

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

Cássio Moris Lazzarini

**SISTEMA DE GESTÃO BASEADO EM INDICADORES DE DESEMPENHO:
DA COMPREENSÃO À PRÁTICA**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Programa de Pós-graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Administração Pública Contemporânea.

Orientador: Prof. Dr. Sandro Trescastro Bergue

PORTO ALEGRE

2013

SISTEMA DE GESTÃO BASEADO EM INDICADORES DE DESEMPENHO: DA COMPREENSÃO À PRÁTICA

MANAGEMENT SYSTEM BASED ON PERFORMANCE INDICATORS: FROM UNDERSTANDING TO PRACTICE

Cássio Moris Lazzarini*

RESUMO

O objetivo deste artigo é verificar se os gestores da Trensurb compreendem e utilizam o Sistema de Gestão Baseado em Indicadores de Desempenho. Procura-se evidenciar aqui a importância que a compreensão da teoria exerce sobre o efetivo exercício da gestão, uma vez que a prática desprovida de embasamento teórico pode levar a incoerências no comportamento administrativo. A metodologia empregada para o desenvolvimento da pesquisa possui caráter exploratório e qualitativo. A coleta dos dados foi realizada, principalmente, por meio de entrevistas não-estruturadas. Na análise de dados optou-se pela análise de conteúdo, privilegiando o teor da mensagem e seus significados. Constatou-se que há um distanciamento entre a teoria e a prática da gestão. Chamou a atenção, também, o fato de que o Sistema de Gestão Baseado em Indicadores de Desempenho não está bem alinhado à estratégia organizacional. Acredita-se que esta pesquisa contribuiu para entender a relação entre os gestores da Trensurb e o sistema de gestão. Destarte, o artigo oferece uma base de informações para estudos futuros que visam investigar os sistemas de gestão do desempenho no setor público.

Palavras-chave: Sistemas de gestão. Indicadores de desempenho. Prática. Trensurb.

ABSTRACT

The purpose of this article is to examine whether Trensurb's managers understand and use the Management System Based on Performance Indicators. Attempt is made here to the importance of understanding the theory carries on the effective exercise of management, as the common practice of acting without explicit consideration of theoretical presuppositions leads, sometimes the blatant inconsistencies in administrative behavior. The methodology used to develop the research has an exploratory qualitative character. Data collection was performed mainly by means of unstructured interviews. In data analysis was chosen for content analysis, favoring the message content and their meanings. A gap was found between the theory and practice of management. Pointed out, also, the fact that the Management System Based on Performance Indicators is slightly aligned with organizational strategy. It is believed that this research has contributed to understanding the relationship between managers Trensurb and management system. Thus, the article provides an information base for future studies aimed at investigating the systems of performance management in the public sector.

Keywords: Management systems. Performance indicators. Practice. Trensurb.

INTRODUÇÃO

A melhoria do desempenho de organizações públicas é um tema que tem despertado grande interesse na sociedade, não apenas no meio acadêmico, como também no setor privado. No Brasil, o movimento pró-desempenho ganhou força na década de 1990, com as reformas administrativas do Estado, e assumiu especial relevo na agenda política atual. A Trensurb, Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A., está vivenciando esse processo de transformações e vem procurando se adaptar ao contexto que emerge com a Nova Gestão Pública – NGP (BRESSER-PEREIRA, 1999; GOMES et al., 2007; PINTO, 2009; BERGUE, 2011).

Criada em 1980, a Trensurb é uma sociedade de economia mista, de capital público, vinculada ao Ministério das Cidades. A natureza de sua atividade é o transporte metroviário de passageiros. A empresa iniciou suas atividades em 1985 e, atualmente, possui uma frota de 25 trens, que percorrem dezenove estações, passando pelos municípios de Porto Alegre, Canoas, Esteio, Sapucaia do Sul, São Leopoldo e Novo Hamburgo. Transporta, em média, duzentos mil passageiros por dia e mais de cinco milhões por mês. São aproximadamente mil e quatrocentos colaboradores que trabalham, ininterruptamente, para realizar a missão de “Oferecer soluções em mobilidade urbana com segurança, pontualidade e responsabilidade socioambiental” (TRENSURB, 2013a).

A necessidade por mais e melhores transportes públicos é de notório conhecimento da população e do governo. Engajada nessa realidade, a Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana – SeMob, instituída no âmbito do Ministério das Cidades, vem buscando desenvolver e implementar uma política de mobilidade urbana sustentável, entendida como a reunião das políticas de transporte e de circulação, integrada com a política de desenvolvimento urbano, com a finalidade de proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, priorizando os modos de transporte coletivo e os não motorizados, de forma segura, socialmente inclusiva e sustentável (BRASIL, 2013).

Desta forma, a Trensurb, como um importante vetor da política de mobilidade urbana na região metropolitana de Porto Alegre, deve estar atenta à consecução de suas metas e ao cumprimento de sua missão organizacional. Nesse contexto, fortemente embasado na gestão do desempenho, foi desenvolvido e implantado na empresa o Sistema de Gestão Baseado em Indicadores de Desempenho, cujo objetivo é “medir, avaliar e melhorar os resultados visando ampliar a sustentabilidade econômico-operacional da empresa” (TRENSURB, 2013a, p. 25). A complexidade e o volume de informações necessárias ao seu funcionamento exigem um sistema integrador, ágil e robusto, que facilite o processo de gestão para o gestor. Diante deste cenário, pergunta-se:

Os gestores da Trensurb compreendem e utilizam o Sistema de Gestão Baseado em Indicadores de Desempenho?

Justifica-se a realização desta pesquisa por dois motivos, um de ordem pragmática e outro de ordem acadêmica. A questão pragmática diz respeito à experiência da Trensurb em desenvolver uma tecnologia gerencial própria – o Sistema de Gestão Baseado em Indicadores de Desempenho. Há alguns anos a empresa vem utilizando sistemas de medição do desempenho, explicitando seu propósito de encontrar uma metodologia que venha a ser efetivamente incorporada à gestão. O segundo motivo deve-se à carência de estudos relacionados ao tema, a despeito de sua relevância, especialmente no âmbito da administração

pública. Conforme Beuren e Erfurth (2010, p. 57), em pesquisa sobre contabilidade gerencial realizada no Brasil, “detectou-se com predominância a preferência por pesquisas futuras nas áreas de sistemas de informações gerenciais, (...) e avaliação de desempenho”.

O objetivo primordial deste estudo é verificar se os gestores da Trensurb estão capacitados para utilizar o sistema de gestão, bem como identificar se o sistema possui aplicação prática na rotina administrativa destes gestores. De forma secundária, pretende-se verificar se existem inconsistências conceituais de gestão; se o sistema está alinhado à estratégia organizacional; e averiguar quais são as principais dificuldades e os desafios enfrentados pelos gestores para sua efetiva utilização.

Segue-se a esta introdução uma contextualização do objeto de estudo – o Sistema de Gestão Baseado em Indicadores de Desempenho. Na seção seguinte, são explorados os referenciais teóricos que norteiam a pesquisa. Posteriormente, expõe-se a metodologia utilizada no tratamento dos dados. A seguir, apresenta-se a análise das entrevistas e dos resultados. E, por fim, são apresentadas as considerações finais, contendo as sugestões decorrentes deste estudo para ampliação e aprofundamento do tema em pesquisas futuras.

1. O SISTEMA DE GESTÃO BASEADO EM INDICADORES DE DESEMPENHO

Para compreender o surgimento do Sistema de Gestão Baseado em Indicadores de Desempenho é necessário regressar alguns anos na história. Em 2008, foi implantado na Trensurb o Sistema de Gestão Estratégica (SGE), um software de gestão apoiado na metodologia do *Balanced Scorecard* (BSC), que permitia o monitoramento de indicadores de desempenho vinculados aos objetivos estratégicos da empresa. O SGE deveria representar um avanço em relação às tecnologias anteriores, pois tinha o propósito de proporcionar aos gestores uma forma mais simples e intuitiva de análise das informações, o que agilizaria a tomada de decisão e tornaria a gestão mais eficiente e eficaz. Porém, muitos gestores não utilizavam o SGE, visto que ele não correspondia às expectativas de gestão.

Em 2012, entrou em vigor o Plano de Negócios (TRENSURB, 2012b), que definiu um conjunto de metas anuais de receitas, despesas e investimentos, estabelecidas a partir das diretrizes estratégicas da empresa. O plano foi elaborado com a visão de posicionar a Trensurb entre as três melhores empresas do setor metroferroviário brasileiro até 2015, considerando a qualidade de seus serviços, seu desempenho econômico e o fortalecimento de seu papel institucional. A principal premissa do Plano de Negócios era o foco da gestão em metas e resultados, o que deu origem ao Sistema de Gestão Baseado em Indicadores de Desempenho.

O Sistema de Gestão Baseado em Indicadores de Desempenho é composto por quatro grupos de indicadores que envolvem todos os níveis da estrutura organizacional e consiste em estabelecer um padrão de controle, acompanhamento, análise e apresentação dos dados dos grupos de indicadores mencionados. Seu objetivo é medir, avaliar e melhorar os resultados visando ampliar a sustentabilidade econômico-operacional da empresa (TRENSURB, 2013a, p. 25).

Figura 1 – Diagrama do Sistema de Gestão Baseado em Indicadores de Desempenho



Fonte: Resolução da Diretoria RED 0007/2012 (TRENSURB, 2012a).

O Sistema de Gestão Baseado em Indicadores de Desempenho é utilizado com o suporte tecnológico do SGE (Sistema de Gestão Estratégica), que, em virtude de suas limitações, está em fase de transição para uma solução de *Business Intelligence* (BI). A mudança é consequência da necessidade de automação e integração dos softwares da empresa, visto que atualmente grande parte dos dados e informações são coletados e alimentados manualmente no SGE, o que torna a gestão morosa e trabalhosa.

Paralelamente à implantação do Sistema de Gestão Baseado em Indicadores de Desempenho, iniciou-se o processo de vinculação do desempenho da unidade organizacional (UO) à remuneração dos colaboradores. Ou seja, os recursos destinados à promoção por merecimento são distribuídos proporcionalmente, conforme os resultados da UO. A avaliação é realizada pelo Comitê de Qualidade e Desempenho, criado para oferecer suporte aos gestores na implantação do Sistema de Gestão. O resultado das avaliações é consolidado no Índice de Qualidade e Desempenho (IQD), indicador que monitora a aderência da UO ao Sistema de Gestão. (TRENSURB, 2012b).

Nesse contexto de maiores cobranças por resultados, recai sob o gestor a inequívoca responsabilidade de articular a estratégia organizacional junto aos colaboradores de sua UO. Ressalta-se que, por meio de resolução (TRENSURB, 2012b), a Diretoria Executiva impôs responsabilidades específicas aos gestores visando à efetiva implantação e utilização do Sistema de Gestão Baseado em Indicadores de Desempenho. Conforme estabelece a resolução, o cumprimento destas atribuições nos padrões definidos pela empresa é condição indispensável ao atingimento das metas previstas no Plano de Negócios. Dentre estas responsabilidades, citam-se:

- a) Acompanhar e orientar os empregados e as UO's subordinadas, assegurando a implantação do sistema conforme padrões estabelecidos;
- b) Assegurar que os dados e informações sejam atualizados com fidedignidade e dentro da periodicidade necessária;
- c) Analisar e avaliar os indicadores, definindo ações e planos de sustentação e melhoria;
- d) Fazer o registro documental, bem como elaborar relatórios e outros instrumentos para garantir o devido controle e organização;

- e) Elaborar projetos, planos e ações com vistas ao atingimento das metas e objetivos organizacionais.

