

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

Eduardo de Moura Menuzzi

**Estratégia e Política Pública na Previdência Social:
Gestão Estratégica do Instituto Nacional do Seguro Social**

Porto Alegre

2012

Eduardo de Moura Menuzzi

**Estratégia e Política Pública na Previdência Social:
Gestão Estratégica do Instituto Nacional do Seguro Social**

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

Orientador: Sandro Trescastro Bergue

Porto Alegre

2012

Eduardo de Moura Menuzzi

**Estratégia e Política Pública na Previdência Social:
Gestão Estratégica do Instituto Nacional do Seguro Social**

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

Aprovado em de de

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Luiz Roque Klering – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof^a. Dr^a. Christine da Silva Schröder - Universidade de Passo Fundo

Orientador Prof. Dr. Sandro Trescastro Bergue – Universidade de Caxias do Sul

Resumo

A Reforma Gerencial, respondendo às imposições da crise do Estado, promoveu a redefinição do papel do Estado e a construção de um novo modelo de administração pública que absorve e incorpora idéias e práticas da gestão empresarial. Uma reflexão crítica emerge acerca desse fenômeno de transposição de tecnologias gerenciais exógenas, que deve promover soluções orientadas para o contexto da administração pública. A reflexão deverá, ainda, realizar possíveis aproximações conceituais entre as noções de estratégia e de políticas públicas. O presente estudo objetiva compreender o processo de transposição da tecnologia gerencial da gestão estratégica no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Nesse sentido, desenvolveu-se uma pesquisa qualitativa, exploratória, documental e bibliográfica. À luz do referencial teórico, analisaram-se os instrumentos gerenciais que compõem o sistema de gestão estratégica do INSS, a saber: o planejamento e o mapa estratégico da Previdência Social; o mapa estratégico do INSS; os planos de ação do INSS; e, a carta de princípios de gestão e governança do INSS. Os resultados sugerem que o INSS, sob a arquitetura institucional da Previdência Social, desenvolve um sistema peculiar e próprio de gestão estratégica. Construído sob a noção de processo contínuo, de longo prazo, e sob enfoque sistêmico-integrador. Os resultados contribuem para uma reflexão sobre possíveis convergências conceituais entre estratégia e política pública na previdência social brasileira.

PALAVRAS-CHAVES: REFORMA GERENCIAL. TRANSPOSIÇÃO DE TECNOLOGIAS GERENCIAIS. ESTRATÉGIA. POLÍTICAS PÚBLICAS. INSS.

Abstract

Managerial Reform, responding to the crisis of the state taxes, promoted the redefinition of the role of the state and the construction of a new model of public administration that absorbs and incorporates ideas and practices of business management. A critical reflection on this emerging phenomenon of transposition of exogenous management technologies, which should promote solutions-oriented context of public administration. The reflection should also make possible conceptual approaches between the notions of strategy and policy. This study aims to understand the process of implementing the strategic management of technology management at the National Institute of Social Security (INSS). In this sense, we developed a qualitative, exploratory, documental and bibliographical. In the light of theoretical references, analyzed the management tools that make up the system of strategic management of the INSS, namely: planning and strategic map of Social Security, the strategic map of the INSS, the action plans of the INSS, and the letter of principles of management and governance of the INSS. The results suggest that the INSS, in the institutional architecture of the Social Security system develops a peculiar and proper stewardship. Built on the notion of continuous, long-term, systemic approach and under-inclusive. The results contribute to a conceptual reflection on possible convergences between strategy and policy at the Brazilian social security system.

KEYWORDS: MANAGERIAL REFORM. TRANSPOSITION OF MANAGEMENT TECHNOLOGIES. STRATEGY. POLICY. INSS.

AGRADECIMENTOS

Ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em especial ao Prof. Sandro Trescastro Bergue, pela orientação, e ao Prof. Luiz Roque Klering, pela coordenação.

Aos colegas do Curso de Especialização em Administração Pública Contemporânea, pelo enriquecedor período em que, mesmo à distância, convivemos.

Aos amigos Mauro e Alessandro, pela amizade, pela compreensão, pelo reconhecimento e, especialmente, por serem os verdadeiros responsáveis pela escolha do tema desta pesquisa ao proporcionarem a honrosa oportunidade de retornar aos quadros do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Aos amigos da Direção Central da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS e do INSS: Bruno, Leonardo, Fernando, Watson, André, Tatiana, Gabriela, Rodrigo, Natália, Águeda, Tales, Lucas, Jorge Eduardo, Bráulio, Ingrid, Virgínia, Maria do Reis, Luciana, Lucília, Greice, Selma, Marcelo, Lenílson, Bacelar, Angélica, Áurea (agora no TJ/DF), demais colegas cujos nomes, em razão do cansaço, foram involuntariamente esquecidos, pelo exemplo profissional, pela amizade e, sobretudo, pelo agradável convívio que transforma a aridez de Brasília em mera questão climática.

À Cibele e eficiente equipe na Coordenação-Geral de Planejamento do INSS, pelos mesmos motivos dedicados aos demais colegas da Direção Central e, sobretudo, pela competência e disponibilidade.

Ao Alexandre, pela amizade, companheirismo, lealdade e, em especial, competência com que, em meus afastamentos de Brasília, conduz os assuntos da Coordenação-Geral de Administração das Procuradorias da PFE/INSS, permitindo-me ter, na medida do possível, tranquilidade para desenvolver e finalizar este trabalho.

Aos amigos da PRF4: Lúcia, Roberta, Estevan, Rubem, Rose, Rodrigo, Raquel, Marcos, pela amizade e pelo convívio diário que deixa saudades...

Aos meus sogros e cunhada: Jairo, Artemis, Anelise, pelo especial carinho paterno/materno/fraterno e por cuidarem de “nossa casa” em Porto Alegre.

Aos meus pais, irmãos, cunhadas e sobrinhas, Sergio, Ana, Serginho, Denise, Ana Clara, Isabela, Dandi, Tanise, Wahine, minha grande família, pelos churrascos!

Ao Feio, Zi, Fê e Dudu, pelos laços estendidos e duradouros de família.

Aos funcionários das companhias aéreas e aeroportos, por que será?

À Janaína e Gabriel, por... não existem, na minha estreita prosa, palavras que possam traduzir todo meu sentimento de amor e de gratidão por estar (mesmo nos períodos de Brasília) com vocês. Para mim, são tudo e ainda mais! Uma dádiva!

“O importante consiste em sugerir vias úteis de reflexão e em banir o lugar-comum, que nunca é inocente”.

(Pierre Vilar)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1 REFERENCIAL TEÓRICO.....	11
1.1 Reforma gerencial e transposição de tecnologias gerenciais.....	11
1.2 Estratégia na administração pública.....	13
1.3 Planejamento estratégico e Balanced Scorecard na administração pública.....	15
1.4 Estratégia e políticas públicas.....	22
2. MÉTODO.....	25
3. RESULTADOS DA PESQUISA.....	27
3.1 Planejamento Estratégico da Previdência Social.....	27
3.2 Mapa Estratégico do Instituto Nacional do Seguro Social.....	38
3.3 Planos de Ação do Instituto Nacional do Seguro Social.....	39
3.4 Carta de Princípios de Gestão e Governança do Instituto Nacional do Seguro Social.....	47
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	51
REFERÊNCIAS.....	53
ANEXO.....	57

INTRODUÇÃO

A experiência recente de reforma do aparelho do Estado brasileiro, respondendo às imposições sociais, econômicas e políticas das “Décadas de Crise” (HOBSBAWN, 1993, p. 393), consistiu no processo de redefinição do papel do Estado e do perfil de suas relações com a sociedade. Conhecida como Reforma Gerencial (1994-2002), imprimiu uma nova “dinâmica da intervenção regulatória do Estado” (SANTOS, 2006, p. 37). Além disso, fortaleceu a cultura de valorização de idéias e de práticas da gestão empresarial no modelo de administração pública, emergindo o fenômeno de transposição de tecnologias gerenciais, tais como, no plano instrumental, gestão estratégica, planejamento estratégico, Balanced Scorecard (BSC).

Contudo, a diversidade do sistema gerencial das organizações do setor privado em relação ao das organizações do setor público determina o imperativo de se produzir soluções próprias às necessidades da administração pública. O processo de absorção e de apropriação do conteúdo exógeno, pois, deverá se submeter ao filtro crítico que, banindo o lugar-comum característico das panacéias gerenciais, promova a “construção de novos significados que embasem soluções orientadas para o contexto da organização” (ROSSO, 2011, p. 82). E, ao final, deverá conduzir a reflexão por um caminho que permita cogitar-se acerca da possibilidade de aproximações conceituais entre a noção de estratégia, cujo conteúdo é próprio da gestão privada e fortemente influenciado pelas fontes neoclássicas das ciências econômicas e gerenciais, e a noção de políticas públicas, cujo conteúdo polissêmico está contido no campo das ciências sociais e ciência política.

Nesse contexto, a Previdência Social no Brasil intensificou um movimento de “institucionalização de práticas formais de estratégia” (BERGUE, 2011b, p. 4), promovendo um processo de transposição da tecnologia gerencial do planejamento estratégico e da metodologia do BSC. Autarquia federal vinculada ao Ministério da Previdência Social e integrada na arquitetura estratégica da organização do serviço público da previdência social, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) vem desenvolvendo um sistema peculiar e próprio de gestão estratégica. Construído sob a noção de processo contínuo, de longo prazo, e sob enfoque sistêmico-integrador, esse

sistema se instrumentaliza no planejamento e no mapa estratégicos da Previdência Social; no seu próprio mapa estratégico; nos seus planos de ação; e, na sua carta de princípios de gestão e governança. Permite-se, assim, uma reflexão sobre possíveis convergências conceituais entre estratégia e política pública na previdência social brasileira.

A partir dessa contextualização, o presente estudo propõe a investigação do seguinte problema de pesquisa: como ocorre o processo de transposição da tecnologia gerencial da gestão estratégica no INSS?

Além disso, os objetivos da pesquisa são os seguintes: 1. Geral: compreender o processo de transposição da tecnologia gerencial da gestão estratégica no Instituto Nacional do Seguro Social; e, 2. Específicos: 2.1 descrever e analisar o processo de transposição da tecnologia gerencial da gestão estratégica no INSS à luz do referencial teórico e dos instrumentos de gestão que o formalizam; e, 2.2 identificar possíveis convergências conceituais entre estratégia e política pública na Previdência Social brasileira.

Em relação ao método, a pesquisa classifica-se como qualitativa, exploratória, documental e bibliográfica, como será demonstrado em capítulo próprio.

Procurando desenvolver a investigação a que se propõe, esta pesquisa está estruturada, além da introdução, em mais quatro capítulos, a saber: 1) o primeiro capítulo realiza a revisão teórica pertinente ao objeto de estudo; 2) o segundo capítulo aborda o método empregado na investigação; 3) o terceiro capítulo traz a descrição e análise das informações e apresenta os resultados da pesquisa; e, 4) o quarto capítulo faz considerações finais sobre os objetivos da pesquisa, retomando os principais resultados da análise.

1 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo apresentará as bases teóricas que sustentam o estudo proposto e contribuem à compreensão do fenômeno estudado. Para melhor exposição, será dividido em quatro seções: a 2.1 aborda a administração pública gerencial e o processo transposição das tecnologias gerenciais, apresentando-os como conseqüências da mais recente experiência de reforma do Estado no Brasil, e a necessidade de reflexão crítica sobre soluções próprias para as organizações do setor público; a 2.2 estuda a transposição crítica da noção de estratégia para a administração pública; a 2.3 analisa a transposição crítica do planejamento estratégico e do *balanced scorecard* para a administração pública, considerando-os como instrumentos de formalização da estratégia; e, a 2.4 examina as noções de estratégia e de políticas públicas, buscando aproximações conceituais.

