a forma de sua aplicação a um determinado contexto, direcionam os resultados que serão produzidos e, conseqüentemente, os efeitos que poderão ser obtidos neste contexto.

Tomando-se, por exemplo, o tipo de aprendizado que pode ser gerado utilizando-se como referência os três laços de aprendizado propostos por Kofman laço simples, laço duplo e laço triplo (2002, p.p 317,318):

- Laço simples – “um processo simples de feedback, no qual a pessoa detecta e corrige o erro (falta de concordância entre resultados e objetivos) e muda sua resposta específica, mantendo-se, porém, dentro do mesmo conjunto de opções que tinha antes”.
- Laço duplo – “é uma mudança na definição do problema: uma modificação no conjunto de ações, uma mudança nos objetivos e uma mudança na maneira de interpretar a situação”.
- Laço triplo – “é uma mudança na maneira de gerar interpretações. É sair do modelo mental com que operamos e considerar outros”.

Os resultados que podem ser obtidos com a implementação do BSC quando comparados aos laços de aprendizado parecem fluir do laço simples - foco em medição, para laço duplo – escopo da gestão da estratégia - e, por fim, para o laço triplo - escopo da gestão estratégica (Figura 11), ou seja:

- A medição e o “ciclo de uso” corresponderiam ao aprendizado de laço simples, no qual os objetivos derivados da estratégia deliberada são comparados com os resultados e são identificadas ações de correção de rumo.
- O ciclo de aprendizado da gestão da estratégia corresponderia ao aprendizado de laço duplo, no qual se fazem indagações a cerca do que está acontecendo, do que se deseja e do que se pode fazer, podendo ou não re-visitado os objetivos e estratégias originais.
- A incorporação do foco e da orientação à estratégia pela gestão – gestão estratégica - corresponderia ao aprendizado de laço triplo, no qual as pessoas estariam constantemente se libertando de seus paradigmas, expandindo seu horizonte de visão e, mudando sua maneira de gerar interpretações e tomar decisões no seu dia-a-dia, tornando o pensamento e o aprendizado estratégico um hábito organizacional.