Durante o primeiro ciclo de implantação do Sistema de Gestão Baseado em Indicadores de Desempenho, em 2012, o Comitê de Qualidade e Desempenho fez a avaliação junto às UO's e verificou que apenas em algumas unidades o IQD estava abaixo da média prevista. Dentre as oportunidades de melhoria diagnosticadas, observou-se a necessidade de implantar e desdobrar indicadores para fins de controle e análise; atualizar regularmente indicadores e planos; implantar o Sistema de Gestão na estrutura formal; disseminar informações; implantar planos com sistemática regular e continuada; orientar resultados e planos às metas estabelecidas. Constatou-se, também, que eram necessários ajustes no processo de avaliação realizado pelo Comitê. (TRENSURB, 2012c).

Destarte, evidencia-se que a eficácia, a eficiência e a efetividade do Sistema de Gestão Baseado em Indicadores de Desempenho depende, em grande escala, da capacidade dos gestores em compreender e utilizar suas funcionalidades, tema que é o objeto de análise do presente estudo.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Por meio do presente referencial teórico pretende-se explorar os principais conceitos que sustentam e norteiam o Sistema de Gestão Baseado em Indicadores de Desempenho. Um deles, por óbvio, é o próprio conceito de sistemas de gestão, em que aborda-se desde a teoria de sistemas, de Bertalanffy, até os ensinamentos mais modernos de Senge (1990). Na segunda subseção é tratado o tema da gestão do desempenho, de fundamental importância para a compreensão do sistema de gestão da Trensurb, baseado em indicadores de desempenho. A terceira e última subseção versa sobre o alinhamento estratégico, assunto que vem ganhando relevo no âmbito da administração pública contemporânea, especialmente pelo advento de conceitos que emergem com o movimento da Nova Gestão Pública.

2.1. Sistemas de gestão

A administração é uma ciência social aplicada, cujas formulações estão orientadas para a utilização na transformação da realidade. Nesse sentido, cumpre destacar o papel preponderante da produção do conhecimento e do desenvolvimento de teorias que possam ser aplicadas nas organizações. Conforme McGregor (1980, p. 17), todo ato administrativo se baseia em pressuposições, generalizações e hipóteses – quer dizer, em teoria. Para ele, “nossas pressuposições são frequentemente implícitas, às vezes totalmente inconscientes, muitas vezes conflitantes; apesar disso, elas determinam nossas previsões de que se fizermos ‘a’, ocorrerá ‘b’. Teoria e prática são inseparáveis”. O autor ensina:

É possível ter pressuposições teóricas mais ou menos adequadas; é impossível chegar a uma decisão administrativa ou agir administrativamente sem ser influenciado por pressuposições, quer sejam adequadas ou não. A insistência em ser prático na realidade significa: “Vamos aceitar as minhas pressuposições teóricas sem argumentos nem prova”. A prática comum de agir sem exame explícito das pressuposições teóricas leva, às vezes, a incoerências flagrantes no comportamento administrativo (McGREGOR, 1980, p. 18, grifo do original).

Scapens (1994) tem persistido em uma discussão muito significativa sobre o distanciamento entre a teoria e a prática nas pesquisas sobre a contabilidade gerencial e sistemas de gestão. Seus estudos mostraram que o nível de incerteza poderia e deveria ser diminuído pela disponibilização de informações, porém, a despeito dos avanços da ciência, a questão continua importante e não resolvida. Por esse motivo, Scapens (1994) sugere um olhar mais focado no estudo das práticas de gestão, uma vez que não é possível dissociar teoria e prática.

Modernamente, com as iniciativas introduzidas pela Nova Gestão Pública – NGP (BRESSER-PEREIRA, 1999; GOMES et al., 2007; PINTO, 2009; BERGUE, 2011), defende-se a adoção de mecanismos de mercado centrados na melhoria do desempenho do setor público. Trata-se de um conjunto de filosofias de gestão que visam maior transparência das contas públicas, maior responsabilização do gestor, maior qualidade nos serviços prestados, descentralização dos serviços, racionalização dos recursos, entre outras práticas. Notadamente, a emergência do modelo de administração pública gerencial, impulsionado por um contexto global de alta competitividade, tem introduzido técnicas de gestão empresarial nas organizações do setor público. Para Bergue (2011), as tecnologias de gestão que migram para o setor público destacam-se como elemento característico do ciclo de mudanças em curso.

Contudo, é preciso ter cuidado com o processo de transposição das tecnologias devido à grande diversidade de ambientes organizacionais, devendo ser evitada uma simples transferência despreendida de análise contextual. Conforme Bergue e Klering (2010), o processo de apropriação de tecnologias gerenciais deve se dar a partir de uma abordagem dialética – em que se promove a desconstrução e ressignificação de seus conceitos e pressupostos nucleares – com a finalidade de gerar tecnologias que possam ser melhor assimiladas pela organização. Bergue (2011) assevera:

(...) a assimilação de uma tecnologia será tanto mais legitimada em uma organização e implicará transformações mais significativas no sistema de gestão e no desempenho organizacional, quanto maior for a capacidade de seus membros de previamente reconhecerem os conceitos e pressupostos que suportam a tecnologia adotada, e promoverem o correspondente processo de assimilação crítica desse conteúdo (Bergue, 2011, p. 470).

Importa, aqui, ressaltar algumas diferenças entre sistemas de gestão e tecnologias de gestão – apesar de serem empregados, na prática, como sinônimos, conceitualmente possuem significados distintos. Tecnologia de gestão, conforme Mattos (2003, pp. 47-48), pode ser definida como “o jogo de linguagem teórica que se dirige à ação gerencial, até mesmo porque muitas vezes se originou diretamente da experiência dela”. Na perspectiva de Ramos (apud BERGUE, 2011, p. 83), tecnologia pode ser entendida como “todo saber sistematicamente referido à ação. (...) Um conjunto de regras e preceitos sobre como fazer (*know how*), tendo em vista resultados pragmáticos”. Os sistemas de gestão são subsistemas das organizações. Maximiano (2010) explica que nos sistemas de gestão existe uma complexa e intrincada rede de relacionamentos entre atividades, tarefas e outros subsistemas (estrutural, social, tecnológico) que interagem entre si ao longo do processo produtivo para gerar os resultados (saídas, *outputs*) esperados pela organização.

Muitos autores contribuíram significativamente para o desenvolvimento do que se denomina de pensamento sistêmico, a começar por Bertalanffy (1901 – 1972), que na década de 1930 desenvolveu a **Teoria geral de sistemas**, cujo objetivo era classificar os sistemas segundo a maneira como seus componentes se organizam e identificar as ‘leis’ ou padrões característicos de comportamento de cada categoria de sistemas. Entre os principais conceitos da teoria dos

sistemas, destacam-se, para o propósito deste estudo: o próprio conceito de sistemas, o conceito de sistema aberto; o de subsistemas; o de ambiente; o de equifinalidade; o de entropia; o de homeostasia; e o de processo ou ciclo de eventos. (MAXIMIANO, 2010).

Mas para fins de compreensão dos sistemas de gestão, em particular os de gestão de desempenho, especial atenção merece a característica de relacionamentos entre os objetos conformadores dos sistemas (ANDRADE et al., 2006). O que as ferramentas de gestão do desempenho na modelagem do *Balanced Scorecard* e do próprio Sistema de Gestão Baseado em Indicadores de Desempenho ora empregado pela Trensurb têm como atributo diferenciador é a busca do relacionamento entre diferentes categorias de indicadores conformando uma visão mais ampla da gestão da estratégia. Essa perspectiva dinâmica do Sistema é o que lhe confere organicidade e permite ajustes pela via da aprendizagem.

A moderna perspectiva do pensamento sistêmico visa capturar conhecimentos e apoiar a aprendizagem como auxílio à tomada de decisão. Neste novo contexto, o gestor tem papel de facilitador das equipes e dos atores que influenciam a dinâmica da organização (ANDRADE et al., 2006). O modelo sistêmico de aprendizagem organizacional, formulado por Senge (1990), tem como fundamento principal a crença de que a melhoria do desempenho em organizações envolve a criação de ambientes para que as pessoas possam aprender continuamente a partir do que realizam e do que pensam acerca de suas organizações, visando construir objetivos e visões comuns. Para Senge (1990), o pensamento sistêmico é a pedra fundamental para constituir uma nova mentalidade que torne possível construir organizações com capacidade de aprendizagem duradoura.

Na visão de Kiyon (2001), os sistemas de gestão tradicionais baseiam-se na preocupação de medir a eficiência operacional e na gestão orientada por uma visão contabilística e financeira. As principais insuficiências desses sistemas são: excessiva importância na eficiência; visão fragmentada; fraco relacionamento com os objetivos estratégicos; demasiada ênfase nos resultados financeiros; realce nos resultados de curto prazo; dificuldade de obtenção de informação em tempo útil. De acordo com o mesmo autor, os sistemas de gestão modernos devem ter um caráter dinâmico de forma a serem capazes de incorporar as constantes mudanças, tanto internas como externas, possibilitarem a revisão dos objetivos estratégicos e garantirem o alinhamento estratégico organizacional.

Kaplan e Norton (1992) destacam que, como consequência às mudanças radicais que ocorrem no ambiente econômico contemporâneo, novos sistemas de contabilidade gerencial são exigidos para uma administração eficiente. Em artigo publicado em 1996, os autores argumentam que a maioria dos sistemas de controle e gestão das organizações está pouco relacionada com os objetivos estratégicos de longo prazo; e sugerem o *Balanced Scorecard* como alternativa para focar e alinhar a estratégia.

Sistemas de controle operacional e de gestão da maioria das empresas são construídos em torno de medidas e metas financeiras, que têm pouca relação com o progresso da empresa na consecução dos objetivos estratégicos de longo prazo. Assim, a ênfase que a maioria das empresas coloca em medidas financeiras de curto prazo deixa uma lacuna entre o desenvolvimento de uma estratégia e sua implementação. (...) O scorecard lhes permite introduzir quatro novos processos de gestão que, isoladamente e em combinação, contribuem para conectar os objetivos estratégicos de longo prazo, com ações de curto prazo. (KAPLAN; NORTON, 1996, p. 76, tradução livre).

Para Beuren e Erfurth (2010), o foco da contabilidade gerencial mudou de fornecimento de

informação para gerenciamento de recursos, na forma de redução de perdas e criação de valor. A contabilidade gerencial afeta as atividades de planejamento, coordenação, controle, avaliação e as decisões delas decorrentes; influenciando o comportamento das pessoas e os resultados da organização (FREZATTI, 2005). Nesse sentido, avalia Frezatti, é pouco provável que sistemas não customizados, generalistas, tenham chance de êxito como sistema gerencial, pois dificilmente trarão respostas adequadas às circunstâncias específicas do contexto em que serão utilizados.