1.1 Administração pública gerencial e transposição de tecnologias gerenciais

A história da administração pública brasileira caracteriza-se pelo processo contínuo de transformação das estruturas administrativas e institucionais do aparelho do Estado para conformação a mudanças nas condições econômicas, sociais e políticas (BERGUE, 2011b; ROSSO, 2011; KLERING, PORSSE, GUADAGNIN, 2010; PAULA, 2005). Entretanto, as transformações acentuam-se e resultam nas experiências de reforma do Estado, ou seja, processos complexos de “mudança do seu papel e dos propósitos institucionais em relação à sociedade civil” (BERGUE, 2011a, p. 231).

Na experiência mais recente, a reforma gerencial (1994-2002) promoveu a conformação do Estado brasileiro aos efeitos das “décadas de crise” (HOBSBAWM, 1995, p. 393). Se a “história dos vinte anos após 1973 é a de um mundo que perdeu suas referências e resvalou para a instabilidade e a crise” (HOBSBAWM, 1995, p. 393), a crise do Estado, especialmente no Brasil, é apenas a dimensão mais latente do novo contexto histórico. As transformações econômicas, sociais e políticas das últimas décadas do século XX provocaram crises de governabilidade e de excessiva restrição

fiscal, induzindo novas experiências de reforma (BERGUE, 2011b; ROSSO, 2011; KLERING, PORSSE, GUADAGNIN, 2010; PAULA, 2005).

Sob uma perspectiva mais restrita, no entanto, o processo de reforma do qual se trata com mais ênfase é o ora vivenciado; transformação que, para fins de origem aproximada no tempo e no espaço, se convencionou associar às mudanças operadas inicialmente na Inglaterra e nos Estados Unidos da América, a partir da década de 70 e início da década de 80 do século XX, e que formam a corrente da nova administração pública (NAP) (BERGUE, 2011, p. 231).

Sob o imperativo orçamentário no domínio da agenda de discussão, a redefinição do papel do Estado seguiu as estratégias de reforma patrimonial (privatizações e terceirizações), de reforma fiscal (ajuste fiscal) e de reforma gerencial (aumento da eficiência dos serviços públicos em prol do ajuste fiscal) (BERGUE, 2011b; ROSSO, 2011; KLERING, PORSSE, GUADAGNIN, 2010; COSTA, 2010). Ao seguir as formulações da nova administração pública, portanto, a reforma consolidou o modelo gerencial, alterando o papel do Estado: o “Estado prestador é agora sucedido por um Estado eminentemente regulador” (BINENBOJM, 2008, p. 20). Além disso, a emergência do modelo de administração pública gerencial (BERGUE, 2011a; ROSSO, 2011) tem produzido a “privatização da atividade administrativa” (BINENBOJM, 2008, p. 20), introduzindo técnicas instrumentais de gestão empresarial privada nas organizações do setor público.

Assim,

A nova administração pública pode ser compreendida como um complexo conjunto de diretrizes estruturantes de um modelo de Estado e de administração baseada em pressupostos e conceitos que se desdobram, para fins de incidência instrumental sobre a realidade, até o nível das políticas (programas) e tecnologias gerenciais. A fluência, do setor privado para o público, de conteúdo gerencial, sob a forma de tecnologias de gestão se destaca como elemento característico do ciclo de reformas em curso.

Essa particular formulação conceitual – a APG – assenta-se em pressupostos tais como o da racionalidade formal e o da primazia do setor privado em relação ao público, em termos de competência gerencial e eficiência alocativa de recursos, entre outros. No plano conceitual, o movimento está fortemente amparado em elementos do campo da administração e da economia – em ambas as áreas sobre a acentuada influência de autores de orientação neoclássica (BERGUE, 2011a, p. 259).

Entretanto, o processo de transposição de tecnologias gerenciais do setor privado para organizações do setor público não deve representar uma “transferência pura e

simples” (ROSSO, 2011, p. 70), dada a absoluta diversidade entre as esferas de gestão. Sob comando do “imperativo de pensar soluções de gestão próprias para a administração pública” (BERGUE, 2011b, p. 2), impõe-se a “ressignificação de conceitos e a construção de soluções gerenciais endogenamente orientadas” (ROSSO, 2011, p. 81). Na assunção do conteúdo exógeno, exige-se o esforço de reflexão crítica acerca dos conceitos essenciais e dos pressupostos da ferramenta de gestão nos processos de entrada do conteúdo exógeno (apropriação) e de sua integração ao sistema gerencial (absorção), tendo em vista “a construção de novos significados que embasem soluções orientadas para o contexto da organização” (ROSSO, 2011, p. 82).

Segundo Bergue (2011a, p. 470)

(...) a assimilação de uma tecnologia será tanto mais legitimada na 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 (...)

1.2 Estratégia na administração pública

Nesse contexto do processo de transposição das ferramentas de gestão pela administração pública gerencial, o conceito de estratégia representa um elemento em ascensão (BERGUE, 2011b). Como tecnologia de gestão, compreende

um conjunto de ações gerenciais orientadas para o posicionamento desejado de uma organização (eficiente, eficaz e efetivo) em um cenário futuro identificado. Contempla, assim, as diretrizes estruturantes dos atos de gestão, orientadas pela missão e pelos objetivos organizacionais de natureza mais perene, admitindo-se a composição de ações setoriais devidamente integradas (BERGUE, 2011b, p. 3).

No campo teórico tradicional, a noção de estratégia funda-se em duas vertentes: a militar e a econômica. Sob a perspectiva militar, “os antecedentes históricos do campo da estratégia podem ser encontrados nos textos sobre estratégia militar” (ROSSO, 2011, p. 35). Sob a perspectiva do pensamento econômico e gerencial, o predomínio do paradigma racionalista da estratégia decorre da forte influência das fontes neoclássicas

das ciências econômicas, sobretudo de seus pressupostos mecanicistas e determinismo econômico (BERGUE, 2011a).

Da inspiração do pressuposto das ciências econômicas acerca de existência de um espaço de operação competitiva, extrai-se, matematicamente, o conceito de vantagem competitiva como elemento central da noção de estratégia, pois os modelos de gestão estratégica visam à diferenciação competitiva e, em última instância, à sobrevivência econômica das organizações no setor privado. De fato, percebe-se que as organizações conduzem suas iniciativas estratégicas “na busca de uma vantagem competitiva a partir de diferentes perspectivas – posicionamentos, recursos, processos internos, competências, etc.” (BERGUE, 2011a, 430).

Disso difere, contudo, a “noção de competição administrativa” (BERGUE, 2011a, p. 431), que se verifica entre as organizações integrantes da administração pública. Embora o discurso político contemporâneo firme o compromisso com a responsabilidade fiscal, a sobrevivência econômica não é elemento central de noção de estratégia na esfera pública, sequer constitui motivo de preocupação de gestão, pois a estabilidade constitucional das diretrizes estruturantes do Estado assegura a crença na perenidade das instituições públicas.

A competição, se ocorrer, não obedece aos critérios de eficiência técnica e econômica, mas aos simbólicos. Ressignificando os conceitos envolvidos nos processos de transposição de tecnologias gerenciais, infere-se que os modelos de gestão estratégica na administração pública, como recursos de diferenciação organizacional, visam ao alcance de uma posição de vantagem simbólica no cenário público, com “potenciais reflexos em termos de legitimidade, que se projetam, entre outros, na arena orçamentária (BERGUE, 2011a, p. 431).

Além disso, a estratégia pressupõe o existir de um pensamento estratégico. Em verdade, os conceitos emergentes de estratégia, de gestão estratégica, de planejamento estratégico dependem da anterior noção de “pensamento estratégico – sistema de crenças e valores que assume a necessidade de pensar a organização em uma perspectiva integral, relacional e de longo prazo” (BERGUE, 2011a, p. 441).

Nesse sentido, o pensamento estratégico é expresso nas seguintes dimensões: a) “noção de um pensamento de topo” (BERGUE, 2011a, p. 441), que representa o efetivo envolvimento da alta administração; b) o “alcance do todo” (BERGUE, 2011a, p. 441), que impõe “pensar a organização como resultante da interação dos diferentes organismos, áreas, segmentos e atores sociais; níveis, interesses, tensões e perspectivas de análise” (BERGUE, 2011a, p. 441); c) “identifica e potencializa o que lhe é essencial para a produção de valor” (BERGUE, 2011a, p. 442). d) “orientado para o longo prazo” (BERGUE, 2011a, p. 442).

A partir dessas premissas, o conceito de gestão estratégica, no contexto das organizações do setor público, contradiz os pressupostos de racionalidade econômica estrita, impondo a necessidade do esforço de absorção criativa das tecnologias gerenciais e a compreensão de que

gerenciar é antes de tudo pensar. Para isso, os elementos de teoria assumem condição de centralidade. Tomando esses, entre outros possíveis elementos de definição, tem-se uma singela e nuclear definição de gestão estratégica, qual seja, pensar a organização como um todo, em todas as suas instâncias e dimensões, com foco no que lhe é essencial para a produção de valor público, relacionada com seu contexto e orientada para o longo prazo (BERGUE, 2011a, p. 442).

1.3 Planejamento estratégico e Balanced Scorecard na administração pública

A abordagem do planejamento como área do conhecimento cientificamente estruturado, destinada à transformação da sociedade, remonta ao século XVIII e tem raízes no pensamento neoclássico, notadamente racionalista, utilitarista e positivista (BERGUE, 2011a).

Sob perspectiva instrumental, o planejamento é um conceito essencial no campo da gestão, constituindo-se em função básica da administração. É a tecnologia gerencial que “define onde se pretende chegar, o que deve ser feito, quando, como e em que sequência” (GIACOBBO, 1997, p. 75), servindo de base para as demais funções administrativas (organização, direção e controle).

Ainda que considerado como fase integrante do ciclo administrativo P-D-C-A (*plan, do, check e act*) ou processo administrativo P-O-D-C (planejar, organizar, dirigir e controlar), o planejar deve ser também compreendido como “processo, ou seja, um conjunto de passos e procedimentos combinados e executados em seqüência a fim de produzir um resultado” (GIACOBBO, 1997, p. 76).

Nesse sentido,

o planejamento como atividade integrante e indissociável do ciclo administrativo pode ser definido, de forma sintética, como o esforço de antecipação de cenários e estabelecimento dos correspondentes objetivos organizacionais. A isso segue-se a definição dos estágios e de trajetória de consecução desses objetivos, estruturados segundo diferentes horizontes de gestão. Trata-se, de fato, de um processo complexo e contingente, que exige a devida adaptação das fases e ações, observados os diferentes períodos e as realidades organizacionais. Não há, portanto, um modelo de planejamento ideal e passível de utilização para qualquer tipo de organização; constituindo-se, sim, em um ciclo contínuo, essencialmente interior, de construção e desenvolvimento gerencial, intimamente integrado ao ambiente (BERGUE, 2011a, p. 426).

Ao longo do tempo, constata-se a ocorrência de mudanças substanciais na compreensão do planejamento como instrumento de gestão. Na década de 1950, o planejamento financeiro enfatizava a necessidade do cumprimento do orçamento. Na década de 1960, o planejamento de longo prazo destinava-se a projeções de futuro formuladas a partir de tendências e combinação de produtos ou serviços passados. Na mesma década, o planejamento estratégico surgiu como tecnologia gerencial de reação às mudanças no ambiente externo das organizações, sendo implantado, no setor privado, na década de 1970 e, no setor público, a partir da de 1980 (GIACOBBO, 1997; ROSSO, 2011).