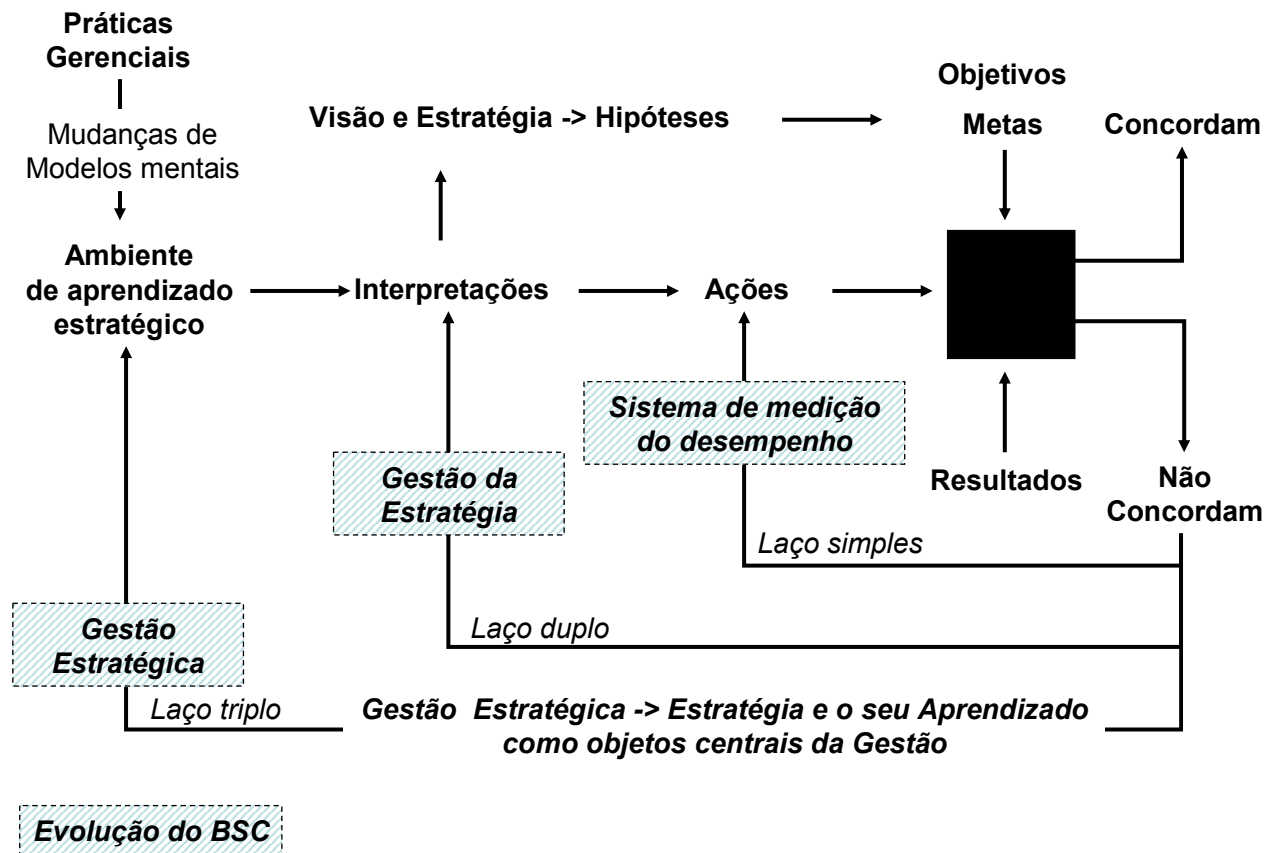


Figura 11 – Comparação entre a evolução do BSC e os diferentes ciclos de aprendizado: laços simples, duplo e triplo
Fonte: adaptado de Fredy Kofman (2002, p. 316)

Se o contexto da implementação criar condições para que se instaure um ambiente para o aprendizado de laço triplo e se for utilizado um processo de implementação direcionado para o aprendizado, a implementação poderia trazer importantes contribuições para com os desafios de uma organização contemporânea, tais como:

- Foco claro – por meio da explicitação, seja a partir de planos, padrões, perspectivas, posições ou manobras - da essência, da consistência e da coerência dos movimentos deliberados, emergentes e realizados;

- Melhor compreensão do processo de construção de valor da organização, ressaltando seus diferenciais e suas questões críticas, propiciando a **identificação dos conhecimentos especializados requeridos** e o entendimento como esses serão aplicados para gerar valor;
- disponibilizar o conteúdo de comunicação para que todos possam ter uma visão global da organização, clareza sobre seu foco, compreensão do processo de construção de valor e do seu papel nesse processo. Contribuindo para que a organização possa desenvolver **alinhamento e comprometimento** dos colaboradores, facilitando o **compartilhamento** de seu processo de construção de valor;
- fazer da imposta necessidade de **mudança contínua**, um terreno fértil para a inovação por meio do aprendizado e da adaptação pro-ativos, possibilitando a descoberta de novas fontes de valor e novas oportunidades, contribuindo para a ampliação do valor a ser oferecido pela organização em suas relações. E, como consequência, aumentar sua **competitividade** junto aos clientes, trabalhadores do conhecimento e da sociedade em geral;
- lidar com a **mobilidade**, fornecendo uma visão de recursos como expansíveis, disponíveis conforme a necessidade e centrados numa rede ampliada.

Estas contribuições podem ser ainda mais relevantes no contexto do setor público, sendo úteis para que as instituições públicas se fortaleçam e assim

viabilizem uma nova e mais profunda reforma do Estado. As organizações públicas brasileiras são marcadas pela descontinuidade de suas lideranças formais tanto pela substituição dos líderes quanto por mudança nas estratégias ou políticas de governo, bem como pelo enfraquecimento de seu corpo funcional que em muitos casos se encastelou em práticas corporativistas.