Diante do cenário de mudança global na cultura e no funcionamento dos serviços públicos, Pinto (2009) observa que, para além das questões operacionais da performance, ligadas à eficiência, à eficácia e à qualidade, é preciso integrar também a estratégia e o valor público – temas essenciais quando se pretende implementar um sistema de gestão do desempenho consistente, centrado nos resultados e integrado com todos os órgãos e áreas dos serviços públicos.

Nesse contexto, Gomes et al. (2007) atentam para uma forte resistência à mudança na gestão pública, o que leva a manter a ênfase nas leis, na natureza hierárquica centralizadora e burocrática da administração, na falta de transparência e de responsabilidade, impedindo, assim, a implementação das reformas necessárias. Na opinião dos autores, compreender como e por que as organizações mudam depende do conhecimento dos fatores que mantêm seu *status quo*.

Conforme Oyadomari et al. (2013), não há ainda na literatura um entendimento conclusivo sobre quais são os fatores indutores de inovação e de manutenção das práticas de controle gerencial. Seus estudos revelaram que a adoção de novas práticas pode ser afetada por fatores como carga de trabalho intensa e hábitos de trabalho. Por outro lado, os resultados mostraram que “o principal indutor da inovação é a alta direção, (...) sugerindo seu alinhamento estratégico com as crenças presentes na cultura organizacional”. Alguns resultados mostraram que em níveis organizacionais inferiores é mais difícil estimular a inovação, indicando que o caminho a ser perseguido é a comunicação com a alta direção (OYADOMARI et al., 2013).

2.2. Gestão do desempenho

Com os novos modelos de gestão de organizações públicas, urge a necessidade de dotá-las de um sistema de gestão estratégico, capaz de apoiar o processo de tomada de decisão, permitir uma melhor racionalização dos recursos, visando à promoção de um serviço público de melhor qualidade e eficiente. A gestão do desempenho – também chamada de contabilidade de gestão por alguns teóricos – surge como consequência das mudanças implementadas pela Nova Gestão Pública, caracterizada por proporcionar um sistema de informação contábilística baseado na gestão estratégica (GOMES et al., 2007, pp. 17-20).

O conceito de gestão do desempenho é referido na literatura por inúmeros autores (KAPLAN; NORTON, 1992; BRESSER-PEREIRA, 1999; KIYAN, 2001; NIVEN, 2005; GOMES et al., 2007; ROHM, 2009; PINTO, 2009; KAPLAN, 2010; BEUREN; ERFURTH, 2010; BERGUE, 2011). Cokins (2004) assim define:

Performance management (PM) is the process of managing the execution of an organization's strategy. It's how plans are translated into results. Think of PM an umbrella concept that integrates familiar business improvement methodologies with technologies. In short, the

methodologies no longer need to be applied in isolation – they can be orchestrated. (COKINS, 2004, p. 1).

Em outras palavras, o autor refere que a gestão do desempenho é o processo de gerenciamento da estratégia organizacional. Ela indica como se transformam planos em resultados, que devem ser medidos e geridos para retroalimentarem os planos e a estratégia, com a finalidade de obter a melhoria contínua e atingir os objetivos organizacionais.

Não se confunde gestão do desempenho com medição do desempenho – esta, por sua vez, é parte importante do processo da gestão. Lord Kelvin (1883, apud KAPLAN, 2010, p. 3) há mais de um século ensina: “If you cannot measure it, you cannot improve it.” Para Kevin, quando conseguimos medir e expressar em números aquilo que queremos, sabemos algo sobre o assunto; mas quando não conseguimos nem traduzir nem medir nossas ações, nosso conhecimento torna-se pobre e insatisfatório (KAPLAN, 2010).

Não obstante, Kiyan (2001) considera que muitas situações e comportamentos podem revelar limitações no sistema de medição do desempenho, como o bloqueio à inovação, a manipulação dos *inputs* (insumos da produção), a penalização ou valorização injustas pelo bom ou mau desempenho, a distorção entre a visão dos atores internos e externos, a competição entre unidades organizacionais e serviços, entre outros. Ademais, segundo Kaplan (2010), tais sistemas enfatizam sobremaneira as ações do passado e negligenciam os alertas futuros. No setor público, a medição do desempenho é uma prática oficialmente utilizada há muitas décadas; contudo, para ser eficaz, um sistema de medição tem que ser desenhado para satisfazer os requisitos dos processos de gestão o qual deve apoiar (PINTO, 2009).

Muitas são as metodologias, habitualmente apoiadas em soluções tecnológicas, que constituem um sistema de gestão do desempenho. Entre as quais, citam-se: *Activity Based Costing/Activity Based Management (ABC/ABM)*; sistemas de gestão e de certificação da qualidade (EFQM, CAF, ISO); Seis Sigma (SS); *Customer Relationship Management (CRM)*; *Balanced Scorecard (BSC)*; *Total Quality Management (TQM)*, *Time Based Management (TBM)*, *Economic Value Added (EVA)*, *Market Value Added (MVA)*, Modelo de Gestão Econômica (GECON) (PINTO, 2009; BEUREN; ERFURTH, 2010).

Para Rohm (2009), construir um sistema de gestão do desempenho adequado à organização é um processo de descoberta; envolve pensamento crítico sobre a visão compartilhada da organização, seus concorrentes, seus empregados, as necessidades de seus clientes, suas competências, suas estratégias e suas expectativas. Os funcionários de todos os níveis da organização devem estar engajados como parte de um processo transfuncional usado para construir o sistema (ROHM, 2009).

Referências teóricas e práticas provenientes de diversas partes do mundo indicam que sistemas de gestão do desempenho, corretamente planejados e implementados, têm um importante papel na melhoria dos serviços públicos e na obtenção de resultados tangíveis (NIVEN, 2005; ROHM, 2009; KAPLAN, 2010; BEUREN; ERFURTH, 2010; MARQUEZAN; DIEHL; ALBERTON, 2013). Contudo, Gomes et al. (2007) referem fatores que dificultam a implementação da gestão do desempenho no setor público: falta de incentivo e estímulo para introduzir inovações contábilísticas; falta de transparência no processo de decisão política; falta de qualificação dos governantes e chefias; concorrência política entre o empresariado e o legislativo. Outrossim, Pinto (2009) assevera:

A cultura organizacional na administração pública e o contexto político muitas vezes obrigam

os responsáveis a adotarem outros compromissos, em vez de se basearem em rigorosos princípios e conceitos da gestão. Por isso, não é possível garantir que a medição influencie, de facto, as decisões. (PINTO, 2009, pp. 106-107).

Nesse sentido, Pinto (2009) ressalta a importância da criação de valor nos serviços públicos. A identificação dos resultados deve ser definida com base na proposta de valor que a organização pretende entregar aos cidadãos e *stakeholders*, processo fundamental para alinhar a gestão do desempenho aos resultados desejados. Conforme Moore (1995, apud PINTO, 2009, p. 125), um dos precursores do *Public Value*, o desenvolvimento de uma “cultura organizacional” voltada para a criação de valor implica “profundas mudanças” nos serviços públicos.

Em seus estudos, Marquezan, Diehl e Alberton (2013) encontraram relações positivas entre os processos de gestão e de tecnologia de produção ligados à estratégia e o número de indicadores não financeiros. Para os autores, a visão não financeira, quando alinhada a uma medida financeira, pode trazer valiosas contribuições à gestão, como informar tendências antes que os resultados sejam obtidos, possibilitando correções durante o curso das operações. Kaplan (2010) refere, ainda, que as demonstrações financeiras, isoladamente, não permitem que sejam registrados importantes ativos (intangíveis) das organizações, como o conhecimento e a criatividade das pessoas, tampouco contemplam variáveis que podem contribuir para a manutenção da vantagem competitiva da organização.

Um dos sistemas de gestão do desempenho mais utilizados e difundidos atualmente é o *Balanced Scorecard* (BSC), introduzido por Kaplan e Norton (1992). Seu projeto de pesquisa visava estudar a medição do desempenho em organizações cujo ativo intangível tinha papel central na criação de valor. Eles acreditam que, para melhorar a gestão de seus ativos intangíveis, as empresas devem integrá-los ao seu sistema de gerenciamento. Os autores preocupam-se com a falta de informação relevante e estratégica que os gestores têm disponível para decidir em contextos fortemente dinâmicos e competitivos, já que o modelo de gestão tradicional, baseado apenas em informações financeiras, não articula as medidas de desempenho com a estratégia organizacional (KAPLAN; NORTON, 1992).

No setor público, a utilização do BSC exige algumas adaptações, pois no lugar de compensações financeiras, a finalidade do governo é suprir necessidades da sociedade por meio da prestação de serviços públicos. Por esse motivo, Niven (2005) acredita que é necessário priorizar a influência da missão organizacional em relação à perspectiva financeira. Assim, definir claramente a missão é um fator crítico de sucesso no setor público. As medidas financeiras aparecem mais como facilitadoras ou limitadoras do desempenho organizacional (NIVEN, 2005).

Para Niven (2005), a aplicação do BSC no setor público pode apresentar alguns desafios que não costumam aparecer na iniciativa privada, tais como: dificuldade em medir certas atividades e serviços que possuem caráter essencialmente social, difíceis de mensurar; percepção dos funcionários de que os resultados são utilizados para punir; cultura de que as mudanças não são urgentes nem tampouco necessárias; vinculação da remuneração ao desempenho organizacional. Apesar das dificuldades, a implementação do BSC no setor público é viável e pode gerar “resultados inigualáveis” (NIVEN, 2005, p. 352).

2.3. Alinhamento estratégico

Autores como Kaplan e Norton (2000); Niven (2005), Pinto (2009), Rohm (2009), Bergue (2011) e Lyrio et al. (2013) têm afirmado a importância do alinhamento na implantação da estratégia organizacional. Kaplan e Norton (2000), um dos percursores desta nova abordagem, acreditam que o sucesso de algumas organizações na implementação de seus sistemas de gestão está diretamente relacionado à consecução do foco e do alinhamento estratégico.

Mintzberg et al. (2006) destacam a multiplicidade de interpretações possíveis para o termo estratégia, com base em atributos como plano, pretexto, padrão, posição e perspectiva. Ansoff (1990, p. 93) define estratégia como sendo as “regras e diretrizes para decisão que orientam o processo de desenvolvimento de uma empresa”. Para Porter (1996), a estratégia está intensamente vinculada à busca por uma vantagem competitiva, situação que destaca uma organização frente às demais e contribui para um desempenho superior.

Kaplan e Norton (2000) identificam cinco princípios comuns às organizações focadas na estratégia: 1) traduzir a estratégia em termos operacionais; 2) alinhar a organização à estratégia; 3) transformar a estratégia em tarefa de todos; 4) converter a estratégia em processo contínuo; 5) mobilizar a mudança por meio da liderança executiva. O conceito de alinhamento estratégico introduz a ideia de que as prioridades organizacionais devem ser claramente estabelecidas, comunicadas e implementadas, a fim de fornecer uma estrutura de governança capaz de converter a visão organizacional em realidade, criando maior sinergia e agregando valor às suas ações. (KAPLAN; NORTON, 2006).

No plano governamental, a gestão estrategicamente orientada implica a articulação entre as ações de diversas áreas de inserção do Poder Público – saúde, educação, obras, administração. Nesse contexto, a peça do planejamento associa-se, necessariamente, a instrumentos de gestão tradicionais como o PPA, a LDO e a LOA, visando integrar objetivos na definição de programas e metas de gestão orientados para a geração de valor público (BERGUE, 2011).