A concepção de planejamento estratégico, nos anos 60 do século XX, constituiu “uma nova filosofia de planejamento (...) voltada para a compreensão do ambiente externo” (GIACOBBO, 1997, p. 73). Nos primórdios da “nova globalização” (FERRY, 2010, p. 22) e seu o macroambiente econômico, político e social, a resposta gerencial foi criar essa ferramenta capaz de reagir, com rapidez, às constantes mudanças e oscilações nas exigências de competitividade do mercado. Em sua origem, portanto, o planejamento estratégico pressupõe um processo dinâmico e contínuo de interação com o ambiente (GIACOBBO, 1997).

A noção de processo, aliás, é determinante à compreensão do fenômeno, pois

a análise de um planejamento estratégico desenvolve-se segundo quatro movimentos mínimos, cíclica e virtuosamente relacionados, quais sejam: 1. análise e diagnóstico ambiental (...); 2. A concepção das diretrizes e objetivos setoriais (...); 3. a formatação do plano global (...); 4. a promoção das ações de correção de curso ou reformulação das linhas estratégicas setoriais (...)" (BERGUE, 2011b, p. 450).

Nesse contexto, Giacobbo (1997, p. 78) expressa sua convicção na racionalidade instrumental da ação gerencial, afirmando que

planejamento estratégico é um conjunto ordenado de técnicas e procedimentos que busca a coerência na tomada de decisões e a sua otimização, por meio da geração e utilização de informações, interpretação da realidade e orientação temporal e global que permite a formulação de alternativas mais realistas. Assim, o planejamento constitui-se numa ferramenta efetiva de permanente racionalização do processo decisório e de sua execução.

Contudo, uma incursão crítica ao conteúdo gerencial do planejamento estratégico informa que a necessidade de assegurar o diferencial competitivo e a sobrevivência no ambiente externo concorrencial não são fatores determinantes no processo de transposição da tecnologia para a administração pública (GIACOBBO, 1997; PFEIFFER, 2010). Ao contrário, a legitimação constitucional das organizações públicas, que se funda no interesse público de consecução dos objetivos sociais, assegura-lhes uma “relativa garantia de sobrevivência” e maior “autonomia gerencial sobre a ambiência externa” (GIACOBBO, 1997, p. 88).

Nesse processo de transposição, imperam aspectos simbólicos da cultura gerencial do setor público. Apesar da “necessidade da implantação eficiente de melhorias e da aplicação eficaz de recursos escassos” (PFEIFFER, 2010, p. 284), infere-se o predomínio de interesses pessoais e políticos em alcançar “maior legitimidade frente a atores importantes e crescentes em relevância no campo, destacadamente eleitores e segmentos organizados da sociedade civil e do espaço empresarial” (BERGUE, 2011a, p. 469).

Segundo Giacobbo (1997, p. 84),

No âmbito das organizações públicas, o planejamento estratégico começou a merecer especial atenção, principalmente com a acentuação das cobranças por ampliação e melhoria na qualidade dos serviços prestados e com a intensificação do processo de vigilância política, econômica e social (...).

Além dessa compreensão acerca das barreiras simbólicas à articulação da tecnologia gerencial ao setor público, existem limitações impostas pelo ambiente interno da administração pública, tais como:

a) falta de especificidade organizacional entre as unidades meio e fim (relação de igualdade formal); b) fragilidade da unidade de planejamento (...); c) fragmentação das políticas e dos recursos disponíveis; d) falta de integração dos objetivos e das ações; e) controles desvinculados de uma avaliação de desempenho” (BERGUE, 2011a, p. 447).

Nesse panorama, Bergue (2011a, p. 446) reafirma a necessidade de assimilação crítica da tecnologia exógena à administração pública, dispondo que planejamento estratégico é

aquele desenvolvido segundo um horizonte de longo prazo, contendo macro-objetivos organizacionais; que captura os reflexos mútuos entre as diferentes áreas advindos de cenários futuros projetados e desejados pela administração pública. É, por conseguinte, concebido com o intuito de transcender governos ou gestões, e focalizado em ações de desenvolvimento das estruturas organizacionais orientadas pelos objetivos institucionais, por sua vez decorrentes do interesse público.

Desse modo, entender o processo de transposição do planejamento estratégico no âmbito das organizações da administração pública requer a compreensão de duas premissas. Em primeiro lugar, exige-se um sistema institucional integrado de planejamento e orçamento, de que resulte a articulação e a convergência entre planejamento estratégico e demais instrumentos previstos no ordenamento constitucional (o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual). Espera-se, assim, alcançar à integração de objetivos globais e setoriais da organização, “especialmente na definição de programas (administrativos e finalísticos) e as metas de gestão correspondentes orientadas para adição de valor público” (BERGUE, 2011a, 446).

Em segundo lugar, impõe-se um caráter integrador ao planejamento estratégico, que, alcançando todas as áreas de governo e compondo objetivos e necessidades

setoriais, enfatize o enfoque sistêmico, compreendido na arquitetura teórica do Estado em rede (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010) e as relações de cooperações entre as partes integrantes da organização pública, com o propósito de estabelecer uma “concepção de plano estratégico global do ente ou órgão público” (BERGUE, 2011a, p. 449).

Em termos metodológicos, a gestão estratégica e o processo de planejamento estratégico na administração pública contemporânea estão fortemente associados à tecnologia gerencial do Balanced Scorecard (BSC) (BERGUE, 2011a). Trata-se de uma ferramenta de gestão que, traduzindo a missão, a visão e a estratégia organizacionais em um conjunto integrado e coerente de medidas financeiras e não-financeiras de desempenho, “propicia a formação de uma estrutura de medição estratégica e de um sistema de gestão eficiente” (GALLAS; FORTE, 2004, p. 4).

Segundo Kaplan e Norton (2004, p. 31-32),

a mensuração eficaz deve ser parte integrante do processo gerencial. O balanced scorecard, proposto pela primeira vez na edição de janeiro-fevereiro de 1992 da Harvard Business Review oferece aos executivos um referencial abrangente para traduzir objetivos da empresa num conjunto coerente de indicadores de desempenho. Muito mais do que mero exercício de mensuração, o balanced scorecard é um sistema gerencial capaz de motivar melhorias drásticas em áreas críticas como produtos, clientes e mercados. O scorecard propõe aos gerentes quatro diferentes perspectivas para a escolha dos indicadores. Ele complementa os indicadores financeiros tradicionais com medidas de desempenho referentes aos clientes, aos processos internos e às atividades de inovação e melhoria. Os novos indicadores diferem dos adotados tradicionalmente pelas empresas sob alguns aspectos importantes.

A construção do método do BSC, portanto, assenta no conteúdo de dois pilares. Primeiro, a inovadora proposta de “medidores de desempenho futuro, focados estrategicamente em quatro perspectivas – financeira, clientes, processos internos e aprendizado e crescimento –, dentro de uma estrutura e linguagem que comunica visão e estratégia” (FELIX et. al., 2011, p. 56). Em sua configuração tradicional, as dimensões (ou perspectivas)

estão relacionadas entre si a partir da estratégia organizacional, que lhes dá organicidade – coerência e interdependência. Apesar de não serem rígidas – admitindo outras configurações especialmente em se tratando de organizações públicas – as dimensões do BSC, propostas no modelo básico original, têm a finalidade de explicitar o imperativo de uma gestão que

observe a noção de equilíbrio, de balanceamento entre diferentes funções ou processos da organização (BERGUE, 2011a, p. 476).

Segundo, o aspecto de constituir uma tecnologia gerencial integradora das funções administrativas de planejamento, de organização, de direção e de controle, permitindo “a efetiva retroalimentação de cada uma dessas fases, para produzir um ciclo gerencial virtuoso” (BERGUE, 2011a, p. 472).

Entretanto, a evolução conceitual do BSC transformou-lhe em “referencial organizacional do sistema gerencial estratégico” (BERGUE, 2011a, p. 472). Deixando de ser mero sistema de medição do desempenho, a finalidade do BSC amplia-se no sentido de vir a ser a quantificação do grau de execução da estratégia e de envolvimento das pessoas, equipes e áreas com as diretrizes organizacionais (BERGUE, 2011a).

Em relação à administração pública, a diversidade de realidades nas organizações do setor público e do setor privado impede a transferência direta e linear do BSC (PFEIFFER, 2010, p. 268). Existem, portanto, algumas premissas necessárias à utilização do modelo clássico em instituições públicas:

a) o foco do esforço deve estar nos conceitos de planejamento, controle e de estratégia; b) observar as diretrizes institucionais já existentes (...) e a interação entre as ações; c) as dimensões gerenciais propostas no BSC tradicional devem ser tomadas com orientação básica (...); d) cada organização pública deve transformar o modelo e traduzi-lo em sistemas corporativos aderentes à sua realidade e necessidades gerenciais (...) (BERGUE, 2011a, p. 480).

Portanto, adaptações metodológicas são imprescindíveis ao propósito de utilizar o modelo do BSC para orientar a ação administrativa na consecução dos fins estratégicos de organizações públicas (PFEIFFER, 2010). Em especial, o maior desafio do processo de transposição do BSC consiste no esforço de ressignificação dos conceitos das dimensões ou perspectivas do BSC configura (BERGUE, 2011).

Em primeiro lugar, pensar as perspectivas do BSC impõe a necessidade de equilibrar dimensões orçamentárias e não orçamentárias do modelo tradicional; reformulando-se criticamente, pois, a compreensão da perspectiva financeira. Sob a ótica da gestão pública, a perspectiva orçamentária é a mais crítica, porque “nela são destinados os recursos financeiros que servem como base ao desenvolvimento dos

objetivos estratégicos das demais perspectivas” (FELIX et. al., 2011, p. 65). A perspectiva financeira, destarte, pode ser uma possível limitação ao cumprimento da missão organizacional e não um objetivo estratégico (GALLAS; FORTE, 2004). A perspectiva estritamente financeira não deve constituir o referencial único de decisão, ainda que constitua categoria central de análise na destinação legítima dos recursos extraídos da sociedade. “A boa gestão pública implica opções balanceadas que acolham também as atuações deficitárias, bem como perspectivas outras de impacto da ação governamental” (BERGUE, 2011a, p. 473).

Em segundo lugar, pensar as perspectivas do BSC implica o refletir, crítica e sistematicamente, sobre a missão institucional da organização pública no contexto do Estado, respeitando “os referenciais constitucionais, os imperativos da sociedade e as diretrizes gerais de governo” (BERGUE, 2011a, p. 478), e o construir uma visão de Estado que articule os atores institucionais.

Assim, a ferramental gerencial do BSC, se devidamente transposto seu conteúdo essencial para aplicação nas organizações do setor público, pode apresentar contribuições práticas para uma boa administração pública; aprimorando, pois, a gestão do ciclo de políticas públicas. As dimensões ou perspectivas, compreendidas de forma sistêmica, podem induzir a articulação e o equilíbrio no gerenciamento das diversas ações no campo das políticas públicas, permitindo a redefinição de atividades, desempenhos, recursos, objetivos. Além disso, o processo de comunicação da estratégia amplia a publicidade e a transparência dos programas, atos de gestão e resultados, produzindo o compartilhamento da responsabilidade gerencial e o envolvimento dos demais atores institucionais (BERGUE, 2011b).