O papel da liderança num contexto como esse vivido pela CONAB, ainda é mais importante, pois além de promover mobilização de um processo endógeno no qual os técnicos de carreira da casa se apropriem da organização e se fortaleçam, pode garantir a geração consistente de valor público sem cristalizar práticas corporativistas.

A metodologia de BSC favorece geração consistente de valor público, pois uma de suas maiores potencialidades reside em promover a explicitação do processo de construção de valor e o equilíbrio entre a visão externa e interna. Todavia, por vezes os usuários de BSC ainda definem a proposta de valor com o paradigma da visão centrada na organização, ou seja, a partir de uma visão interna acerca do que os acionistas e os clientes valorizam.

As organizações públicas além de lidarem com a quebra de paradigma de uma visão muito centrada em si mesma, têm também que lidar com o fato de que a idéia de “acionista”, “mercado”, “clientes” e “valor” é mais difusa, o que torna o processo de construção de valor mais ambíguo e de difícil avaliação.

Pelo o que foi observado na investigação da experiência da CONAB, a metodologia de BSC oferece muitas possibilidades para que as organizações públicas internalizem um processo de reflexão e aprendizado a cerca de seus propósitos fundamentais, de seus públicos e de sua geração de valor.

As formas alternativas de aplicação do BSC, mencionadas no capítulo 1 em particular o uso complementar das metodologias de inovação e co-criação de valor, podem ser bastante úteis para aproximar os usuários e a sociedade e promover uma discussão mais ampla sobre o valor gerado por uma instituição ou política pública.

Por outro lado o setor público ainda é fortemente influenciado pelo pensamento mecanicista do paradigma burocrático, o que carrega para o planejamento governamental a premissa de segmentação em etapas: planejamento, implementação e avaliação.

Nesse contexto pode ocorrer uma inversão de prioridades, ou seja, ênfase nos aspectos de medição e controle em detrimento dos aspectos mais amplos propostos pela metodologia. Se esses aspectos não forem paralelamente trabalhados para se criar um clima propício à implementação das práticas e princípios de uma organização orientada para a estratégia, o BSC pode ficar refém deste paradigma e limitar-se a um instrumento meramente de controle.

Em resumo a metodologia de BSC oferece amplas possibilidades às organizações públicas mesmo considerando seus desafios de lidar com: as descontinuidades administrativas, o enfraquecimento das instituições, a visão centrada na organização, a dificuldade de compreensão do valor efetivamente gerado pela organização, a fragmentação e segmentação da estratégia. Todavia é necessário concomitantemente alimentar a transformação do paradigma vigente e promover a ruptura do ciclo de comando e controle.

Esta investigação e, em particular, estas considerações finais, não estão livres tanto das limitações do pesquisador quanto das inerentes ao próprio método de pesquisa empregado. As pesquisas descritivas de cunho qualitativo podem favorecer aspectos subjetivos e visões parciais das questões levantadas.

Além disso, vários aspectos foram conscientemente selecionados pelo pesquisador para viabilizar a execução da investigação no tempo e com os recursos disponíveis, dentre eles destaca-se:

- Referencial teórico: o acervo sobre modernização do Estado e gestão pública é bastante amplo e eclético, foram selecionados apenas alguns autores e títulos para fornecer uma visão geral do contexto de uma organização pública;
- Modelo de análise: os elementos, dimensões, variáveis e indicadores não esgotam as possibilidades de análise desta experiência e foram selecionados a partir do pressuposto norteador desta pesquisa e da interpretação do investigador a luz do referencial teórico consultado;
- Campo de estudo: focou em uma organização pública e na comparação da mesma em diferentes momentos e não foram explorados aspectos mais amplos desta organização enquanto parte do aparato do Estado;
- Público pesquisado: a pesquisa se limitou a explorar apenas a percepção de representantes das lideranças e técnicos que se envolveram diretamente com o projeto, sem consultar outros públicos internos e externos que poderiam as possibilidades de análise; e
- Análise: o estudo das correlações entre os diversos elementos do modelo de análise restringiu-se a apenas um caso.