Em pesquisa até então inédita no Brasil, Nogueira e Moreira (1998) analisam o “direcionamento para o futuro” (HAMEL; PRAHALAD, 1990) e sua associação com os processos de alinhamento estratégico, de recursos humanos e tecnologia da informação. Os autores consideram que é possível desenvolver competências necessárias à sobrevivência no futuro, mas para isso as organizações necessitam

desenvolver processos orgânicos e completos de alinhamento estratégico, que integrem, através de uma visão objetiva e compartilhada, vetores estratégicos, que envolvam todos os segmentos de competência, integrando recursos humanos, de tecnologia, clientes, fornecedores e parceiros, de forma objetiva e responsável.” (NOGUEIRA; MOREIRA, 1998, pp. 122-123).

Nogueira e Amaral (1992), em estudo com empresas brasileiras, apresentam um instrumento para avaliar o alinhamento estratégico e, adicionalmente, encontram associações positivas entre a medida de alinhamento e os resultados econômico-financeiros apresentados por essas empresas. Lyrio et al. (2013, p. 15), através de um estudo sobre a implementação de um processo de gestão estratégica baseado no BSC, concluem que o modelo proposto “serviu, inicialmente, para comunicar de forma objetiva a estratégia organizacional” bem como “propiciou o monitoramento dos indicadores de desempenho” e norteou o estabelecimento de ações e planos futuros.

Por outro lado, Kaplan e Norton (2006) apontam que dois terços das organizações por eles estudadas não criaram forte alinhamento entre suas estratégias e os programas de recursos humanos e de tecnologia da informação, levando à perda na eficiência dos investimentos, já

que estes não seriam capazes de colocar a estratégia em ação.

Rezende e Fontes Filho (2013) defendem que organizações sem alinhamento, possivelmente precisarão preencher as inevitáveis “lacunas de competência” (HAMEL; PRAHALAD, 1990), fator decisivo para a revitalização do processo de geração de valor. Nestas empresas, a aparente necessidade de recriar fins e meios para fazer frente a uma nova realidade econômica, social, cultural e tecnológica traz um desafio premente para a busca de alinhamento estratégico como recurso à sobrevivência (REZENDE; FONTES FILHO, 2013).

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente estudo apresenta caráter qualitativo e exploratório, e tem como objetivo investigar se os gestores da Trensurb compreendem e utilizam o Sistema de Gestão Baseado em Indicadores de Desempenho. Justifica-se o uso do método qualitativo e exploratório, primordialmente, porque não há variáveis suficientes que permitam a medição e formulação de inferências estatísticas que atendam satisfatoriamente aos objetivos pretendidos no presente estudo.

A pesquisa foi dividida em três etapas (BARDIN, 2002):

- a) Pré-análise: organização da pesquisa e dos objetivos, onde ocorreu a escolha de alguns materiais;
- b) Exploração do material: coleta, decomposição e enumeração dos dados da pesquisa;
- c) Tratamento dos resultados e interpretação: transformação dos dados brutos, obtidos na exploração do material, em dados significativos e válidos.

A pesquisa exploratória foi utilizada com a finalidade de “esclarecer conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais ou menos precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores. (...) bem assim, obter uma visão geral, de tipo aproximativo”, acerca do tema estudado. Este tipo de pesquisa foi utilizado especialmente por tratar-se de um tema de complexidade abrangente e pouco explorado na literatura, o que torna difícil a formulação de hipóteses precisas e operacionalizáveis (GIL, 1999, p. 43).

A coleta de dados foi realizada por meio de levantamento documental, a partir de relatórios oficiais da empresa, pesquisas, resoluções de diretoria. Consoante Gil (2002, p. 65), a principal vantagem desta pesquisa reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de “uma gama de fenômenos muito mais ampla”, o que se torna particularmente importante quando o problema de pesquisa requer “dados muito dispersos pelo espaço” – que é justamente o caso em análise. Também foi empregado o método observacional, por apresentar “elevado grau de precisão nas ciências sociais”. (GIL, 1999, p. 34).

Mas a principal fonte de dados da presente pesquisa foram as entrevistas. Gil (1999) aponta a entrevista como “a técnica por excelência na investigação social”, e refere algumas de suas vantagens em relação ao questionário: possibilita obtenção de maior número de respostas, posto que é mais fácil deixar de responder a um questionário do que negar-se a ser entrevistado; oferece maior flexibilidade, posto que o entrevistador pode esclarecer o significado das perguntas e adaptar-se mais facilmente às circunstâncias nas quais se

desenvolve a entrevista; possibilita captar as expressões do entrevistado, sua tonalidade de voz e a ênfase nas respostas (GIL, 1999, pp. 117-118).

As entrevistas foram do tipo informal, ou não-estruturado. Gil (1999, p. 119) acredita que as entrevistas “informais” possuem algum nível de padronização, e se distinguem da conversação “porque têm como objetivo básico a coleta de dados”. Por sua vez, Mattos (2005, p. 825) reforça que o tipo “não-estruturado” deixa ao entrevistado a liberdade para formular a resposta; e salienta, ainda, seu potencial enriquecedor para a construção do conhecimento:

Há certo consenso – e aqui se parte desse pressuposto – de que elas servem a pesquisas voltadas para o desenvolvimento de conceitos, o esclarecimento de situações, atitudes e comportamentos, ou o enriquecimento do significado humano deles. Isso tem extensões poderosas na geração de teorias e decisões práticas, e não se confunde com outro tipo de utilidade, a generalização indutiva, propiciada pela estatística. (MATTOS, 2005, p. 825).

As entrevistas foram realizadas com nove gestores, selecionados dentre cento e trinta cargos de gestão da empresa. Foi utilizado o critério de seleção misto, de amostragem aleatória e por conglomerado. Assim, foram escolhidos, aleatoriamente, três membros de alta gerência, três de média gerência e três de baixa gerência. Não obstante o quantitativo de gestores nos cargos de alta e média gerência ser menor que nos cargos de baixa gerência, sua responsabilidade e representatividade no tocante ao tema estudado é significativamente maior. Destarte, optou-se por eleger o mesmo número de entrevistados para os três níveis hierárquicos analisados. De acordo com o critério de saturação, não foi necessário realizar outras entrevistas.

As entrevistas foram feitas face-a-face, como um diálogo, uma conversação, onde menos relevante foi a simetria de participações do que a força da presença do interlocutor. Para evitar ou dirimir o efeito de possíveis inconformidades, todas as entrevistas foram gravadas (com a devida permissão do interlocutor). O objetivo foi aproveitar ao máximo o momento da interação linguística entre as partes, entrevistado e entrevistador.

Ressalta-se que não foram utilizadas tecnologias computacionais nem tampouco instrumental estatístico na análise de dados. Para Mattos (2005), tais tecnologias podem prejudicar os significados originais das entrevistas e colocar em descrédito a análise qualitativa. Nesse sentido, a análise de conteúdo emerge como a técnica mais apropriada para o presente estudo. Conforme Bardin (2002, p. 34), a análise de conteúdo caracteriza-se como um “conjunto de técnicas de análise” que se utiliza de “procedimentos sistemáticos e objetivos” para descrever o conteúdo das mensagens. Bardin (2002) assim descreve a técnica da análise de conteúdo:

O primeiro passo pode ser denominado análise categorial. Esta pretende tomar em consideração a totalidade de um texto, passando-o pelo crivo da classificação e do recenseamento, segundo a frequência da presença (ou da ausência) de itens de sentido. (...) É o método das categorias, espécie de gavetas significativas que permitem a classificação dos elementos de significação constitutivos da mensagem. (BARDIN, 2002, pp. 36-37).

Desta forma, a partir da análise de conteúdo das entrevistas, foram obtidas seis categorias: domínio conceitual; noção sistêmica; alinhamento estratégico; aplicação prática; resistência à mudança; e responsabilidade e competência. No Quadro de Entrevistas (Apêndice), foram transcritos os principais trechos das entrevistas. Cada trecho foi minuciosamente analisado, depois, reduzido a uma ideia central e, finalmente, classificado conforme a categoria temática em que melhor se enquadrou. Na seção seguinte, em que é abordada a análise das entrevistas, mereceram destaque as categorias de maior relevo, tendo em vista o objeto de estudo.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os nove entrevistados são aqui referidos como E1, E2, E3 e assim sucessivamente, conforme relacionado no Apêndice deste artigo. Para preservar sua identidade, os gestores, sejam mulheres ou homens, são tratados unicamente no gênero gramatical masculino.

4.1. Compreensão conceitual

Observa-se na literatura que a compreensão dos conceitos de gestão é requisito básico para o exercício das funções do gestor (McGREGOR, 1980; SCAPENS, 1994; FREZATTI, 2005; BERGUE, 2011). Não obstante, o presente estudo apontou a existência de uma lacuna entre o conhecimento aferido e o conhecimento desejável. Entende-se por desejável a compreensão dos conceitos e técnicas comumente aceitos no campo da administração. Destarte, parte-se do pressuposto que o gestor deve possuir um relativo domínio conceitual, mormente no que tange ao Sistema de Gestão Baseado em Indicadores de Desempenho e suas implicações no contexto da Trensurb, que é o objeto deste estudo.

Alguns entrevistados demonstraram falta de clareza e compreensão acerca de conceitos básicos de gestão. Ao ser indagado sobre as vantagens do Sistema de Gestão Baseado em Indicadores de Desempenho, E9, membro da alta gerência, disse que o sistema era “(...) *uma forma muito boa de controlar tudo que acontece na empresa*”. Ele considerou também como “*muito boa*” a qualidade de sua gestão e afirmou que “*os controles por meio de indicadores são para cumprir o papel de transportar pessoas com qualidade*”. Suas declarações evidenciam o *gap* entre a teoria e a prática da gestão (SCAPENS, 1994). E9 reduz o Sistema de Gestão Baseado em Indicadores de Desempenho à função controle, esquecendo-se das demais funções que um sistema de gestão possui (FAYOL, 1989; MINTZBERG et al., 2006) e, principalmente, deixando de lado seu papel estratégico (PORTER, 1996, KAPLAN; NORTON, 2000; NIVEN, 2005; MINTZBERG et al., 2006; PINTO, 2009; ROHM, 2009; BERGUE, 2011).

Outro flagrante da deficiência de compreensão está relacionado a um dos conceitos basilares do Sistema de Gestão Baseado em Indicadores de Desempenho, o diagrama de indicadores (Figura 1). Nas entrevistas, a maioria dos gestores não lembrou quais eram os tipos e subtipos de indicadores. Compreender o funcionamento do Sistema de Gestão Baseado em Indicadores de Desempenho pressupõe conhecer a base teórica sobre a qual ele foi estruturado. Se os gestores revelam desconhecer conceitos estruturantes fundamentais da tecnologia, é razoável admitir que haja resistência e que enfrentem dificuldades em sua utilização. Conforme McGregor (1980), Scapens (1994) e Frezzati (2005), os atos de gestão devem ser fundamentados em postulados conceituais, já que não é possível dissociar teoria e prática.