Contribuir para a boa administração pública, contudo, pressupõe a conformação das dimensões ou perspectivas do modelo tradicional do BSC, considerando aspectos tais como:

1. O usuário e o contribuinte assumem posição preponderante na construção das estratégias de governo. (...);
2. As pessoas são o ele entre o aparelho estatal e os destinatários do produto (os bens e serviços públicos);
3. a geração de serviços públicos (...), com destaque para setores como a educação, a segurança, a saúde e a justiça, é intensiva no fator humano;

4. A estrutura tem papel essencial na administração pública (...) (BERGUE, 2011a, p. 482).

Nesse sentido, Felix et. al. (2011, p. 65) formularam proposta de adaptações no modelo clássico voltadas ao emprego na administração pública, consubstanciada, primordialmente, nas dimensões ou perspectivas do Balanced Scorecard.Gov:

Perspectiva do cidadão/sociedade. Está relacionada com os objetivos estratégicos inerentes aos serviços a serem prestados ao cidadão e à sociedade (...).

Perspectiva da Administração Pública Federal. Envolve uma abordagem com foco na modernização da gestão pública, nos resultados das tomadas de decisões e no desenvolvimento da eficiência nas instituições públicas brasileiras.

Perspectiva relações governamentais. Envolve as articulações entre os órgãos de governo, empresas privadas e organismos internacionais, cujo objetivo principal é manter o relacionamento na busca de parcerias e soluções que sejam adequadas ao desenvolvimento das atividades e que venham a provocar interferências nos processos críticos de cada órgão da APF.

Perspectiva orçamentária. Envolve os custos operacionais e investimentos a serem realizados e que estejam previstos no orçamento público, sob a ótica dos recursos disponibilizados no plano plurianual (PPA), na Lei do Orçamento Público (LDO) e na Lei de Orçamento Anual (LOA), que, em conjunto, materializam o planejamento e a execução das políticas públicas federais (FELIX et. al., 2011, p. 65).

1.4 Estratégia e políticas públicas

A emergência da noção de políticas públicas, campo interdisciplinar do conhecimento situado hegemonicamente na interface entre ciências sociais, ciência política e economia, na administração pública brasileira, é marcada pela intensa intersecção, sobretudo conceitual, com a noção de estratégia, categoria teórica predominantemente do campo da administração (BERGUE, 2011b).

Ao contrário da estratégia, que “pode ser compreendida como um conjunto de ações gerenciais orientadas para o posicionamento desejado de uma organização em um cenário futuro identificado” (BERGUE, 2005), o conceito de políticas públicas é objeto de profundas divergências teóricas, o que reflete, em verdade, o conteúdo polissêmico (BERGUE, 2011b). Nesse sentido,

Para David Easton, política pública significa “a alocação oficial de valores para toda a sociedade” (1953, p. 129). Já H. Lasswell e A. Kaplan definem política como “um programa projetado com metas, valores e práticas (1970,

p. 71). E C. Friedrich garante que “é essencial ao conceito de política que contenha meta, objetivo ou propósito” (p. 70).

Outra forma de definir política pública é desdobrar esta noção geral em suas partes constitutivas. O cientista político C. O. Jones (197, p. 4), por exemplo propõe que se considere a distinção entre as várias propostas de políticas (meios especificados para atingir metas), os programas (meios autorizados pra atingir metas), as decisões (ações assumidas para implementar as metas) e os efeitos (ou impactos mensuráveis dos programas).

De acordo com H. Eulau e K. Prewit, “define-se política como uma decisão existente’, caracterizada por consistência e repetitividade comportamental tanto de quem formula quanto também de quem a cumpre” (1973, p. 465).

Entretanto, para o cientista político Thomas R. Dye, “a política pública é tudo o que os governos decidem fazer ou deixar de fazer” (2005, p. 1). Segundo ele, portanto, as definições anteriores seriam insatisfatórias, já que seus termos não se verificam empiricamente na prática político administrativa” (HEIDEMANN, 2010, p. 29).

A expressão política pública compreende, em síntese, “o conjunto coerente de decisões, de opções e de ações que a administração pública leva a efeito, orientada para uma coletividade e balizada pelo interesse público” (BERGUE, 2011b, p. 9). E, em seu conteúdo, percebem-se uma nova configuração das relações de regulação entre Estado, sociedade e mercado (BOYER, 2009; PAULA, 2010; HEIDEMANN, 2010) e, sobretudo, um senso estendido de política que abrange “a articulação de múltiplos interesses e uma heterogeneidade de atores, transcendendo em muito os limites da administração pública reconhecida em termos de aparelho estatal” (BERGUE, 2011b, p. 10).

É útil mencionar, ainda, o referencial de análise das políticas públicas que, construído a partir da visão de processo, estuda “como as decisões são tomadas e talvez até mesmo como deveriam ser tomadas” (DYE, 2010, p. 105). Sob esse enfoque,

“O ciclo conceitual das políticas públicas compreende pelo menos quatro etapas: a primeira refere-se às decisões políticas tomadas para resolver problemas sociais previamente estudados. Depois de formuladas, as políticas decididas precisam ser implementadas, pois sem ações não passam de boas intenções. Numa terceira etapa, procura-se verificar se as partes interessadas numa política foram satisfeitas em suas demandas. E, enfim, as políticas devem ser avaliadas, com vistas a sua continuidade, aperfeiçoamento, reformulação ou, simplesmente, descontinuidade” (HEIDEMANN, 2010, p. 34).

A partir dessas premissas teóricas gerais, inferem-se as possíveis aproximações entre os conceitos de estratégia e políticas públicas. Desde que criticamente transposta para a administração pública (BERGUE, 2011a, 2011b; ROSSO, 2011), estratégia

aproxima-se de política pública no que tange à necessária visão sistêmica e global (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010; BERGUE, 2011b). Assim,

Pensar estrategicamente ou pensar as políticas públicas implica pensar toda a organização ou todo o arranjo estatal em relação aos seus pontos de incidência, tomados como sistemas complexos e caóticos, inseridos em um contexto moldado por um conjunto de relações que transcendem os limites desse sistema de atores (organizacionais ou sociais), para alcançar a interação com outros órgãos, entidades ou segmentos que configuram o espaço de interação da administração pública. É preciso pensar a estratégia ou a política pública como resultante da interação dos diferentes organismos, áreas, segmentos e atores sociais; níveis, interesses, tensões e perspectivas de análise (BERGUE, 2011b, p. 13).

Além disso, estratégia aproxima-se de política pública no tocante à noção de processo, em que o ciclo de política pública assemelha-se aos processos de estratégica (BERGUE, 2011b).

Assentadas as áreas de aproximações conceituais entre estratégia e políticas públicas, consagra-se um possível novo conceito de gestão estratégica para organizações públicas. Com efeito,

Tomando esses, entre outros possíveis elementos de definição, tem-se uma singela e nuclear definição de gestão estratégica para organizações públicas, qual seja: pensar a organização e a produção de políticas públicas como um todo, em todas as suas instâncias e dimensões, com foco no que lhe é essencial para a produção de valor público, relacionada com seu contexto, segundo um horizonte de longo prazo e orientada para o interesse público. Nesse particular, destaca-se, a noção de estratégia contribui para deslocar a ênfase da gestão da estrutura (organização) para a ação (política pública). A estratégia pode ser compreendida, portanto, como um conjunto de ações gerenciais orientadas para o posicionamento desejado e legítimo de uma organização (eficiente, eficaz e efetivo) em um cenário futuro identificado. Entre os desafios que se impõem ao pensar e fazer estratégico está a sua gestão (BERGUE, 2011b, p. 14).

E, a partir desses elementos conceituais, é possível propor a análise do processo de transposição da tecnologia gerencial da gestão estratégica no Instituto Nacional do Seguro Social, procurando identificar convergências conceituais entre estratégia e política pública na Previdência Social brasileira

2 MÉTODO

Este capítulo fará o delineamento da pesquisa, apresentando os métodos discretos cuja adoção proporcionou meios técnicos necessários ao alcance do sucesso da investigação e soluções aos problemas mais práticos de verificação (GIL, 1999), de modo a legitimar o conhecimento adquirido na realização do presente estudo em Administração (CAMPOMAR, 1991). E, assim fazendo, permitirá classificar a presente pesquisa como qualitativa, exploratória, documental e bibliográfica.

Segundo CAMPOMAR (1991, p. 95),

A Administração faz parte da área social e as pesquisas desenvolvidas são sobre o conhecimento prático. Assim, a pesquisa em Administração pode ser chamada de Pesquisa Social Empírica.

O método científico da pesquisa social empírica permite que se faça levantamento, observação e experimento, fornecendo conhecimento sobre opiniões, atitudes, crenças e percepções dos indivíduos, sejam eles agentes ou pacientes de um processo (Campomar, 1982).

Considerando os objetivos do estudo, a pesquisa utilizou o método qualitativo, pois, não havendo variáveis que permitissem a medição e a formulação de inferências estatísticas, procurou-se fazer análises interpretativas em profundidade acerca das características do fenômeno consistente no processo de transposição da tecnologia gerencial da gestão estratégica no Instituto Nacional do Seguro Social (CAMPOMAR, 1991; MATTOS, 2011; BARBOSA, 2010). Para tanto, fez-se a articulação do referencial teórico de modo a compreender o fenômeno e realizar a aproximação conceitual entre estratégia e política pública na Previdência Social brasileira.

Além disso, a pesquisa teve natureza exploratória, procurando desenvolver uma primeira etapa de investigação acerca do fenômeno estudado (BARBOSA, 2010). A propósito,

Pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato. Este tipo de pesquisa é realizado especialmente quando o tema é pouco explorado e torna-se difícil formular hipóteses precisas e operacionalizáveis (GIL, 1999, p. 43).

Ademais, a pesquisa foi documental e bibliográfica em relação à estratégia de investigação. Inicialmente, o procedimento de coleta de dados consistiu na exploração de fontes documentais que permitiram extrair os elementos essenciais à formalização do modelo de gestão estratégica do INSS, tais como documentos oficiais (MPS, 2010; INSS, 2010a, 2010b, 2011) e atos normativos (Constituição Federal; Decreto nº 3.048/99; Decreto nº 99.350/90; Resolução nº 63/INSS/PRES/2009; Resolução nº 78/INSS/PRES/2009; Resolução nº 122/INSS/PRES/2010; e, Resolução nº 111/INSS/PRES/2010), que constam das referências deste trabalho. Posteriormente, o procedimento de coleta de dados consistiu na análise das fontes bibliográficas acerca do fenômeno, que constam das referências deste trabalho.

A coleta de dados permitiu a estruturação do sistema de gestão estratégica do INSS que, vislumbrado por meio dos instrumentos gerenciais que o compõem, proporcionou a melhor apresentação resultados da pesquisa e a identificação das possíveis convergências conceituais entre estratégia e política pública na Previdência Social brasileira.

3 RESULTADOS DA PESQUISA

Este capítulo descreverá e analisará os resultados da pesquisa, abordando o processo de transposição da tecnologia gerencial da gestão estratégica no Instituto Nacional do Seguro Social à luz do referencial teórico e dos instrumentos de gestão que o formalizam. Buscará, além disso, identificar possíveis convergências conceituais entre estratégia e política pública na Previdência Social brasileira.