Mesmo assim, esta pesquisa deixa sua contribuição, lançando novas luzes à experiência vivida pela CONAB e deixando espaço para novas pesquisas e reflexões acerca de contribuições adicionais do BSC para a gestão da CONAB, bem como sobre os limites e possibilidades de sua contribuição para a evolução da gestão em organizações públicas brasileiras, como por exemplo:

- Ampliar e aprofundar o referencial teórico e, conseqüentemente, o modelo de análise incluindo novos elementos, dimensões ou variáveis para ampliar as possibilidades de análise de experiências de implementação da gestão estratégica e do BSC em organizações públicas;
- Refinar a análise do caso da CONAB tanto por meio da melhoria do modelo de análise, quanto pela ampliação do público pesquisado;
- Analisar outras experiências de implementação, fazendo análises comparativas e aprofundando o entendimento das correlações entre os diversos elementos do modelo de análise;
- Analisar os efeitos da implementação da gestão estratégica numa organização pública considerando o contexto mais amplo do Estado e do planejamento governamental; e
- Aprofundar a correlação entre a gestão estratégica, BSC e a aprendizagem organizacional, explorando seus limites e possibilidades.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Cadernos ENAP n. 10. Brasília: 1998.

ANDERSON, Perry – Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. (Org.) **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

BEHN, Robert. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.49,n.4, p. 5-45, out./dez. 1998.

Balanced Scorecard Hall of Fame Inductees. Disponível em: <http://www.bscol.com/bscol/hof/members/>. Acesso em: 21 nov. 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988, atualizada até a Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BRASIL, Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/download/legislacao/L8029cons.pdf>
Acesso em: 09 jan 2006.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**. Para uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

CASTELLS, Manuel. **A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura**. Volume 2 – O Poder da Identidade. 5. ed. Tradução de Klauss Brandini Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

CASTELLS, Manuel. **A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura**. Volume 3 – Fim de Milênio. 3. ed. Tradução de Klauss Brandini Gerhardt e Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. **A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura**. Volume 2 – O Poder da Identidade. 5. ed. Tradução de Klauss Brandini Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

COLLINS, James C; PORRAS, Jerry I. Construindo a visão da empresa: é preciso encontrar os valores que sejam a essência do negócio e o conduzam até o futuro. HSM Management vol 7 março-abril 1998. p.p 32-42

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO - CONAB, Secretaria de Planejamento Estratégico. **Plano Quinquenal 1991/1995 – versão preliminar**. Brasília: CONAB, 1991.