Os gestores membros do CQD (Comitê de Qualidade e Desempenho), responsável pela implantação do sistema, também guardam divergências conceituais entre si. Quando questionado sobre a falta de compreensão dos gestores, E8 assegurou: “*Não existe falta de compreensão, mas, sim, uma certa resistência*”. E, contradizendo-se, afirmou: “*A gente teve que criar a cultura de indicadores no pessoal*”. Ora, se há resistência (e isso é inquestionável), a cultura da gestão por meio de indicadores ainda não foi “*criada*”. Ciente deste fato, E3 acredita que diversos fatores podem estar dificultando a compreensão e utilização do Sistema de Gestão Baseado em Indicadores de Desempenho: “*(...) existe a*

questão cultural – alguns têm a cultura de indicadores e outros não –, tem a questão histórica, de formação, de afinidade, características do setor, volume de trabalho ou às vezes o perfil da pessoa, que não está adequado para esse modelo de gestão que está sendo exigido.”. As divergências demonstram que não há consenso (coesão) de pensamento sobre este tema no Comitê.

Nessa linha de raciocínio, o relato de E7 também evidencia preocupação acerca da resistência dos gestores no processo de implantação do Sistema de Gestão Baseado em Indicadores de Desempenho. Ele salientou que *“(...) o sistema foi imposto pela direção sem um trabalho prévio de conscientização, não houve um acordo de vontades, o que gerou resistência.”* E complementa: *“O indicador só vai refletir a realidade se as pessoas acreditarem nas ações e se a realidade estiver contida nos indicadores. Por isso a importância de construir o conceito e pactuar com as pessoas. (...) Para construirmos uma cultura voltada para indicadores precisamos nos basear nas reais necessidades da empresa.”*

O fator de resistência à mudança tem sido objeto de estudo de diversos autores (SENGE, 1990; ANDRADE et al., 2006; GOMES et al., 2007; OYADOMARI, 2013). Contudo, ressalta-se que a mudança é um processo inerente ao desenvolvimento. E, para que novas ideias e novos conceitos possam ser compreendidos, apropriados e colocados em prática, pressupõe-se haver uma mudança de mentalidade nas pessoas e na organização. Com base neste postulado, Andrade et al. (2006) argumentam:

(...) programas de mudança falham porque entram em choque com as crenças e pressupostos das pessoas. Como uma organização é produto da forma como as pessoas pensam e interagem, os programas de mudança devem levar em conta a realidade e as necessidades de mudança na cultura da organização para estabelecer um novo patamar de capacidades organizacionais. (ANDRADE et al., 2006, p. 37).

Houve gestores que se mostraram confusos em relação às tecnologias de gestão adotadas pela empresa nos últimos anos. E1 afirmou que *“O Sistema de Gestão Baseado em Indicadores de Desempenho é um BSC às avessas”*. E3, membro da alta gerência, trocou os nomes e misturou os conceitos, mencionando o BSC quando se referia ao Sistema de Gestão Baseado em Indicadores de Desempenho. E8, membro do CQD, mencionou o mapa estratégico (do BSC) como sendo uma das referências para o Sistema de Gestão Baseado em Indicadores de Desempenho – informação que não encontra respaldo no Relatório de Gestão (TRENSURB, 2013a) nem no Manual do Sistema de Gestão Baseado em Indicadores de Desempenho (TRENSURB, 2013b). Essa confusão conceitual pode ser natural entre os gestores que estão aprendendo a usar o sistema, uma vez que a tecnologia é recente e ainda não foi incorporada à organização. No entanto, essa lacuna de conhecimento em meio ao CQD e na alta gerência compromete a implantação do Sistema de Gestão Baseado em Indicadores de Desempenho na empresa, pois o processo de mudança depende sobremaneira da competência das lideranças, conforme apontam os ensinamentos de Porter (1996) e Kaplan e Norton (2000; 2006).

No manual do Sistema de Gestão Baseado em Indicadores de Desempenho (TRENSURB, 2013b), recém-publicado pela empresa, também foram encontradas incoerências conceituais de gestão, conforme pode-se observar no trecho a seguir, que traz a definição do sistema e sua finalidade:

Um sistema de medição funciona como um painel de controle, onde o importante é o sistema permitir que o desempenho seja amplo, profundamente analisado e as ações corretivas sejam tomadas quando necessário. (...) Seu objetivo é medir, avaliar e melhorar os resultados visando

ampliar a sustentabilidade econômico-operacional da empresa. (...) Este modelo consiste em estabelecer um padrão de controle, acompanhamento, análise e apresentação dos dados dos grupos de indicadores que o compõe. (TRENSURB, 2013b, p. 3).

Pela análise do excerto, observa-se que o Sistema de Gestão Baseado em Indicadores de Desempenho foi concebido para ser um “sistema de medição” e não um “sistema de gestão”, como seu nome sugere. Ressalta-se, contudo, a diferença conceitual entre os termos (KIYAN, 2001; GOMES et al., 2007; PINTO, 2009; KAPLAN, 2010; MARQUEZAN; DIEHL; ALBERTON, 2013). Na passagem “visando *ampliar a sustentabilidade econômico-operacional da empresa*”, nota-se, ainda, que a finalidade do Sistema de Gestão Baseado em Indicadores de Desempenho não tem vinculação estratégica, o que ratifica sua vocação como um sistema fortemente dedicado ao controle dos resultados.

4.2. Pensamento sistêmico

A deficiência em relação a um pensar sistêmico foi abordada em diversos relatos nas entrevistas. E1, E2, E3, E4 e E6 referiram problemas de integração de dados e retrabalho na utilização das diversas tecnologias de controle e gestão. Alguns alegaram, ainda, a demora no processamento dos dados e a falta de confiança nas informações, fatores que comprometem a tomada de decisão e dificultam o trabalho do gestor.

E2 afirmou: “*Dá muito trabalho fazer o controle da gestão na Trensurb, as coisas estão muito partimentadas, tem sistema de desempenho, sistema da qualidade, sistema de projetos. As coisas estão colocadas de forma isolada e não estão articuladas*”. E3, que é membro do CQD e um dos responsáveis pelo processo de implantação do Sistema de Gestão Baseado em Indicadores de Desempenho, reconheceu a dificuldade: “*(...) A questão da padronização no uso de indicadores está mais difícil hoje porque existem diversos modelos, padrões e controles para diferentes situações. A falta de integração dos dados atrapalha mesmo, mas vai passar à medida que o BI (Business Intelligence) for implantado*”. E1 e E4 reforçaram os relatos de E2 e E3, alegando que fazer o lançamento em dois ou três lugares diferentes dificulta bastante o controle e a gestão.

Conforme Maximiano (2010), uma organização será tanto mais eficiente e eficaz quanto maior for sua capacidade de promover a sinergia entre seus elementos. Portanto, se as tecnologias e os processos estiverem “*partimentados*” (como salientou E2), mais difícil será o processo de tomada de decisão (PORTER, 1996), menor será o alinhamento estratégico organizacional (KAPLAN; NORTON, 2006; REZENDE; FONTES FILHO, 2013) e menor será a capacidade da empresa de gerar valor (KAPLAN; NORTON, 2000; 2006; GOMES et al., 2007) para seus usuários.

O depoimento de E6 foi ainda mais contundente. “*Nós fazemos controles em dois ou três lugares diferentes porque não existe integração de dados. O sistema de manutenção não dialoga com o de patrimônio, nem com o de contabilidade, nem com o de compras, nem com o de RH etc. (...) Se reduzíssemos a dependência de lançamentos manuais, reduziríamos a necessidade de mão de obra, o índice de retrabalho e a probabilidade de erros. Isso tornaria nosso trabalho mais seguro, mais rápido e dinâmico, o que também melhoraria o trabalho de outras áreas que dependem da gente*”. O relato do gestor ilustra o conceito de integração e interdependência da Cadeia de Valor (PORTER, 1990). Evidencia-se, também, a

inconsistência sistêmica da tecnologia de gestão, que padece de um fator estruturante fundamental – os relacionamentos entre os objetos (ANDRADE et al., 2006).

Corroborando o relato de E6, de maneira análoga E2 salienta: *“Tudo é uma relação de causa, eu posso não atingir os resultados na minha área porque o indicador na outra tem problema – a análise tem que se dar de forma sistêmica – esse é um dos problemas de olhar apenas indicadores e não olhar a estratégia”*. O gestor ilustra, aqui, a correlação entre a falta de integração sistêmica e a necessidade de alinhamento estratégico, assunto que será abordado na seção seguinte.

4.3. Alinhamento estratégico

Através das entrevistas, foram constatadas evidências de que a estratégia da Trensurb está descolada da visão organizacional, não está alinhada ao Sistema de Gestão Baseado em Indicadores de Desempenho e não está sendo comunicada com clareza.

E2, membro da alta gerência, foi categórico ao afirmar: *“os indicadores estão descolados da estratégia da empresa”*. Para o gestor, *“a estratégia está na cabeça da direção, mas não está sendo comunicada para o conjunto da empresa”*. E7, também da alta direção, admite: *“A estratégia não está clara para a empresa. Investir em segurança e prevenção a acidentes é caro e vai contra o objetivo de redução de custos, mas é um princípio do qual não poderíamos abrir mão”*. E7 asseverou, ainda: *“A estratégia é aquilo que a gente faz, (...) as minhas ações refletem quais são os meus reais objetivos. Minhas ações têm que ser coerentes com minhas pretensões. Porque se não há coerência, as pessoas não acreditam”*. A fala do gestor ratifica a essência do alinhamento estratégico: coerência entre os fins e os meios (NOGUEIRA; MOREIRA, 1998; KAPLAN; NORTON, 2006).

Na opinião de E1, a falta de planejamento e de alinhamento estratégico impacta negativamente o resultado dos processos de negócio. O gestor argumentou: *“Não existe um plano de longo prazo para alcançar tua meta. Normalmente, as ações de curto prazo se revertem em contratos que muitas vezes ficam no longo prazo, ainda que não tenham sido planejados. (...) essa questão dos planos não está bem implantada”*. Percebe-se, aqui, a falta de alinhamento, pois muitas vezes as ações e os planos não possuem vínculo com os objetivos (KAPLAN; NORTON, 2006; REZENDE; FONTES FILHO, 2013). Nesse sentido, E7 citou como exemplo a construção das novas estações em São Leopoldo e Novo Hamburgo, que são extremamente onerosas do ponto de vista da manutenção e, por esse motivo, aumentam a necessidade de subsídio do Governo Federal. Este exemplo evidencia, também, o desalinhamento do projeto de expansão em relação ao objetivo da empresa – o aumento da Taxa de Cobertura, conforme previsto no Plano de Negócios (TRENSURB, 2012b).

Os relatos acima corroboram os estudos recentes, que ressaltam a importância da estratégia (PORTER, 1996; MINTZBERG et al., 2006) e seu alinhamento organizacional (KAPLAN; NORTON, 2000; NIVEN, 2005) na implementação de sistemas de gestão (PINTO, 2009; BERGUE, 2011; LYRIO et al., 2013), na geração de valor (KAPLAN; NORTON, 2006; GOMES et al., 2007), no desenvolvimento de competências (HAMEL; PRAHALAD, 1990; ROHM, 2009) e na criação da visão de futuro (NOGUEIRA; MOREIRA, 1998).