Para melhor desenvolver seu conteúdo e atingir sua proposta, o capítulo será dividido em cinco seções: a 5.1 apresenta o planejamento e mapa estratégico da Previdência Social (2009-2015); a 5.2 expõe o mapa estratégico do Instituto Nacional do Seguro Social; a 5.3 aborda os planos anuais de ação do Instituto Nacional do Seguro Social; e, por fim, a 5.4 trata da carta de princípios de gestão e governança do Instituto Nacional do Seguro Social.

3.1 Planejamento estratégico da Previdência Social (2009-2015)

Na construção do Estado democrático e social de direito no Brasil, uma marca distintiva da Constituição Federal de 1988 é o caráter analítico, programático e abrangente com que normatizou diversos assuntos da vida social (BASTOS, 1999; SARLET, 2009). Ao edificar o sistema jurídico-constitucional, ela preocupou-se, no plano normativo dos direitos sociais e da ordem social, com o objetivo de assegurar o bem-estar e a justiça social, tratando exaustivamente, dentre outros temas, do direito fundamental à Previdência Social e do regime geral da Previdência Social.

A Previdência Social é a instituição pública de seguro social compulsório do trabalhador contribuinte brasileiro. Segundo Rocha e Baltazar Júnior (2003, p. 35):

é um seguro social compulsório, eminentemente contributivo – este é o seu principal traço distintivo – mantido com recursos dos trabalhadores e de toda sociedade – que busca propiciar meios indispensáveis à subsistência dos segurados e seus dependentes quando não podem obtê-los ou não é socialmente desejável que eles sejam auferidos através do trabalho por motivo de maternidade, velhice, invalidez, morte, etc.

O regime geral da Previdência Social está previsto nos termos do artigo 201 da Constituição Federal:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

- I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;
- II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;
- III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;
- IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;
- V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.

Ademais, a Previdência Social integra as ações da seguridade social, que se encontra prevista nos termos do artigo 194 da Constituição Federal:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

- I - universalidade da cobertura e do atendimento;
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V - equidade na forma de participação no custeio;
- VI - diversidade da base de financiamento;
- VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

Os imperativos normativos vigentes na ordem jurídico-constitucional delimitam o espectro das ações governamentais do Ministério Previdência Social como órgão responsável pela política pública previdenciária brasileira, constituindo-se em substanciais limitações à orientação estratégica ao definir seus objetivos (BERGUE, 2005). Sob influência da nova administração pública e da reforma administrativa gerencial (BERGUE, 2010, 2011a; ROSSO, 2011), contudo, o MPS intensificou, a partir de 2008, um movimento de “institucionalização de práticas formais de estratégia” (BERGUE, 2011b, p. 4), promovendo um processo de apropriação e absorção da tecnologia gerencial do planejamento estratégico.

Com nítido propósito de “formular estratégias que permitam instrumentalizar as políticas” (BERBER; RIBEIRO; KLIEMANN NETO, 2006, p. 5), o ministério

elaborou o diagnóstico institucional a partir de seus objetivos organizacionais. Segundo a cartilha do planejamento estratégico da Previdência Social:

Percebe-se, nos quatro cantos do mundo, o crescimento de ações e atitudes baseadas em valores como cidadania e direitos humanos. Tudo isso como forma de alcançar uma paz duradoura e o equilíbrio social, que é o mesmo anseio de toda a sociedade brasileira.

O bem-estar do trabalhador brasileiro e de sua família é o objetivo principal da Previdência Social. Nos últimos tempos, tem buscado ampliar a cobertura, incluindo inúmeras famílias brasileiras, especialmente as de menor renda, que ainda vivem desamparadas, para que possam usufruir de melhores condições de vida. Grande parte da renda das famílias brasileiras não se restringe àquela proveniente do trabalho, é também complementada por pensões, aposentadorias, auxílio-reclusão e benefícios assistenciais. A complementação visa a contribuir para abrandar as adversidades e, muitas vezes, se constitui como a principal responsável pela sobrevivência das mulheres e homens deste país (MPS, 2009, p. 11).

Nesse esforço de orientação estratégica do MPS, percebe-se o pressuposto de racionalidade instrumental, presente, de modo explícito, na intenção de aprimorar a ação administrativa a partir da adoção práticas gerenciais exógenas (BERGUE, 2011a, 2011b). No entanto, a condução da Previdência Social brasileira como organização pública em transformação (BERGUE, 2010, 2011b) aponta, ainda, para o pressuposto de racionalidade substantiva, realizando uma “necessária interação entre política e administração” (BERGUE, 2011a, p. 464) e operando a tarefa de ressignificação dos atributos essenciais da noção de sua estratégia ao contexto da administração pública (BERGUE, 2011b; ROSSO, 2011).

Ressalta-se, aliás, as iniciativas estratégicas da Previdência Social no plano internacional, que revelam o pressuposto da racionalidade substantiva. Norteados a gestão estratégica na administração pública, é expressa a intenção de alcançar uma posição de vantagem simbólica no cenário público internacional, aproximando-se os conceitos de estratégia e política pública na área previdenciária e nos negócios exteriores:

A Previdência brasileira – por não ter realizado uma reforma previdenciária privatizante nos anos 1980 e 1990 – passou a desempenhar um papel de referência no cenário internacional. Essa posição vem atraindo o interesse de outros países, em especial no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Países como Timor-Leste, Cabo Verde, São Tomé e Guiné-Bissau têm solicitado apoio do Brasil para elaborar políticas públicas que viabilizem um sistema previdenciário sustentável para seus cidadãos (MPS, 2010, p. 12).

Definindo suas premissas de gestão estratégica como necessárias e imprescindíveis à maior eficiência e eficácia em relação ao alcance de seus objetivos finalísticos na esfera estatal e à satisfação do interesse público, há uma tentativa de aproximação entre a formulação da gestão estratégica da Previdência Social e da política pública previdenciária no Brasil (BERGUE, 2011b).

Nesse sentido,

Há um consenso mundial de que a gestão pública constitui fator fundamental para o aumento da eficiência das ações governamentais, que visa à melhoria da prestação dos serviços ao cidadão, não apenas focada em seus processos internos, sem impactos significativos sobre a sociedade, mas de forma ampla e com efetividade.

A importância do planejamento para a gestão pública é indiscutível em qualquer organização. Na Administração Pública, cada vez mais, se estabelece a consciência e a busca de instrumentos para a gestão dos recursos públicos, que venham atender os princípios constitucionais que norteiam essa prática, destacando uma alteração substancial no papel do Estado, com resultado nas transformações sociais (MPS, 2009, p. 16).

Em termos de iniciativas concretas, a “vontade política” (GIACOBBO, 1997, p. 85; PFEIFFER, 2010, p. 271) foi, formalmente, expressa pelo Ministro de Estado da Previdência Social, que editou a Portaria nº 321, de 08 de outubro de 2008, instituindo, no âmbito do Ministério da Previdência Social e de seus órgãos vinculados, o Projeto de Concepção e Implementação do Processo de Gestão Estratégica, a partir da metodologia do Balanced Scorecard – BSC, com abrangência para o período entre 2009 a 2015. Refere-se, nesse caso, a relevância desse ato ao conferir “cuidados especiais” (GIACOBBO, 1997, p. 86) na condução do processo de planejamento, fazendo com que a comunicação seja clara, objetiva e adequada, sobretudo em relação ao referencial metodológico.

Para tanto, a Portaria MPS nº 321/2008 criou o comitê deliberativo composto pelo Assessor Especial do Ministro; pelo Assessor do MPS a que se atribuíra a gerência do projeto; pelo Coordenador-Geral de Planejamento Setorial do MPS; pelo Coordenador-Geral de Planejamento e Gestão Estratégica do INSS; e, pelo Coordenador-Geral de Planejamento e Organização da DATAPREV. Ao comitê deliberativo, atribuíram-se os encargos de aprovar proposição, planos e fases do projeto; avaliar a execução do plano de projeto e deliberar sobre as propostas de execução; zelar

pelo cumprimento do objetivo geral, das diretrizes e dos resultados esperados do projeto; e, acompanhar o cumprimento do cronograma e das metas de andamento do projeto e de suas revisões.

Nesse aspecto, verifica-se, por um lado, o fortalecimento institucional da unidade de planejamento, que, ao afastar a prática de contratação de consultorias externas, consiste numa postura adequada de enfrentamento das limitações à consolidação do planejamento estratégico (GIACOBBO, 1997; BERGUE, 2011a). Percebe-se, por outro, a construção exclusivamente fundada na experiência endógena, que, ao não promover a necessária interação entre atores internos e externos, seja em relação à sociedade civil, seja em relação às demais organizações públicas, representa um distanciamento conceitual entre a formulação da gestão estratégica da Previdência Social e da política pública previdenciária no Brasil (BERGUE, 2011a, 2011b).

Segundo Relatório de Gestão do INSS (2003-2010):

Durante o segundo semestre de 2008 teve início o trabalho de elaboração do Planejamento Estratégico da Previdência Social para o período de 2009 a 2015. Diante da perspectiva de um planejamento de longo prazo, buscou-se traçar ações que permitissem, mais do que solucionar problemas do cotidiano, trilhar o caminho necessário à construção da Previdência desejada no futuro (INSS, 2010, p. 5).

Do trabalho conjunto realizado pelo Ministério da Previdência Social – MPS, pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e Empresa de Tecnologia e Informação da Previdência Social – DATAPREV, resultou a construção do Planejamento Estratégico da Previdência Social (2009-2015), intitulado “Transformando partes para formar o todo”, contendo as definições da missão institucional, da visão de futuro, dos valores, dos públicos de interesse, das perspectivas, direcionadores e objetivos estratégicos, e representando um marco gerencial na história da Previdência Social no Brasil. Expondo um caráter integrador em relação à estrutura orgânica, constata-se uma “concepção do planejamento global” (BERGUE, 2011a, p. 449) em que a organização, a partir da “orquestração sistêmica” (BERGUE, 2011b, p. 8), produz a reflexão estratégica sobre o todo e segundo um horizonte de longo prazo (BERGUE, 2011a, 2011b).

Seguindo as instruções da proposta metodológica (BERGUE, 2011a; PFEIFFER, 2010), a análise ambiental do planejamento estratégico da Previdência Social concentrou-se na definição dos temas críticos, ou seja, nas questões estratégicas a se enfrentar de modo prioritário (PFEIFFER, 2010). Assim, o estudo de panorama da Previdência Social culminou por apontar, como tendências e projeções, a busca de soluções em direção à sustentabilidade, à saúde e segurança do trabalhador e à inclusão previdenciária.

A missão da Previdência Social é “garantir proteção ao trabalhador e sua família, por meio de sistema público de política previdenciária, solidária, inclusiva e sustentável, com o objetivo de promover o bem-estar social” (MPS, 2009, p. 18). Na busca de maior clareza dos elementos integrantes, a missão institucional é analiticamente decomposta mediante a “incursão crítica sobre o conteúdo gerencial” (BERGUE, 2011a, p. 469), aproximando a formulação da gestão estratégica da Previdência Social e a da política pública previdenciária (BERGUE, 2011a, 2011b). Assim, o conteúdo essencial da missão, denotando uma expressa proximidade com a formulação da política pública previdenciária, é explicitado nos seguintes termos:

Proteção ao trabalhador e sua família. A previdência social é sistema de proteção social que assegura o sustento do trabalhador e de sua família, em casos de doença, acidente, gravidez, prisão, morte e velhice. Oferece vários benefícios que juntos garantem tranquilidade quanto ao presente e em relação ao futuro, assegurando um rendimento seguro, quando esse não puder exercer suas atividades ou quando chegar a sua aposentadoria.

Política Solidária. Realização de ações sinérgicas, sincronizadas, continuadas e promotoras de parcerias voltadas à construção de diagnósticos e agendas participativas.