- _____. **Plano de Gestão Empresarial 1996/1997**. Brasília: CONAB, 1995.
- _____. **Relatório da Gestão**. Brasília: CONAB, 1997.
- _____. **Plano de Ação 2000**. Brasília: CONAB, 2000a.
- _____. **Plano de Ação 2000**. Plano operativo. Brasília: CONAB, 2000b.
- _____. **Presidência**. CONAB: uma nova estratégia. VOTO PRESI N0. 027/01. Brasília: CONAB, 2000c.
- _____. **PPA 2004 – 2007**. Fase Qualitativa. Relato de metodologia e atividades. Brasília: CONAB, 2003.
- _____. **Plano de Implementação**. Brasília: CONAB, 2004a.
- _____. **Presidência**. Planejamento Estratégico da CONAB. VOTO PRESI N0. 02/04 de 07 de dezembro de 2004 e seus anexos. Brasília: CONAB, 2004b.
- _____. **CONAB tem novo presidente: Jacinto Ferreira**. Notícia divulgada na Internet em 22 de dezembro de 2004. Brasília: CONAB, 2004c. Disponível em <http://www.conab.gov.br/centro.asp?aPAG=52&aNoticia=215>. Acesso em dez. 2005.
- _____. **Relatório parcial de encerramento do projeto** “Definição de abordagem para modelagem de processos alinhado à estratégia da Companhia Nacional de Abastecimento” de 22 de dezembro de 2004. Brasília: CONAB, 2004d.
- _____. Secretária de Programas Empresariais e do Agronegócio – SEPEA. **Projeto de Desdobramento da Estratégia nas superintendências regionais da CONAB**. Apostila no. 2: Planejamento estratégico na CONAB. Brasília: maio/2005a.
- _____. **Relatório do BSC – 1ª. Reunião de Análise Estratégica – RAE**. Brasília: abril/2005b.
- _____. **Ata de reunião – 1ª. Reunião de Análise Estratégica – RAE**. Brasília: abril/2005c.
- _____. **Relatório do BSC – 2ª. Reunião de Análise Estratégica – RAE**. Brasília: dezembro/2005d.
- _____. **Ata de reunião – 2ª. Reunião de Análise Estratégica – RAE**. Brasília: dezembro/2005e.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI. **Mapa Estratégico da Indústria 2007-2015**. Brasília: 2005.

COUTINHO, André; KALLAS, David. **Conversando sobre estratégia**: reflexões, Experiências e Recomendações de empresas brasileiras. São Paulo: Campus, 2005.

DRUCKER, Peter F. **O melhor de Peter Drucker: o homem, a administração e a sociedade.** Tradução de Maria L. Leite Rosa, Alerte Simille Marques e Edite Sciulli. São Paulo: Nobel, 2002.

EMP CONSULTING. **Diagnóstico organizacional.** Relatório final do projeto. Brasília, maio, 2003.

ERNST & YOUNG. *Measure that matter.* Boston, 1998.

ESCOLA POLITÉCNICA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – POLI/USP. **Estratégia para implementação da Visão POLI 2015.** São Paulo: 2004. Disponível em <http://www.poli.usp.br/2015/> Acesso em: dezembro/2005.

_____. **Conferência de Construção de Futuro POLI 2015.** Campos de Jordão: 2002. Disponível em <http://www.poli.usp.br/2015/> Acesso em: dezembro/2005.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Proposta de rearquitetura organizacional.** Relatório final. São Paulo: FGV, dezembro/1997.

FUNDAÇÃO NACIONAL PARA O PRÊMIO DA QUALIDADE. Superintendência geral. **Relatório de avaliação, 1997 - FPNQ/RA, 1997/22.** São Paulo: nov. 1997.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOUILLAR, Francis. Inovação de valor: abordagem equilibrada à estratégia. **Balanced Scorecard Report.** Boston: HBR; volume 5, número 6, p. 11-13, nov./dez. 2003.

KAPLAN, Robert; NORTON, David. "The balanced scorecard: measures that drive performance". **Harvard Business Review,** Boston, p. 71-79, Jan./Feb. 1992.

_____. Putting the Balanced Scorecard to Work. **Harvard Business Review,** Boston, p. 134-147, Sept./Oct. 1993.

_____. Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System. **Harvard Business Review,** Boston, p. 75-85, Jan./Feb. 1996.

_____. **A estratégia em ação: *Balanced Scorecard*.** 8.ed. Tradução de Luiz Euclides Trindade Frazão Filho. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

_____. Having Trouble With Your Strategy? Then MAP It. **Harvard Business Review,** Boston, p. 3-11, Sep./Oct. 2000.

_____. **Organização Orientada para a estratégia:** como as empresas que adotaram o *Balanced Scorecard* prosperam no novo ambiente de negócios. 5.ed. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

_____. **Mapas estratégicos:** Convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

KIM, Chan W.; MAUBORGNE, Renée. **A Estratégia do Oceano Azul**. Como criar novos mercados e tornar a concorrência irrelevante. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

KOFMAN, Fredy. **Metamanagement** – a nova consciência dos negócios. Vol. 1 – Princípios. 1.ed. Rio de Janeiro: Willis Harman House, 2002.