O manual do Sistema de Gestão Baseado em Indicadores de Desempenho ratifica a percepção

de que o sistema não incorpora a essência do alinhamento em suas bases de criação. O trecho em epígrafe evidencia, por derradeiro, o caráter de avaliação e controle que o sistema possui, em contraponto ao caráter “de gestão” que seu próprio nome sugere:

Através da Resolução da Diretoria Executiva RED 0007/2012 implantou-se o Sistema de Gestão baseado em Indicadores de Desempenho, consolidando-o como seu modelo de gestão. Seu objetivo é medir, avaliar e melhorar os resultados visando ampliar a sustentabilidade econômico-operacional da empresa. (TRENSURB, 2013b).

4.4. Aplicação prática do sistema de gestão

Fazer com que o Sistema de Gestão Baseado em Indicadores de Desempenho seja utilizado e, gradativamente, incorporado pelo corpo gestor é um desafio constante no processo de consolidação das mudanças que vêm sendo implementadas na Trensurb desde início de 2012. No entanto, a despeito dos esforços envidados pela diretoria executiva da empresa e apesar do conhecimento que alguns gestores demonstraram nas entrevistas, observaram-se dificuldades em sua efetiva aplicação prática.

E3, gestor e membro do CQD, argumentou: *“Existem aqueles que incorporaram o controle da gestão por indicadores, mas outros só usam ‘pro forma’. (...) Inclusive atrapalha, pois ele deixa de fazer outras coisas para preencher indicadores. Eu acredito que, nesses casos, quantidade e qualidade andam juntas – conforme tu vai usando e praticando, aquilo deixa de ser mito e passa a fazer parte da tua cultura”*. E2, membro da alta gerência, comentou que *“hoje o Sistema de Gestão Baseado em Indicadores de Desempenho ainda não é utilizado como um sistema de gerenciamento da estratégia e de apoio à gestão. (...) As decisões e os planos de ação ainda são elaborados muito mais com base na intuição e na experiência do que com base nos indicadores”*. As declarações acima corroboram os estudos e pressupostos de que existe ainda um grande distanciamento (*gap*) entre teoria e prática da gestão (McGREGOR, 1980; SCAPENS, 1994; FREZATTI, 2005; BERGUE, 2011).

E2 ressaltou, ainda: *“Os indicadores são o termômetro da empresa. Mas eu posso ter a febre e não reconhecer a doença”*. Sua fala é bastante significativa para o contexto. Afinal, qual o propósito de se fazer o controle, constatar que um indicador precisa ser melhorado, mas não compreender o que está acontecendo, ou não saber diagnosticar o problema? Por meio de observações empíricas, notou-se que muitos gestores não possuem apenas dificuldades de compreensão do Sistema de Gestão Baseado em Indicadores de Desempenho, mas também deficiências de conhecimentos, habilidades e atitudes fundamentais, as quais comprometem o exercício da gestão. Nesse sentido, a partir dos ensinamentos de Senge (1990), Cokins (2004), Niven (2005) e Bergue (2011), apreende-se que os gestores devem estar capacitados para corresponder às exigências de um novo modelo de gestão, a fim de dirimir esse *gap* conceitual que inibe o desenvolvimento da organização.

Gestores como E6 e E5 relataram que vêm enfrentando dificuldades para criar indicadores efetivamente úteis para a gestão. E5 declarou: *“Os indicadores não são úteis pra mim, só alimento porque sou obrigado, apenas ‘pro forma’. (...) Minha área é muito técnica. (...) Como vou atribuir indicadores para os processos de desenvolvimento tecnológico e inovação?”*. E6 salientou que o processo de desenvolvimento desse tipo de indicador é *“difícil e trabalhoso”*. Em suas palavras: *“Meu desafio é criar indicadores que reflitam aspectos específicos da gestão, como retrabalho e produtividade individual, mas hoje não temos tempo*

pra fazer isso por conta do volume de atividades que desempenhamos”. Há situações em que indicadores tradicionais (operacionais e financeiros) não bastam. Nestes casos, é preciso desenvolver indicadores não financeiros, capazes de mensurar bens e valores intangíveis (KIYAN, 2001; KAPLAN; NORTON, 2000; GOMES et al., 2007; PINTO, 2009; KAPLAN, 2010; MARQUEZAN; DIEHL; ALBERTON, 2013).

A despeito das fragilidades do Sistema de Gestão Baseado em Indicadores de Desempenho, diversos gestores mencionaram o IQD (Índice de Qualidade e Desempenho) como sendo a mola propulsora para a eficácia do sistema e sua consolidação como efetiva ferramenta de gestão, já que está atrelada à remuneração dos funcionários. De acordo com E7: *“Os empregados têm que ser motivados a participar desse processo; os empregados têm que saber que eles estão contribuindo para o resultado, o qual tem que ser partilhado entre eles. O IQD é o instrumento que vai permitir que a gestão seja melhor realizada. Mas precisa ser melhorado, ter critérios mais objetivos de avaliação”*. Por outro lado, E3 ressaltou: *“(…) o IQD tem um lado negativo, quando tu penaliza alguém não dando aumento, a pessoa fica desmotivada, então não sei se ele contribui tanto para a motivação.”* As preocupações levantadas pelos gestores são procedentes, pois a remuneração variável, que é vinculada ao IQD, pode apresentar vantagens e desvantagens. Segundo Bergue (2011, p. 587), atrelar a remuneração ao desempenho, em geral, é percebido pelas pessoas como *“ameaça”*, e por diversas vezes já se revelou um caminho *“infrutífero”* para a gestão do desempenho. Por isso, o Sistema de Gestão Baseado em Indicadores de Desempenho e a avaliação de desempenho devem estar muito bem estruturados, de modo a coibir os aspectos negativos e ressaltar os positivos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou analisar se os gestores compreendem e utilizam o Sistema de Gestão Baseado em Indicadores de Desempenho, tecnologia gerencial desenvolvida pela Trensurb. Para tanto, foi realizada uma pesquisa exploratória do tipo qualitativa, em que foram feitas entrevistas informais com os gestores; não tendo sido utilizados instrumentos estatísticos. As entrevistas foram minimamente estruturadas e tomaram a forma de um diálogo – buscou-se privilegiar o depoimento do interlocutor com vistas ao esclarecimento da situação objeto de estudo. Na análise de conteúdo foi aplicada a *“análise categorial”*, oportunidade em que se fez a apreciação e classificação dos elementos constitutivos das mensagens.

No que tange à pergunta de pesquisa – *Os gestores da Trensurb compreendem e utilizam o Sistema de Gestão Baseado em Indicadores de Desempenho?* – considera-se que esta foi satisfatoriamente respondida. Os resultados foram seccionados em quatro grupos de análise: compreensão conceitual; pensamento sistêmico; alinhamento estratégico; e aplicação prática.

Observou-se que existe um *gap* de compreensão acerca de conceitos básicos de gestão, principalmente na alta diretoria e no comitê gestor, nichos onde essa lacuna deveria ser praticamente inexistente. Nota-se um equívoco conceitual na própria concepção do Sistema de Gestão Baseado em Indicadores de Desempenho, cuja principal finalidade é o controle dos resultados, e não a gestão da estratégia, como deveria ocorrer. O *gap* conceitual afeta diretamente o uso das técnicas de gestão e, portanto, tem reflexo em todos os processos organizacionais e, conseqüentemente, nos *outputs* desses processos.

O baixo nível de integração sistêmica verificado em alguns casos merece especial atenção,

visto que pode trazer prejuízos nefastos para a consecução dos objetivos organizacionais, para a geração de valor e para o desenvolvimento de competências. O pensamento sistêmico implica a compreensão de que a mudança sustentável deve ser construída através das pessoas – colaboradores, fornecedores, clientes, sócios, comunidade –, especialmente no contexto da administração pública. Nesse sentido, o aprendizado organizacional é fundamental para a consolidação de uma visão sistêmica multidimensional e para a construção de um processo de desenvolvimento integrado.

O estudo também constatou o desalinhamento da estratégia organizacional, que possui pouca vinculação com o Sistema de Gestão Baseado em Indicadores de Desempenho e não está sendo comunicada com clareza. De fato, causa estranheza que o sistema de gestão esteja descolado da estratégia, visto que seu propósito fundamental deveria ser, justamente, a gestão da estratégia. Sugere-se, neste caso, a revisão do planejamento estratégico e sua integração ao Sistema de Gestão Baseado em Indicadores de Desempenho e demais tecnologias gerenciais. É necessário compreender que a estratégia nasce do processo de planejamento e, a partir daí, permeia toda a organização. Tal pressuposto é imprescindível para a criação de uma visão de futuro integradora e estrategicamente alinhada.

Por fim, foi analisada a aplicação prática do Sistema de Gestão Baseado em Indicadores de Desempenho. Verificou-se que ele é utilizado como ferramenta de controle e acompanhamento das métricas, o que já é, em si, um salto de qualidade para a empresa, uma vez que o sistema de controle atual foi aperfeiçoado em relação ao modelo anterior. Contudo, percebeu-se que o Sistema de Gestão Baseado em Indicadores de Desempenho não é usado para gerir a estratégia. Conforme visto, demonstrações financeiras e operacionais privilegiam o foco em ações passadas. É necessário que o sistema permita gerenciar para o futuro, de modo que seja possível antever tendências antes que os resultados sejam obtidos. Indicadores não financeiros propiciam o gerenciamento de ativos intangíveis, como a aprendizagem organizacional, a geração de valor e a capacidade de inovação – variáveis que auxiliam no desenvolvimento e na manutenção da vantagem competitiva.

Como limitações ao estudo cita-se a escassez de tempo, que impossibilitou a dedicação exclusiva a um tema de grande complexidade e importância no âmbito da administração pública. Outra limitação diz respeito à base utilizada na revisão da literatura, que, por não ter sido levantada de forma sistematizada, não apresentou o estado da arte em relação ao tema abordado. Sugere-se, para pesquisas futuras, o aprofundamento na análise de indicadores não financeiros e do alinhamento organizacional, variáveis que sinalizam como diferenciais estratégicos no caso da Trensurb e, possivelmente, sirvam de *benchmarking* para outras organizações públicas que estejam desenvolvendo ou pretendam desenvolver um sistema de gerenciamento da estratégia.

Acredita-se que o estudo contribuiu para entender a relação entre os gestores da Trensurb e o Sistema de Gestão Baseado em Indicadores de Desempenho. A presente pesquisa oferece uma base de informações para estudos futuros que visam investigar sistemas de gestão do desempenho e suas implicações no setor público. Assim, o pesquisador que ambiciona ampliar seu conhecimento neste campo estará desenvolvendo uma teoria cíclica, em constante renovação, auxiliando os gestores de organizações públicas com novas contribuições. Por sua vez, os gestores estarão cooperando com o pesquisador, que aprenderá a partir de problemas reais para os quais é necessário encontrar soluções.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Aurélio A.; SELEME, Acyr; RODRIGUES, Luís H.; SOUTO, Rodrigo. *Pensamento sistêmico: caderno de campo: o desafio da mudança sustentada nas organizações e na sociedade*. Porto Alegre: Bookman, 2006.

ANSOFF, H. Igor. *A nova estratégia empresarial*. São Paulo: Atlas, 1990.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2002.

BERGUE, Sandro T. *Modelos de gestão em organizações públicas: teorias e tecnologias gerenciais para a análise e transformação organizacional*. Caxias do Sul, RS: Educs, 2011.

BERGUE, Sandro T.; KLERING, Luis R. A redução sociológica no processo de transposição de tecnologias gerenciais. *Organizações & Sociedade*, v. 17, n. 52, 2010.