Política inclusiva. Contribuição contínua na construção de uma sociedade mais justa, que centralize eixos organizacionais sociopolíticos necessários a viabilizar os direitos individuais de seu público de interesse.

Política sustentável. Apoiar-se em fatores estruturais, balancear as oportunidades e ameaças externas, com as vocações e limites internos, promovendo ações de solvência, regulação e segurança.

Bem-estar Social. É expresso sob todas as formas de satisfação das necessidades coletivas vitais da comunidade, dos grupos e das classes que compõem a sociedade. Promover o bem-estar social é uma das missões preponderantes do Estado, o qual deve atuar para evitar eventuais injustiças (MPS, 2009, p. 18).

Finalizando o estágio de definição do negócio institucional, apresenta-se a visão de futuro da Previdência Social, que é um elemento complementar à missão institucional e premissa necessária à melhor construção dos objetivos estratégicos (BERGUE, 2011a; ROSSO, 2011). Trata-se da declaração de posicionamento

estratégico no cenário futuro: “ser reconhecida como patrimônio do trabalhador e sua família, pela sustentabilidade dos regimes previdenciários e pela excelência na gestão, cobertura e atendimento” (MPS, 2009, p. 19).

Os valores da Previdência Social configuram “elementos motivadores que direcionam as ações das pessoas na organização e contribuem para a unidade e a coerência do trabalho” (MPS, 2009, p. 19). Nesse sentido, a ética, o respeito, a segurança, a transparência e o profissionalismo foram eleitos como princípios para reger o comportamento dos gestores e servidores.

Definidos a visão, a missão e os valores, a Previdência Social preocupou-se com a necessidade de “construção de relações equilibradas” (MPS, 2009, p. 21) em uma perspectiva governamental. Envolvendo a articulação entre diversos órgãos de governo, indivíduos e organizações da iniciativa privada e organismos internacionais, estabeleceu-se visível propósito de “manter o relacionamento na busca de parcerias e soluções que sejam adequadas ao desenvolvimento das atividades e que venham a provocar interferências nos processos críticos” (FELIX; FELIX; TIMÓTEO, 2011, p. 65). Nesse sentido, apresentam-se os públicos de interesse de seu serviço público:

Sociedade em Geral. Representada pelo trabalhador e sua família e a sociedade difusa e organizada.

Poder Legislativo. Representado pelo Senado Federal, Câmara dos Deputados, Assembléia Legislativa, Câmara Municipal e demais outras Comissões do Congresso.

Poder Executivo. Representado pelos agentes do sistema de governança diretiva, normativa e de controle. Estão inseridos o Governo Federal, os Setores Públicos Estaduais, Municipais, dentre outros.

Poder Judiciário. Representado pelos agentes do sistema judiciário. Neste público, estão o Supremo Tribunal Federal, Conselho Nacional de Justiça, o Superior Tribunal de Justiça, a Justiça Federal e Estadual.

Relações Internacionais. Representadas pelos Ministérios de Previdência e Seguridade Social de outros países ou congêneres, pelos trabalhadores envolvidos em movimentos migratórios, pelos organismos internacionais como: Organização Internacional do Trabalho (OIT), Conferência Interamericana de Seguridade Social (CISS), Organização Ibero-Americana de Seguridade Social (OISS), Associação Internacional de Seguridade Social (AISS), dentre outros.

Fornecedores. Representados pelo Ministério da Fazenda, Advocacia-Geral da União, Representações Sindicais, instituições parceiras, dentre outras (MPS, 2009, p. 21).

Considerando as diferenças substanciais entre as organizações dos setores privado e público, realizou-se uma necessária adaptação metodológica do tradicional

Balanced Scorecard como ferramenta gerencial (LIMA et al., 2003; PFEIFFER, 2010; FELIX, FELIX, TIMÓTEO, 2011; BERGUE, 2011a) e cunhou suas perspectivas próprias de balanceamento e equilíbrio que permitem visualizar a estratégia da Previdência Social e que agrupam os objetivos estratégicos. Assim, as dimensões de gerenciamento da estratégia são:

Perspectiva de Resultados: agrupa os Objetivos Estratégicos a serem alcançados pela Previdência Social e apresentam quais são os resultados finais esperados pela Sociedade, pelo Estado e pelos Segurados.

Perspectiva de Processos Internos: reúne os Objetivos Estratégicos a serem alcançados para atender as expectativas de nossos públicos e a cada atributo de valor identificado na perspectiva de resultados. Nessa perspectiva o maior desafio está relacionado aos processos internos e integradores, com foco a garantir a excelência de suas execução e gestão, para satisfação dos públicos de interesse.

Perspectiva do Aprendizado e Crescimento: contém os Objetivos Estratégicos de desenvolvimento de pessoas, de estruturação da organização, das soluções tecnológicas que suportam os processos de recursos e de infraestrutura necessária, para dar sustentação na efetivação dos resultados organizacionais (MPS, 2009, p. 22).

No que tange à escolha das perspectivas do balanced scorecard, verifica-se um processo de reflexão acerca de sua “função institucional no concerto do Estado em relação aos diferentes segmentos da sociedade” (BERGUE, 2011a, p. 478), que permite identificar referenciais de análise da estratégia coerentes com a organização da Previdência Social. Ressalta-se a postura criativa na tarefa de absorção da tecnologia gerencial do planejamento estratégico. Em primeiro lugar, a perspectiva do cliente do modelo tradicional foi transformada na dos resultados, produzindo uma dimensão de convergência entre estratégia e política pública (BERGUE, 2011a, p. 478). Em segundo lugar, a ausência de perspectiva organizacional financeira, “resolvendo o problema de avaliar a performance de uma organização pública com base em aspectos puramente financeiros (...), passando a considerar o impacto na sociedade” (LIMA et al., 2003, p. 2).

A partir das dimensões ou perspectivas, a Previdência Social construiu a noção de direcionadores estratégicos. Agrupando objetivos estratégicos, os direcionadores são “temas estratégicos que servem de transição entre a visão e os objetivos” (GALLAS e FORTE, 2004), ou seja, são as cinco macroestratégias que descrevem os “maiores componentes da estratégia articulados com a Visão de Futuro” (MPS, 2009, p. 25) e têm a finalidade de comunicar “as prioridades estratégicas organizacionais” (MPS, 2009, p.

25). São direcionadores estratégicos o fortalecimento da proteção social; a excelência do atendimento; a eficácia na supervisão; o foco na gestão e no controle social; a gestão estratégica de pessoas; e, a otimização de recursos. Em esforço de concretização dos termos conceituais, a Previdência Social explicita seus direcionadores estratégicos:

Fortalecimento da Proteção Social. Este tema estratégico promove a inclusão, participação, efetividade, proatividade, governança e regulação no contexto da proposta de valor do sistema previdenciário brasileiro. Busca garantir a universalização da cobertura por meio da inclusão dos trabalhadores, a proteção de seus direitos com justiça e segurança, a manutenção do equilíbrio atuarial e a garantia da solvência.

Excelência do Atendimento. Cada vez mais são exigidos serviços de excelência e melhoria constante do atendimento. Conseguir oferecer um atendimento de excelência ao cliente é consequência direta de se gerenciar extraordinariamente bem. Para isso é necessário que haja comprometimento real com o atendimento de forma visível e tangível, e isso só significa para a organização, estabelecida por meio de uma estratégia com metas claramente definidas e mensuráveis. A Previdência Social adota medidas que buscam conhecer cada vez mais e melhor o perfil do trabalhador e sua família de modo a oferecer serviços de qualidade, seja no reconhecimento do direito de forma ágil, na qualidade do pagamento dos benefícios, na prevenção de acidentes laborais e na reabilitação do trabalhador para sua inserção no mercado de trabalho.

Eficácia na Supervisão. Controle e mitigação dos riscos envolvidos e a busca da tempestividade nas ações. A situação tempestiva representa agilidade, resposta rápida e ações fiscais, nos aspectos cadastral, contábil, atuarial de benefícios e de investimentos, por meio de monitoramento dos planos de benefícios e respectivas reservas financeiras destinadas aos pagamentos futuros de seus participantes, visando à manutenção do equilíbrio financeiro de longo prazo. A ação proativa deve ser compreendida como o conjunto de ações que abrangem gestão de riscos como instrumento de controle e governança dos regimes próprios e de previdência complementar, verificando a adequada aplicação das reservas técnicas, fundos especiais ou provisões, com foco na supervisão baseada nos riscos.

Foco na Gestão e no Controle Social. É uma convergência dos órgãos públicos à modernização, na busca de melhores práticas de gestão, no aperfeiçoamento de políticas, normas, processos e comunicação, com a habilidade proativa de identificar e avaliar riscos institucionais, que subsidie as ações de controle interno e a gestão da segurança institucional. A efetiva participação dos segmentos da sociedade está no tema estratégico Foco no Controle Social, firmando compromissos junto aos conselhos representantes do trabalhador e sua família, por meio dos importantes fóruns de discussão sobre os temas previdenciários.

Gestão Estratégica de Pessoas. Este tema é de vital importância na condução dos colaboradores que formam a Previdência Social de modo a fazer a diferença na organização, quando da execução dos objetivos e metas propostas. Para isso houve grande preocupação quanto à capacitação gerencial e profissional continuada, em todos os níveis da organização, do fortalecimento da cultura organizacional e da promoção da valorização e da qualidade de vida dos servidores. Um sistema eficaz de Gestão de Pessoas deve considerar os princípios e valores.

Modernização da Infraestrutura. Com a modernização da infraestrutura, a Previdência Social visa prioritariamente à inovação e à segurança da área tecnológica, bem como a expansão da rede de atendimento. Busca ainda reestruturar o ambiente tecnológico para atender às crescentes demandas inerentes aos serviços da Previdência Social, por meio da adequação

funcional dos sistemas informatizados e de segurança da informação. Vem garantir a uniformização das unidades da rede de atendimento e adequação dos serviços previdenciários ao novo modelo de atendimento. A tônica é a integração de serviços em local único, uso intensivo de tecnologia da informação voltada ao auto-atendimento com ênfase na orientação prévia sobre a utilização dos serviços pelo cidadão. Fortalecer e assegurar a agilidade na prestação de serviços e comodidade aos usuários, que disporão de instalações adequadas estabelecidas pelas normas de medicina e acidentes de trabalho, contribuição direta na ampliação do controle social.

Otimização de Recursos. Tem o foco na maximização da gestão e alocação de recursos, sejam eles orçamentários, financeiros, logísticos e de estrutura, alienação de imóveis não-operacionais revertidos em receitas. Busca redimensionar, quantitativa e qualitativamente, os recursos orçamentários, financeiros e logísticos por meio da melhoria de processos, os quais propiciarão redução de custos e aumento da qualidade e produtividade. Alienação de imóveis não-operacionais é um dos fatores que contribuem para a otimização dos recursos uma vez que os recursos resultantes dessa operação são transferidos para o Fundo do Regime Geral de Previdência Social e utilizados para pagamento de benefícios previdenciários (MPS, 2009, p. 25).

Conceituados as perspectivas e os direcionadores estratégicos, são apresentados os vinte objetivos estratégicos da Previdência Social. Na perspectiva de resultados, os objetivos estratégicos são: a) ampliar a cobertura previdenciária; b) fortalecer a credibilidade da Previdência Social junto à sociedade; e, c) garantir a sustentabilidade dos regimes previdenciários.