LUBISCO, N. M. L. VIEIRA, S. C. **Manual de estilo acadêmico**: monografias, dissertações e teses. 2. ed. rev e ampl. – Salvador: EDUFBA, 2003.

MARINI, Caio. **Gestão pública: o debate contemporâneo**. Cadernos da Fundação Luiz Eduardo Magalhães. Salvador, n. 7, 2003.

MARINI, Caio; MARTINS, Humberto. Um governo matricial: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento. debate contemporâneo. IX Congresso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2-5 Nov., 2004, Madrid. **Anais...** Madrid: CLAD, 2004.

MARR, Bernard; SCHIUMA, Gianni. Business performance measurement – past, present and future. *Management Decision*; volume 41, número 8, p. 680-687, 2003. Disponível em <http://www.emeraldinsight.com/0025-1747.htm>. Acesso em: dezembro de 2005.

MARTINS, Humberto F. O plano de gestão pública para um Brasil de todos: em busca de uma nova geração de transformações da gestão pública. VIII Congresso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 28-31 Out., 2003, Panamá. **Anais...** Panamá: CLAD, 2003.

MATHESON, Alex; SCANLAN, Gerald and TANNER, Ross. **Strategic Management in government**: extending the reform model in New Zealand. Paper was presented to the PUMA meeting, Nov. 1996. Disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/12/10/1902913.pdf>

MATUS, Carlos. Política, planejamento e governo. (Cap. 7 - O Triângulo de Governo, Tomo I, p. 59-62). Brasília: Ed. IPEA, 1993.

MENDES, Vera Lúcia P. S. **Inovação gerencial na administração pública**: um estudo na esfera municipal do Brasil. 2000. 315 folhas. Tese (Doutorado em Administração) Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia – Salvador.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MPOG, Secretaria de Gestão. Gestão pública para um Brasil de Todos: Plano de Gestão do Governo Lula. Brasília: 2003. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/seges/gestao-publica_para_um_brasil_de_todos.pdf. Acesso em: dezembro/2005.

MINTZBERG, Henry. Administrando governos, governando administrações. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.49, n.4,out./dez. 1998.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce e LAMPEL, Joseph. **Safári de Estratégia**: um roteiro na selva do planejamento estratégico. Tradução de Nivaldo Montingelli Jr. – Porto Alegre: Bookman, 2000.

MOORE, Mark H. **Criando valor público**: gestão estratégica no governo. Tradução de P. G. Vilas-Boas Castro e Paula Vilas-Boas Castro. Rio de Janeiro: Uniletras, 2002. Brasília, DF: ENAP, 2002.

MOTTA, F.P. **Evolução das teorias sobre organizações**. São Paulo: Atlas, 1994.

NORTON, David. **Administrar a estratégia é administrar a mudança**. Disponível em: <<http://www.symnetics.com.br/news/detalhe.asp?id=25>>. Acesso em: 04 ago 2005.

NORTON, David; RUSSELL, Randall. Melhores práticas no gerenciamento da execução da estratégia. **Balanced Scorecard Report**. Boston: HBR; volume 6, número 4, p. 1-9, jul./ago. 2004.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997. Ed.; Brasília,DF,ENAP, 1997. Capítulo 2 – Tipos de Capitalismo, Instituições e Ação Social.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT- OCDE Modernising Government. The Way Forward. OECD Publishing: set/2005. Disponível em www.oecdbookshop.org/oecd/display.asp?lang=EN&sf1=identifiers&st1=422005131p1. Acesso em dezembro de 2005

_____. Comitê de Gestão Pública – PUMA. Estudos sobre o orçamento e gestão nos países da OCDE – uma proposta de estrutura. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.53,n.4, p. 5-30, out./dez. 2002.

OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 8. ed. Tradução de Sérgio Fernando Guarisch Bath e Ewandro Magalhães Jr. Brasília: MH Comunicação, 1995.

PEREIRA, L. C. Bresser. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina no entanto... **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.53,n.1, p. 5-27, jan./mar. 2002.

PEREIRA, L. C. Bresser. Da administração burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**. Ano 47,vol.120, n.1, p. x-x, jan-abr. 1996.

PINHO, José Antonio G. Evolução do Estado Moderno. **Cadernos da Fundação Luiz Eduardo Magalhães**, Salvador, n. 6. 2001.

http://www.parceirosvoluntarios.org.br/noticia_40.htm, acesso em 22 de agosto de 200

PRAHALAD, C. K; RAMASWAMY, Venkat. **O Futuro da competição**: como desenvolver diferenciais inovadores em parceria com os clientes. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

PORTER, Michael E. What's strategy?. **Harvard Business Review**. Boston, Nov./Dec. 1996.

RAMOS, A. G. Modelos de homem e teoria administrativa. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 18(2), abr/jun, 1984.

SOUZA, Celina. Porque mudam as formas de gestão pública? . In: Gestão Pública: trajetória da função administração no Estado da Bahia. In: Cadernos da Fundação Luiz Eduardo Magalhães, Salvador: FLEM,2003,pp.39-51

SOUZA, Celina e CARVALHO, Inaiá Maria M. *Reforma do Estado, Descentralização e Desigualdades*. In: **Revista Lua Nova**, no. 48,1999, pp.187-212

TRIVINOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução a pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo; Atlas, 1987.

WEISBORD, Marvin. **Descobrendo uma base comum**. Tradução Bazán Tecnologia e Lingüística. Rio de Janeiro: Qualymark Ed., 1996.

YIN, R.K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Brookman, 2005.

APENDICE – PLANEJAMENTO DA ENTREVISTA³⁴

Introdução - Esclarecer os objetivos da pesquisa para o entrevistado

1º. Bloco – Compreensão dos conceitos

Objetivo: compreender a visão do entrevistado sobre gestão, estratégia, gestão estratégica e o BSC

Perguntas de referência

1. O que é gestão / estratégia / gestão estratégica / BSC?

2º. Bloco – Situação inicial e motivações

Objetivo: Resgatar qual era a situação inicial (maio/2004)

Situação inicial da gestão, em particular da gestão estratégica

Perguntas de referência

2. No seu ponto de vista em que estágio estava a CONAB, em termos de gestão, antes do projeto iniciado em maio/2004? Que fatos da história podem exemplificar seu ponto de vista?

Dimensões a serem investigadas

- a. Gestão do desempenho organizacional
- b. Lugar da estratégia na agenda
- c. Formulação de estratégias
- d. Controle da execução das estratégias formuladas
- e. Processo de gestão da estratégia: formulação, ciclo de monitoramento e aprendizado

³⁴ Nem todas as perguntas de referências foram utilizadas em todas as entrevistas, são apenas um *check list* dos possíveis assuntos que foram ordenados conforme o raciocínio do entrevistado.

- f. Gestão estratégica - gestão focada na estratégia

Motivações

Perguntas de referência

3. No seu ponto de vista quais foram as motivações que levaram a CONAB a optar por uma nova iniciativa de planejamento estratégico? Quais os principais fatores que nortearam a escolha do BSC como metodologia para sua execução?

3º. Bloco – Implementação

Objetivo: investigar a visão do entrevistado sobre o processo de implementação (o relato do processo será recuperado a partir da análise documental e da observação participante)

Perguntas de referência

4. Gostaria de conhecer sua visão sobre o processo de implementação e seus impactos na internalização dos conceitos, da metodologia e da estratégia propriamente dita?