BEUREN, Ilse M.; ERFURTH, Alfredo E. Pesquisa em Contabilidade Gerencial com Base no Futuro Realizada no Brasil. *Contabilidade, Gestão e Governança*, v. 13, n. 1, pp. 44-58, Brasília, jan./abr. 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana (SeMob). Sítio da Internet. Acessado em 24/07/2013. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/>.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Setor Público*, ano 50, n. 4, out./dez. 1999.

COKINS, Gary. *Performance Management – Finding the Missing Pieces (to close the intelligence gap)*. New Jersey: John Wiley & Sons, 2004.

FAYOL, Henri. *Administração Industrial e Geral: previsão, organização, comando, coordenação, controle*. São Paulo: Atlas, 10ª ed., 1989.

FREZATTI, Fábio. Agrupamentos dos Perfis da Contabilidade Gerencial no Brasil. *Contabilidade, Gestão e Governança*, v. 8, n. 1, pp. 09-39, Brasília, jan./jun. 2005.

GIL, Antônio C. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

_____, Antônio C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, Agostinha P. S.; CARVALHO, João B. da C.; RIBEIRO, Nuno A. B.; NOGUEIRA, Sónia P. da S. *O 'Balanced Scorecard' Aplicado à Administração Pública*. Lisboa: Publisher Team, 2007.

KAPLAN, Robert. Conceptual Foundation of the Balanced Scorecard. Working Paper 10-074. *Harvard Business School*. Harvard University, Boston, 2010.

KAPLAN, Robert; NORTON, David. The Balanced Scorecard: Measures that Drive Performance. *Harvard Business Review*, pp. 71-79, jan./fev., 1992.

_____. Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System. *Harvard Business Review*, pp. 75-85, jan./fev., 1996.

_____. *Organização orientada para a estratégia: como as empresas que adotam o Balanced Scorecard prosperam no novo ambiente de negócios*. Rio de Janeiro: Elsevier, 10ª ed., 2000.

_____. *Alinhamento: usando o Balanced Scorecard para criar sinergias corporativas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

KIYAN, Fábio M. *Proposta para desenvolvimento de indicadores de desempenho como suporte estratégico*. Dissertação de mestrado. Universidade de São Paulo, Escola de Engenharia de São Carlos, São Carlos, 2001.

LYRIO, Maurício V. L.; NUNES, Gissele S. de F.; LUNKES, Rogério J.; ALBERTON, Luiz. A estratégia do Gespública em ação: um estudo sobre a implementação do Balanced Scorecard no núcleo Gespública de Santa Catarina. *Revista Iberoamericana de Contabilidad de Gestión*, v. XI, n. 21, pp. 1-18, jan./jun., 2013.

MARQUEZAN, Luiz H. F.; DIEHL, Carlos A.; ALBERTON, João R. Indicadores não financeiros de avaliação de desempenho: análise de conteúdo em relatórios digitais anuais. *Contabilidade, Gestão e Governança*, v. 16, n. 2, pp. 46-61, Brasília, mai./ago. 2013.

MATTOS, Pedro L. C. L. de. A entrevista não estruturada com forma de conversão: razões e sugestões para sua análise. *Revista de Administração Pública*, v. 39, n. 4, pp. 823-847, Rio de Janeiro, jul./ago. 2005.

MATTOS, Pedro L. C. L. de. Teoria Administrativa e pragmática da linguagem: perspectivas para problemas que afligem as relações entre acadêmicos e consultores, educadores e educandos. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 7, n. 2, pp. 35-55, abr./jun. 2003.

MAXIMIANO, Antônio C. A. *Teoria geral da administração: da revolução urbana à revolução digital*. São Paulo: Atlas, 2010.

McGREGOR, Douglas. *O lado humano da empresa*. São Paulo: M. Fontes, 1980.

MINTZBERG, Henry; LAMPEL, Joseph; QUINN, James B.; GHOSHAL, Sumantra. *O Processo da Estratégia: conceitos, contextos e casos selecionados*. Porto Alegre: Bookman, 3ª ed., 2006.

NIVEN, Paul R. *'Balanced Scorecard' passo-a-passo: elevando o desempenho e mantendo resultados*. Rio de Janeiro: Qualitimark, 2005.

NOGUEIRA, A. Roberto R.; AMARAL, T. M. O processo de planejamento para a utilização estratégica da tecnologia da informação: um estudo exploratório. In: *XVI ENCONTRO ANUAL DA ANPAD* (1992: Canela). Anais... Canela: ANPAD, 1992.

NOGUEIRA, A. Roberto R.; MOREIRA, Paula C. A. O alinhamento estratégico e a construção do futuro: um estudo exploratório. *Revista de Administração Contemporânea*. Vol. 2, n. 2, Curitiba, mai./ago., 1998.

OYADOMARI, José C. T.; MENDONÇA NETO, Octávio R. de; CARDOSO, Ricardo L.; DUTRA-DE-LIMA, Ronaldo G. Fatores indutores de inovação e de manutenção das práticas de controle gerencial: um estudo exploratório. *Revista Universo Contábil*, v. 9, n. 2, p. 125-141, Blumenau, abr./jun., 2013.

PINTO, Francisco. *'Balanced Scorecard' – alinhar mudança, estratégia e performance nos serviços públicos*. Lisboa: Edições Sílabo, 2009.

PORTER, Michael E. *Vantagem competitiva*. Rio de Janeiro, Campus, 1990.

_____. O que é estratégia? *Harvard Business Review*, v. 74, n. 6, p. 61-78, nov./dez. 1996.

HAMEL, Gary; PRAHALAD, C. K. The core competence of the corporation. *Harvard Business Review*, v. 8, n. 3, p. 79-91, may/June 1990.

REZENDE, José F. de C.; FONTES FILHO, Joaquim R. Indutores de alinhamento estratégico: comparações preliminares sobre valor entre empresas de capital privado e empresas estatais no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, mai./jun. 2013.

ROHM, Howard. *Improving Government Performance: using the Balanced Scorecard to plan and manage strategically*. The Balanced Scorecard Institute, 2009.

SENGE, Peter M. *A quinta disciplina: arte, teoria e prática da organização de aprendizagem*. São Paulo: Best Seller, 1990.

SCAPENS, Robert. W. Never mind the gap: towards an institutional perspective on management accounting practice. *Management Accounting Research*, v. 5, p. 301-321, 1994.

TRENSURB. *Resolução da Diretoria nº 007/2012*. Diretoria Executiva, Porto Alegre, 2012a.

_____. *Plano de Negócios 2012-2015*. Gerência de Planejamento, Porto Alegre, 2012b.

_____. *Relatório de Avaliação do IQD 2012*. Gerência de Planejamento, Porto Alegre, 2012c.

_____. *Relatório de Gestão 2012*. Gerência de Planejamento, Porto Alegre, 2013a.

_____. *Manual do Sistema de Gestão Baseado em Indicadores de Desempenho*. Gerência de Planejamento, Porto Alegre, 2013b.

APÊNDICE

Quadro de entrevistas: análise de conteúdo

Entrevistado	Trecho	Ideia central	Categoria
E1 baixa gerência	Não lembrava os tipos de indicadores do quadrante (o que aconteceu com diversos gestores)	esqueceu o fundamento básico do sgbid	domínio conceitual do sgbid
	o sgbid é um BSC às avessas	falta de alinhamento conceitual do sgbid	domínio conceitual do sgbid
	controla apenas o resultado finalístico, não há controle da eficiência do trabalho pra saber se ele foi ou não bem feito	não utiliza o sgbid como ferramenta de gestão	aplicação prática
	os indicadores estão baseados no plano de metas pois o planejamento está sendo atualizado	falta vinculação estratégia do sgbid com o planejamento	alinhamento estratégico
	o sgbid talvez não vem sendo utilizado da melhor forma, ainda não está bem implantada a questão dos planos de ação. Não tem um plano de longo prazo pra tua meta, pra não ser tão imediatista. Normalmente as ações de curto prazo se reverterem em contratos que muitas vezes ficam no longo prazo, ainda que não tenham sido projetados pra ficarem no longo prazo.	utilização do sgbid para elaboração de planos e ações	alinhamento estratégico
	não há uma orientação de como cada UO deve utilizar o sistema na prática diária e colocá-lo em ação	falta de instrução e treinamento para utilização do sgbid	aplicação prática
	o que está ocasionando com que a UO faça o acompanhamento (sgbid) é a avaliação da qualidade (IQD), mas ela não avalia se a forma com que esse acompanhamento está sendo feito é correta.	é preciso melhorar o processo de avaliação interna da qualidade	aplicação prática
	falta na empresa tu avaliar o desempenho e a qualidade do serviço prestado. Hoje tu só avalia o resultado final. Não existe uma avaliação do processo de trabalho	existe uma errônea compreensão do conceito do sgbid	domínio conceitual do sgbid
E2 alta gerência	Um sistema de medição é importante porque mostra como tu estás diante das metas que tu te impôs para determinado período, mas indicador é algo do passado e, isoladamente, pode não refletir aquilo que a estratégia estabelece para ser gerenciado. O sistema de gestão deve gerenciar a estratégia.	o propósito do sgbid é gerenciar a estratégia	domínio conceitual e aplicação prática
	os indicadores do sgbid estão descolados da estratégia da Trensurb	falta de alinhamento estratégico entre o sgbid e o planejamento	alinhamento estratégico
	tudo é uma relação de causa, eu posso não atingir os resultados na minha área pq o indicador na outra tem problema - a avaliação tem que se dar de forma sistêmica - esse é um dos problemas de olhar apenas indicadores e não olhar a estratégia	relação sistêmica entre indicadores e estratégia	alinhamento estratégico e noção sistêmica
	os indicadores são o termômetro da empresa, mas eu posso ter a febre e não reconhecer a doença	análise de indicadores serve p/ diagnosticar problemas	aplicação prática
	dá muito trabalho fazer o controle da gestão na trensurb, as coisas estão muito partimentadas... Tem sistema de desempenho, da qualidade, de projetos. As coisas estão colocadas de forma isolada e não estão articuladas.	falta de integração dificulta a utilização	noção sistêmica
	a estratégia não está clara pra todos, ela tá na cabeça da direção mas não está sendo comunicada para o conjunto da empresa.	falta de alinhamento estratégico entre o sgbid e o planejamento	alinhamento estratégico
	os empregados tem que ser motivados a participarem desse processo; os empregados tem que saber que eles estão contribuindo para o resultado, o qual tem que ser compartilhado entre eles. O IQD é o instrumento que vai permitir que a gestão seja melhor realizada. Precisa ser melhorado, ter critérios mais objetivos de avaliação. É o elemento que permite ver como os empregados estão participando desse processo e ver que aquilo que estão fazendo pode contribuir para o resultado da organização	o iqd é útil como ferramenta de apoio à gestão, mas precisa de melhorias	aplicação prática
E3 média gerência	A gente tá no caminho certo, mas algumas coisas precisam ser melhoradas. P. ex. os indicadores maiores que compõem o IEO precisam ter pesos diferentes.	o sgbid carece de melhorias	domínio conceitual e aplicação prática