Na perspectiva de processos internos, os objetivos estratégicos são: a) conhecer o perfil do trabalhador e sua família; b) fortalecer a educação previdenciária; c) promover o atendimento com qualidade e o reconhecimento automático do direito; d) garantir a qualidade no pagamento de benefícios; e) minimizar as ocorrências de litígios e aperfeiçoar as decisões; f) intensificar a supervisão das entidades fechadas de previdência complementar e dos regimes próprios; g) aprimorar a prevenção de riscos ocupacionais e mitigar os efeitos da incapacidade laboral; h) aperfeiçoar a gestão estratégica e a comunicação institucional; i) fomentar políticas de inclusão de pessoas e de sustentabilidade dos regimes; simplificar e desburocratizar normas e processos e uniformizar procedimentos; e, j) fortalecer os controles internos, a gestão de riscos e a segurança institucional.

Na perspectiva de aprendizado e crescimento, os objetivos estratégicos são: a) desenvolver cultura voltada aos valores, aos resultados e à responsabilidade socioambiental; b) desenvolver competências compatíveis com os objetivos institucionais; c) promover a valorização e a qualidade de vida das pessoas; d) ampliar e

adequar a rede de atendimento; e) prover soluções em ambiente tecnológico integrado, seguro e de alto desempenho; e, f) aperfeiçoar a aplicação dos recursos.

O planejamento estratégico da Previdência Social é traduzido no mapa estratégico (ANEXO) que, estruturado na representação por meio de diagramas das relações de causa e efeito que compõem a missão, a visão de futuro, as perspectivas, os direcionadores estratégicos e os objetivos estratégicos, instrumentaliza a comunicação da estratégia. A descrição da construção do sistema gerencial do planejamento estratégico sintetiza a utilização da metodologia do balanced scorecard na Previdência Social:

“A arquitetura inicial da estratégia está na definição da **Missão** da organização, com participação conjunto de todos seus líderes, bem como a **Visão de Futuro**, que estabelece onde a organização quer chegar, ou seja, o foco principal desenhado para o futuro que se pretende atingir. O horizonte da Visão de Futuro da Previdência Social abrange o período 2009 a 2015, envolvendo dois ciclos de Planos Plurianuais (PPA) de 2011, 2012 e 2015.

Por meio de estudos de cenários e tendências globais, da formulação da Missão e da Visão de Futuro, e da identificação do público de interesse que se deseja atingir, foi elaborado o **Mapa Estratégico**, composto por um conjunto de **Objetivos Estratégicos**, que traduzem a estratégia da Previdência Social.

O Mapa Estratégico é um instrumento de comunicação da estratégia, que leva-nos a cumprir a Missão e atingir a Visão de Futuro e auferir os Objetivos Estratégicos por meio dos **Indicadores de Desempenho** e as **Metas** associadas aos objetivos.

A consecução dos Objetivos Estratégicos é obtida pelas **Iniciativas Estratégica**, ou seja, por um conjunto de projetos ou ações necessárias, que vão garantir que Previdência Social avance em qualidade e velocidade, e preencha as lacunas de desempenho existentes entre performance atual e as metas futuras (MPS, 2009, p. 17).

Uma análise crítica do conteúdo produzido pelo processo de apropriação e absorção da tecnologia gerencial (missão, visão de futuro, valores, públicos de interesse, premissas, direcionadores e objetivos estratégicos), que compõe a administração pública estratégica na Previdência Social brasileira, permite perceber o esforço institucional para articular, conceitualmente, a formulação da estratégia na Previdência Social e da política pública previdenciária no Brasil (BERGUE, 2011b).

3.2 Mapa estratégico do Instituto Nacional do Seguro Social

No Brasil, a Previdência Social está estruturada pelo regime geral de Previdência Social e pelos regimes próprios de Previdência Social dos servidores públicos e dos militares, conforme disposto nos termos do art. 6º do Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, que aprovou o regulamento da Previdência Social. Responsável pelo regime geral, o Instituto Nacional do Seguro Social é autarquia federal vinculada ao Ministério da Previdência Social, criada pelo Decreto nº 99.350, de 27 de julho de 1990, com a finalidade institucional de promover o reconhecimento de direito ao recebimento de benefícios administrados pela Previdência Social, assegurando agilidade, comodidade aos seus usuários e ampliação do controle social.

A partir do contexto de apropriação e absorção do planejamento estratégico pela Previdência Social, foi construído o modelo de gestão estratégica do INSS, que colheu o substrato das formulações do Ministério da Previdência para elaboração de seu mapa estratégico. Na verdade, o INSS reafirma, expressamente, os termos da missão, da visão de futuro, dos valores, dos direcionadores estratégicos e de dezoito objetivos estratégicos da Previdência Social; ressaltando, portanto, apenas dois objetivos estratégicos alheios à sua finalidade institucional. Nesse sentido, todas as análises referentes aos elementos do planejamento estratégico da Previdência Social são aplicáveis, por extensão, ao INSS.

Segundo o Relatório de Gestão do INSS (2003-2010):

O Plano Estratégico da Previdência Social está consolidado graficamente em seu Mapa Estratégico, construído com base na metodologia do Balanced ScoreCard. Trata-se de um instrumento de comunicação que proporciona um maior alinhamento de toda a Casa com os objetivos institucionais. Nele aparecem a Missão, a Visão de Futuro, os Direcionadores e os Objetivos Estratégicos da Instituição, representados por diagramas de relações de causa e efeito, identificadas por setas. (...) A elaboração do Mapa teve início com o repensar da Missão e da Visão de Futuro da Organização, de maneira a deixar mais clara para a sociedade a razão de ser da Previdência Social e como ela quer ser reconhecida (INSS, 2010b, p. 5).

Esse alinhamento institucional do INSS é uma marca integradora constante do modelo, que demonstra aderência à concepção de construção sistêmica e de planejamento estratégico global na organização da Previdência Social no Brasil

(BERGUE, 2011a, 2011b). Permitindo a comunicação dos objetivos globais a todos os segmentos organizacionais visando ao alcance de bons resultados (FELIX; FELIX; TIMÓTEO, 2011), extrai-se, pois, um aspecto de convergência conceitual entre a gestão estratégica na Previdência Social e a política pública previdenciária no Brasil (BERGUE, 2011b).

3.3 Planos de ação do Instituto Nacional do Seguro Social

O planejamento estratégico do INSS concretiza-se, anualmente, em planos de ação que orientam os esforços individuais e institucionais no sentido dos direcionadores e objetivos estratégicos e que representam as etapas de implementação e controle do processo estratégico (BERGUE, 2011a). De modo geral, o conteúdo dos planos de ação compõe-se pela especificação das ações estratégicas, que são definidas a partir dos direcionadores e objetivos estratégicos da Previdência Social e das ações vinculadas ao Plano Plurianual do governo federal (PPA), e pela fixação dos respectivos indicadores de desempenho, metas, responsáveis e cronograma. Há, portanto, uma integração das ações e dos objetivos estratégicos na tentativa de superar uma das limitações mais comuns à consolidação do planejamento (GIACOBBO, 1997; BERGUE, 2011a).

Nesse aspecto, ressalta-se o papel institucional da Coordenação-Geral de Planejamento do INSS como unidade responsável pelo senso de integração da gestão estratégica.

Emerge, assim, convergente com o modelo do BSC, um arranjo gerencial pautado pelo conceito de processos organizacionais, no qual assume especial destaque a atuação de equipes orientadas pela estratégia cuja composição e ação transcendem as fronteiras departamentais (BERGUE, 2011a, p. 477).

Em aspecto marcante dessa ferramenta de gestão do INSS, tem-se a expressa e reiterada declaração de associação necessária dos planos anuais de ação aos tradicionais instrumentos de gestão consubstanciados no PPA, afirmando-se a importância da perspectiva orçamentária como instrumento de gestão em que se materializam as fases de planejamento e execução da política pública previdenciária (FELIX, FELIX, TIMÓTEO, 2011). É relevante notar, esse ponto, um processo de transformação gradual

do INSS, em cujo modelo de gestão estratégica convivem harmonicamente elementos tradicionais e contemporâneos (BERGUE, 2011a).

Em 4 de fevereiro de 2009, a Resolução nº 63/INSS/PRES aprovou o Plano de Ação de 2009, afirmando que sua elaboração obedeceu às diretrizes fixadas no Plano Plurianual do Governo Federal para o quadriênio 2008-2011 e no Mapa Estratégico da Previdência Social.

Nesse plano de ação, estabeleceram-se as iniciativas estratégicas que, definidas a partir dos direcionadores e objetivos estratégicos da Previdência social e de ações do Plano Plurianual afetas ao INSS, foram relacionadas sob a forma de ações com execução centralizada, de projetos estruturantes e de ações estratégicas descentralizadas, e para que foram estabelecidos indicadores de desempenho, metas, responsáveis e cronograma.

Em relação à avaliação de execução do Plano de Ação 2009, a “administração do INSS” (art. 3º da Resolução nº 63/INSS/PRES, de 2009) deveria realizar reunião trimestral especificamente para essa finalidade. Além disso, os Coordenadores de Ação do PPA deveriam participar, ao final de cada trimestre, de reunião com objetivo de promover o alinhamento das iniciativas estratégicas constantes do plano de ação às ações dos programas governamentais afetos ao INSS. Por fim, a Coordenação-Geral de Planejamento e Gestão Estratégica do INSS deveria elaborar e divulgar, mensalmente, relatório de avaliação do plano de ação.

Segundo Relatório de Gestão do INSS (2003-2010):

O Plano de Ação 2009 foi o primeiro realizado após a elaboração do Planejamento Estratégico da Previdência Social e se caracterizou como o início de um movimento de descentralização do processo de planejamento e aprimoramento das técnicas de gestão nas unidades descentralizadas (INSS, 2010b, p. 9).

Em 10 de dezembro de 2009, a Resolução nº 78/INSS/PRES aprovou o Plano de Ação de 2010, seguindo a estruturação em conformidade com as diretrizes fixadas no Plano Plurianual – PPA do Governo Federal para o quadriênio 2008-2011 e no Mapa

Estratégico da Previdência Social, reproduzindo, novamente, a missão, a visão de futuro e os direcionadores e objetivos estratégicos.

A primeira inovação do Plano de Ação de 2010 consistiu em sua formalização ainda no ano anterior ao de seu exercício. Segundo o Relatório de Gestão do INSS (2003-2010):

aspecto relevante desta proposta foi a institucionalização do Plano, por meio de uma Resolução do Presidente do INSS, ainda no ano anterior, possibilitando que os gestores conheçam seus desafios mesmo antes do início do exercício em questão (INSS, 2010b, p. 10).

Além disso, uma segunda inovação foi o caráter participativo e descentralizado de sua elaboração. Envolvendo os servidores de todos os níveis gerenciais do INSS, o Plano de Ação 2010 representou a desconcentração do processo decisório e a integração entre todos os níveis da organização, o que se diferencia das práticas predominantes no modelo de gestão da administração pública brasileira (GIACOBBO, 1997).

De fato, o plano conjugou o binômio descentralização–integração, recorrendo-se à “utilização de processo de modelagem participativo” (LIMA et al., 2003, p. 58) em que estiveram presentes gestores da Administração Central, das Superintendências Regionais, das Gerências-Executivas e das Agências da Previdência Social. Segundo o Relatório de Gestão do INSS (2003-2010), pela “primeira vez, todas as unidades – APS, Gerências-Executivas, Superintendências Regionais e Administração Central – tiveram metas específicas definidas no Plano de Ação” (INSS, 2010b, p. 9).