Lista de referência de assuntos a explorar:

- a. Projeto: escopo, principais etapas e sua distribuição temporal
- b. Estrutura das equipes de projeto
 - equipe de líderes;
 - equipe de líderes ampliados;
 - equipe de desenvolvimento;
 - equipe de sensibilização.
- c. Envolvimento dos demais colaboradores:

- processo de comunicação
- d. Envolvimento dos demais atores e partes interessadas do sistema no qual a CONAB está inserida
- e. Tempo de reflexão (preparação e parte das oficinas) e decisão (oficinas)
- f. Dinâmica operativa
 - ciclos de levantamentos, entrevistas, consolidação e preparação de propostas e oficinas de trabalho;
- g. Construção conjunta
- h. Forma de condução
 - i. facilitadores externos e internos;
- i. Conteúdo técnico
 - Insumo para formulação das estratégias:
 - variáveis técnico, econômicas e infomacionais;
 - psicológicas, sociológicas e políticas
 - envolvimento dos principais atores e partes interessadas no qual a CONAB está inserida
 - Em relação às estratégias formuladas e traduzidas no mapa estratégico da CONAB:
 - o grau de inovação das propostas
 - a viabilidade de execução das mesmas
 - a consistência e coerência interna e externa (momento atual da administração pública brasileira) das estratégias formuladas

4º. Bloco – Resultados e benefícios obtidos até dezembro de 2005³⁵

Perguntas de referência

5. Como você avalia o estágio atual da CONAB em relação à gestão? Porquê?
6. Que aspectos novos foram incorporados pela organização?
7. Você considera que a CONAB tem hoje uma gestão estratégica

Dimensões a serem investigadas

- g. Gestão do desempenho organizacional
 - h. Lugar da estratégia na agenda
 - i. Formulação de estratégias
 - j. Controle da execução das estratégias formuladas
 - k. Processo de gestão da estratégia: formulação, ciclo de monitoramento e aprendizado
 - l. Gestão estratégica - gestão focada na estratégia
-
8. Houve alterações de impacto de organizacional neste período que influenciaram a implementação do BSC?

5º. Bloco – verificação da repercussão na gestão

Perguntas de referência

Dimensão de gestão da execução da estratégia

9. As estratégias formuladas estão sendo implementadas?

Sim. Como?

Não. Por quê?

³⁵ As perguntas de 6 a 10 serão feitas em conjunto com a pergunta 3 e constituirão o bloco mínimo da entrevista

Cite fatos que evidenciem sua opinião.

Como o BSC contribuiu neste aspecto?

Dimensão de gestão da estratégia

10. O processo de análise tem permitido que as estratégias sejam questionadas em relação a sua consistência interna e externa?

Sim. Como?

Não. Por quê?

Cite fatos que evidenciam sua opinião.

Como o BSC contribuiu neste aspecto?

Dimensão da gestão estratégica

11. As decisões tomadas pela liderança da organização são consistentes com a estratégia?

Sim. Como?

Não. Por quê?

Cite exemplos que justifique sua resposta

Como o BSC contribuiu neste aspecto?

12. As operações realizadas rotineiramente pelas diversas unidades organizacionais (da sede e das regionais) são convergentes com os direcionamentos estratégicos?

Sim. Como?

Não. Por quê?

Cite exemplos que justifique sua resposta

Como o BSC contribuiu neste aspecto?

13. Os colaboradores sabem como através de seu dia a dia estão contribuindo para que os objetivos estratégicos sejam atingidos?

Sim. Como?

Não. Por quê?

Cite exemplos que justifique sua resposta

Como o BSC contribuiu neste aspecto?

14. Houve alguma mudança no seu dia a dia?

6º. Bloco – verificação da evolução nas práticas relativas aos princípios de uma organização orientada para a estratégia