		O BSC tem que ser pensado na proporcionalidade de cada item.	confundi o sgbid com o bsc, que não existe na empresa	domínio conceitual do sgbid
		Existem aqueles que incorporaram o controle da gestão por indicadores, mas outros só usam proforma, inclusive atrapalha, pois ele deixa de fazer outras coisas.	não utiliza o sgbid como ferramenta de gestão	aplicação prática
		Alguns gestores utilizam um padrão um pouco diferente daquele determinado pela direção. Talvez o CQD e eu, como assessor, tenhamos que fazer um esforço adicional p/ mostrar como deve ser feito.	reconhece a necessidade de padronização e alinhamento conceitual do sgbid	domínio conceitual e aplicação prática
		Mas a questão da padronização no uso de indicadores está mais difícil hoje porque existem diversos modelos, padrões e controles diferentes, para diferentes situações. A dificuldade de integração dos dados atrapalha mesmo, mas vai passar à medida que o BI for implantado.	falta de integração entre sgbid e demais sistemas	noção sistêmica
		Diversos fatores influenciam na compreensão e utilização do sgbid. Existe a questão cultural, alguns tem a cultura de indicadores e outros não. Tem a questão histórica, de formação, de afinidade, características do setor, volume de trabalho, ou às vezes o perfil da pessoa não está adequado para esse modelo de gestão que está sendo exigido.	fatores que influenciam a compreensão e utilização do sgbid	resistência à mudança
		quantidade e qualidade andam juntas, são a mesma coisa c/ o tempo, cfe tu vai usando e praticando aquilo deixa de ser mito e passa a fazer parte da sua cultura. Se eu uso, daqui a pouco eu descubro que um indicador não serve, mas tu só descobre isso c/ o uso.	o uso do sgbid promove o seu aprimoramento	aplicação prática
		O iqd precisa ser melhorado. O chefe que apresenta os indicadores e é responsável pela gestão não tem sua remuneração alterada conforme seu desempenho, apenas os funcionários... Se o chefe não faz direito seu trabalho, ele recebe e o funcionário não.	critério de avaliação do iqd pode gerar injustiça na distribuição de mérito dos funcionários	aplicação prática
		Outra questão é que o IQD tem um lado punitivo, quando tu penaliza alguém não dando aumento, a pessoa fica desmotivada, então não sei se ele contribui tanto para a motivação.	O processo de avaliação interna da qualidade carece de melhorias	aplicação prática
E4	média gerência	Fez um diagnóstico do BSC quando entrou na empresa e constatou que ele não era usado pq era complexo e difícil de manusear, perdia-se muito tempo atualizando e analisando as informações. E a empresa nunca teve a cultura de analisar indicadores, as pessoas (gestores) não estão acostumados a serem cobradas por indicadores. Diante desse contexto, o Kasper propôs a criação do sgbid e passou a cobrar sua utilização por parte dos gestores.	o sgbid visa facilitar o processo de gestão	domínio conceitual e aplicação prática
		A cobrança da diretoria (e não apenas do Pres) deveria ser maior... Ainda falta um olhar 'lá de cima' pra isso. Os gestores não são efetivamente cobrados por resultados.	falta cobrança e responsabilização na cadeia hierárquica	competência e responsabilidade
		O uso do sistema é bem ruim, não há manutenção no SGE e fazer o lançamento em dois ou três lugares dificulta bastante o controle e a gestão.	falta de integração entre sgbid e demais sistemas	noção sistêmica
		acho que falta um pouco de conceito para as pessoas que estão implantando o sgbid	carência conceitual na equipe de implantação do sgbid	domínio conceitual de gestão
E5	baixa gerência	Os indicadores não são úteis pra mim, só alimento porque sou obrigado, apenas proforma. Minha área é muito técnica, é difícil atribuir indicadores para o processo de desenvolvimento tecnológico.	não utiliza o sgbid como ferramenta de gestão	aplicação prática
E6	média gerência	é difícil estabelecer um indicador para a área contábil que seja realmente útil e válido para a gestão. Minha área é receptora e fornecedora de dados, os indicadores não estão sob minha gestão, as ações de análise e proposições de melhoria são incumbência das áreas gestoras. Nenhum indicador da Secop tem utilidade prática pra sua própria gestão.	não utiliza o sgbid como ferramenta de gestão	aplicação prática

		<p>Estamos construindo indicadores que podem ser interessantes, como o de patrimônio, mas haveria necessidade de trabalhar também em outras frentes, como o indicador de retrabalho. Mas esse tipo de indicador é trabalhoso p/ desenvolver porque implica o desmembramento de diversas atividades, tarefas e procedimentos, o que torna sua operacionalização extremamente complexa e, muitas vezes, inviável. Hoje não temos tempo pra fazer isso com o volume de atividades que desempenhamos.</p>	<p>Compreende a importância do sgbid mas admite a dificuldade de utilizá-lo</p>	<p>domínio conceitual e aplicação prática</p>
		<p>O sistema de contabilidade é extremamente ineficiente, nós fazemos controles em dois ou três lugares diferentes porque não existe integração sistêmica (softwares). P. ex. contabilidade não dialoga com patrimônio, nem com manutenção, nem com compras, nem com RH etc. A nossa maior meta é diminuir o prazo de fechamento da contabilidade, mas pra isso é necessário integração entre sistemas e menor dependência de lançamentos manuais, o que reduziria significativamente a necessidade de mão-de-obra, diminuiria retrabalho, reduziria a probabilidade de erros e tornaria mais seguro, rápido e dinâmico o processo de gestão por parte da contabilidade e de outras áreas que dependem das informações que nós geramos. O ERP vem ao encontro desta necessidade, é nossa oportunidade de tirar o pé da lama</p>	<p>Falta de integração sistêmica reduz bastante a capacidade produtiva da UO e afeta a gestão</p>	<p>noção sistêmica</p>
E7	alta gerência	<p>O sgbid foi imposto pela direção sem um trabalho prévio de convencimento e conscientização, não houve uma contratualização, um acordo de vontades entre as partes, o que gerou resistência. As pessoas não fazem aquilo que não acreditam. Essa construção tinha que ser, paulatinamente, pactuada junto aos gestores e funcionários.</p>	<p>a imposição do método utilizado no sgbid gerou resistência</p>	<p>resistência à mudança</p>
		<p>a modelagem de indicadores por parte de gestores que não são da UO gestora, que deveria utilizar aquele indicador, afeta negativamente o uso do indicador e a gestão da UO. Ou seja, o indicador pode ser alimentado mas não tem utilidade prática, não tem funcionalidade pra quem precisa utilizá-lo. A autoridade superior interfere além de sua competência na área subordinada.</p>	<p>autoridades extrapolam sua competência e interferem na operacionalização do sgbid</p>	<p>competência e responsabilidade</p>
		<p>A ação tem que ser coerente com as metas e objetivos. Se não há coerência, as pessoas não acreditam. P. ex. existe o plano de eficiência energética, que propõe economia de energia nas estações, mas o agente de estação não pode entrar na sala de máquinas pra desligar luminárias porque não ganha per. P. ex. convênio c/ Pronatec para ensinar inglês aos agentes de estação, mas eles não foram liberados p/ as aulas porque não tem pessoal suficiente nas estações. P. ex. pagto de viagem para 10 gestores receberem prêmio da qualidade em BSB é contraditório com política de redução de custos.</p>	<p>falta de alinhamento estratégico entre o sgbid e o planejamento</p>	<p>alinhamento estratégico</p>
		<p>Outra contradição é a falta de alinhamento estratégico entre ações, planos, contratos. P. ex. as novas estações são extremamente onerosas p/ manutenção e limpeza, o que encarece o contrato da terceirizada e aumenta o indicador de custo, que deveria diminuir. P. ex. o indicador de falhas (PI) pode estar bom, mas se a falha não for aberta a realidade nunca será refletida naquele indicador. O indicador só vai refletir a realidade se as pessoas acreditarem nas ações... E se a realidade estiver expressa nos indicadores. Por isso, a importância de construir o conceito e pactuar c/ as pessoas. Para construirmos uma cultura de indicador é preciso aceitarmos os argumentos dos outros e construir c/ base nas reais necessidades da empresa.</p>	<p>falta de alinhamento estratégico entre o sgbid e o planejamento</p>	<p>alinhamento estratégico</p>
		<p>A estratégia é aquilo que a gente faz, independente do que estiver posto no papel ou no planejamento. As minhas ações refletem (demonstram) quais são os meus reais objetivos. A estratégia não está clara, as ações são incoerentes com os objetivos. Investir em segurança e prevenção é caro, vai contra a proposta de aumento da taxa de cobertura, mas é também um princípio basilar do transporte público. Essas são questões que têm que ser bem delineadas e definidas de comum acordo no planejamento estratégico e serem, portanto, comunicadas e compartilhadas com a empresa.</p>	<p>falta de alinhamento estratégico entre o sgbid e o planejamento</p>	<p>alinhamento estratégico</p>
E8	baixa gerência	<p>A gente teve que criar a cultura no pessoal (é muita pretensão achar que já foi 'criada' a cultura da gestão em alguns poucos anos)</p>	<p>erro de diagnóstico/avaliação</p>	<p>domínio conceitual de gestão</p>
		<p>Não existe falta de entendimento/compreensão, mas uma certa resistência</p>	<p>erro de diagnóstico/avaliação</p>	<p>domínio conceitual de gestão</p>

		A diretoria assumiu esse compromisso... O Presidente cobra muito isso (utilização do sgbid).	O Pres cobra porque os gestores não estão usando	competência e responsabilidade
		Nosso mapa (BSC) hoje é aquele. (contrasta com a fala da Márcia de q hoje não há BSC)	contradição entre gestores da UO responsável pelo sgbid	domínio conceitual de gestão e alinhamento estratégico
E9	alta gerência	Uma forma muito boa de controlar tudo que acontece na empresa	miopia da gestão e falta de utilização	domínio conceitual e aplicação prática
		É fácil controlar receitas e despesas, difícil é controlar indicadores operacionais e de manutenção	simplificação do processo de gestão	domínio conceitual de gestão
		Tudo isso ("controles por meio de indicadores") é pra cumprir nosso papel de transportar pessoas com qualidade... Por isso ganhamos o prêmio ANTP.	distorção do conceito de qualidade e falta de senso crítico	domínio conceitual de gestão
		O sgbid oferece toda informação necessária, ele é bem adaptado às nossas necessidades - IEO foi construído com esse propósito	falta capacidade crítica p/ propor melhorias; evidencia falta de uso e carência conceitual	domínio conceitual e aplicação prática
		Diz que a migração do SGE para acomp contas melhorou mas tem que ser mais divulgado "lá pros funcionários, fazer chegar o por quê do sistema e dos controles"	erro de compreensão acerca do conceito/processo de gestão	domínio conceitual de gestão
		Confia plenamente nos dados e não tem receio da qualidade dos dados que chega nem da possível interferência de erros manuais	evidencia falta de uso; desconhecimento dos problemas de integração sistêmica	domínio conceitual e aplicação prática
		Eu acho que as pessoas tem que usar mais o sgbid, porque eles que usam mais podem propor melhorias.	miopia da gestão e falta de utilização	domínio conceitual e aplicação prática
		Quando indagado sobre a falta de alinhamento estratégico, hesitou em responder e disse que a Gepla e Sepla precisam "chegar mais nas UO's e fazer esse trabalho de conscientização e mostrar o que a empresa está querendo"	falta de noção estratégica; confusão conceitual	domínio conceitual de gestão e alinhamento estratégico