O Plano de Ação 2010 estabeleceu o conteúdo das iniciativas estratégicas do INSS, arrolando as ações com execução centralizada, os projetos estruturantes e as ações estratégicas descentralizadas, relacionando-as aos direcionadores e objetivos estratégicos da Previdência Social e à ação vinculada ao PPA e, por fim, estabelecendo indicadores de desempenho e metas. O plano assegurou, ainda, a possibilidade de outras iniciativas estratégicas serem estabelecidas e executadas ações em complementares específicas pelas Diretorias, Superintendências Regionais, Gerências-Executivas e Agências da Previdência Social.

A aplicação da metodologia do balanced scorecard impõe um processo contínuo de medição estratégica, resultado no estabelecimento de indicadores efetivos e de metas mensuráveis (GALLAS, FORTE, 2004; FELIX, FELIX, TIMÓTEO, 2011). Nesse sentido, o plano estabeleceu, em relação às ações estratégicas nacionais, a necessidade de indicadores de desempenho específicos e de metas mensais para cada unidade descentralizada (Agência da Previdência Social, Gerência-Executiva e Superintendência Regional).

A propósito, cumpre referir os indicadores de desempenho que, conforme relatório mensal “INSS em números” (INSS, 2011), representam a métrica do modelo de gestão estratégica do INSS: (1) índice de resolutividade (IRES), cujo propósito é medir o nível de resolutividade dos requerimentos de benefícios previdenciários no momento do primeiro atendimento ao interessado; (2) indicador do tempo médio de concessão (TMC), que se propõe a medir o tempo médio de análise em processos de concessão de benefício previdenciário com despacho favorável ao requerimento; (3) indicador do número médio de processos em análise há mais de 75 dias, que objetiva mensurar o número de processos que estejam pendentes de análise há mais de 75 dias; (4) indicador do tempo médio de espera do atendimento agendado (TMEA), cuja finalidade é quantificar o tempo que o interessado aguarda entre a data em solicitou o agendamento e a data de marcação do atendimento, considerando a capacidade da Agência da Previdência Social para atender toda sua demanda dentro de um limite de tempo aceitável; (5) indicador do tempo médio de espera do atendimento agendado para perícia médica (TMEA-PM), que visa aferir o tempo que interessado aguarda entre a data de solicitação do agendamento da perícia médica e a data de marcação do exame; (6) indicador do tempo médio de espera do atendimento agendado para avaliação social (TMEA-AS), cujo objetivo é medir o tempo que o interessado aguarda entre a data de solicitação do agendamento do benefício assistencial e a data de marcação do atendimento da avaliação social; (7) indicador do tempo médio de tramitação dos processos iniciais de recursos (TMTR), que objetiva mensurar o tempo decorrido entre a entrada do pedido de recurso administrativo contra indeferimento de benefício previdenciário e seu encaminhamento à Juntas de Recursos; (8) indicador do tempo médio de cumprimento de decisão de recurso administrativo (TMCDR), que visa mensurar o tempo médio gasto pelo INSS para cumprimento das decisões definitivas dos processos de recurso administrativo retornados das Juntas de Recursos; (9) índice

de concessão em grau de recurso ou ação judicial (ICRJ), cujo objetivo é aferir o grau de reforma das decisões administrativas por outros órgãos (CRPS e Poder Judiciário) e a relação entre o volume de concessões administrativas com volume de concessões por determinação desses órgãos; 10) o indicador do tempo médio de concessão (TMRB), que mede o tempo médio de processamento das revisões administrativas; e, 11) o indicador do tempo médio de permanência de segurado em programa de reabilitação profissional (TMRP), que objetiva aferir medir o tempo que um segurado permanece em processo de reabilitação profissional.

Além disso, o INSS firmou compromisso com o “modelo de gestão pública orientado para resultados” (BERGUE, 2005, p. 277), criando o mecanismo de pactuação de resultado. Todos os gestores do INSS responsabilizaram-se para o alcance dos resultados previstos para as ações estratégicas descentralizadas, mediante a assinatura de Termos de Compromisso de Resultados entre Gerente de Agência da Previdência Social e o respectivo Gerente-Executivo; entre Gerente-Executivo e o respectivo Superintendente Regional; entre o Superintendente Regional e o Presidente do INSS; e, entre o Presidente do INSS e o Ministro de Estado da Previdência Social.

Nesse particular, o mecanismo de pactuação de resultados é potencialmente capaz de aprofundar a transparência e o envolvimento entre os atores institucionais e, assim, compartilhar novos espaços de gestão pública no INSS. A propósito,

Compartilhar, nesse contexto, significa comunicar intenções e os limites para a ação administrativa. Implica dar conhecimento mais amplo e encontrar apoio pela distribuição da responsabilidade sobre uma base institucional mais larga. Significa estender o protagonismo da ação gerencial e, via de consequência, minimizar cobranças posteriores e a inércia dos demais atores (BERGUE, 2011a, p. 487).

Segundo o Relatório de Gestão do INSS (2003-2010):

A Contratualização da Gestão foi outra grande inovação inserida na Casa pelo Plano de Ação 2010. As metas definidas para 17 indicadores de desempenho foram pactuadas em um Termo de Compromisso de Resultados, assinado pelos gestores de todos os níveis institucionais, do Gerente de APS até o Ministro de Estado, em um verdadeiro pacto de gestão que reforçou o empenho e o comprometimento de todos com os objetivos traçados (INSS, 2010b, p. 9).

A gestão da informação é “atividade básica do processo de acompanhamento de um modelo de gestão estratégica” (LIMA, 2003, p. 53). Nesse aspecto, o INSS percebeu que a “inexistência de sistemas de informação de apoio à gestão torna o monitoramento extremamente difícil e oneroso” (GIACOBBO, 1997, p. 95). Assim, o Plano de Ação de 2010 estabeleceu regime de monitoramento mensal mediante a utilização de duas ferramentas gerenciais disponibilizadas na intranet do INSS. De um lado, o Sistema de Acompanhamento do Plano de Ação permite observação e análise mensal dos resultados alcançados em níveis nacional, regional (por Superintendência Regional) e local (por Gerência-Executiva e cada Agência da Previdência Social). De outro, o Painel de Desempenho do INSS apresenta, por meio de gráficos, a situação dos indicadores de desempenho, resumindo os resultados do plano de ação e informações adicionais para análise da evolução da gestão da unidade administrativa.

Segundo o Relatório de Gestão do INSS (2003-2010):

A terceira inovação introduzida no Plano de Ação 2010 foi a implantação de uma metodologia de monitoramento e avaliação dos resultados envolvendo todos os níveis institucionais. As metas pactuadas são monitoradas em reuniões mensais realizadas em todas as unidades descentralizadas, com a participação de toda a equipe, e na Administração Central, pelo núcleo estratégico da Instituição.

A avaliação formal dos resultados ocorre trimestralmente. O ciclo de avaliação tem início nas APS e, na sequência, é realizado na Gerência-Executiva, com a presença dos Gerentes de APS. O processo se repete nas Superintendências Regionais e, em nível Nacional, culmina em uma reunião realizada com a presença do Ministro de Estado da Previdência Social, em que o INSS apresenta seu desempenho no período.

Esse ciclo de discussão e avaliação em todos os níveis institucionais permite um completo diagnóstico dos pontos fortes e das oportunidades de melhoria em cada uma das ações, facilitando, assim, a adoção das medidas corretivas necessárias.

Nas unidades descentralizadas, as iniciativas locais são organizadas em Planos de Melhorias, em que o gestor e sua equipe traçam ações que estejam sob sua governabilidade e que venham a contribuir para a melhoria dos resultados da Unidade (INSS, 2010b, p. 9-10).

Em relação à avaliação dos resultados, foi mantida a sistemática de reuniões trimestrais para avaliação formal do desempenho do INSS e da equalização entre suas iniciativas estratégicas e as ações constantes dos Programas Governamentais afetos ao INSS. No entanto, o Despacho Decisório nº 05, de 25 de fevereiro de 2010, aprimorou o regime de monitoramento original ao estabelecer critérios de avaliação dos indicadores do plano de ação.

Segundo o Relatório de Gestão (2003-2010), o Plano de Ação de 2010 representou um marco gerencial no INSS:

Hoje, o Plano de Ação faz parte do dia-a-dia das unidades do instituto e os resultados desse esforço organizado de planejamento são expressos nos avanços conquistados, mesmo com todas as dificuldades que se apresentaram ao longo do ano. Embora ainda estejamos dando os primeiros passos e aprendendo a construir, conjuntamente, a cultura de planejamento no INSS, o ano de 2010 demarcou o início de um processo sem volta (INSS, 2010b, p. 10).

Em 14 de dezembro de 2010, a Resolução nº 122/INSS/PRES aprovou o Plano de Ação 2011, reafirmando o postulado de conformidade às diretrizes fixadas no Plano Plurianual – PPA do Governo Federal para o quadriênio 2008-2011 e do Mapa Estratégico da Previdência Social,

O Plano de Ação 2011 aprimora o padrão de redação e de estrutura formal do anterior. Estabeleceram-se as vinte e seis iniciativas estratégicas que, definidas a partir dos direcionadores e objetivos estratégicos da Previdência Social e de ações do Plano Plurianual afetas ao INSS, foram relacionadas sob a forma de ações com execução centralizada, de projetos estruturantes e de ações estratégicas descentralizadas, e para que foram estabelecidos indicadores de desempenho, metas, responsáveis e cronograma.

O Plano de Ação de 2011 assegurou a possibilidade de outras iniciativas estratégicas serem estabelecidas e executadas ações em complementares específicas pelas Diretorias, Superintendências Regionais, Gerências-Executivas e Agências da Previdência Social.

Em relação às ações estratégicas descentralizadas, o plano estabeleceu uma novidade ao exigir expressamente a necessidade de indicadores de desempenho específicos e de metas mensais para cada unidade descentralizada (Agência da Previdência Social, Gerência-Executiva e Superintendência Regional).

Além disso, o plano consolidou o mecanismo de pactuação de resultados. Todos os gestores do INSS, pelo segundo ano consecutivo, responsabilizaram-se para o alcance dos resultados previstos para as ações estratégicas descentralizadas, mediante a assinatura de Termos de Compromisso de Resultados entre Gerente de Agência da

Previdência Social e o respectivo Gerente-Executivo; entre Gerente-Executivo e o respectivo Superintendente Regional; entre o Superintendente Regional e o Presidente do INSS; e, entre o Presidente do INSS e o Ministro de Estado da Previdência Social.

O Plano de Ação 2011 manteve o regime de monitoramento mensal mediante a utilização das ferramentas gerenciais disponibilizadas na intranet do INSS (o Sistema de Acompanhamento do Plano de Ação e o Painel de Desempenho do INSS).

Em relação à avaliação dos resultados, o Plano de Ação 2011 complementou o regime de monitoramento ao estabelecer intervalos de satisfação e níveis de excelência de indicadores e obrigatoriedade de reuniões trimestrais para avaliação formal do desempenho do INSS e da equalização entre suas iniciativas estratégicas e as ações constantes dos Programas Governamentais afetos ao INSS.

Segundo o Relatório de Gestão do INSS – 2003 a 2010, o Plano de Ação de 2011 representou a consolidação do novo modelo de gestão, “aperfeiçoando os procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação e valorizando ainda mais o papel do Gerente de APS, do Gerente-Executivo e a participação dos servidores” (INSS, 2010b, p. 10).

Segundo o Relatório de Gestão do INSS (2003-201), os planos anuais de ação representam

um importante instrumento de disseminação de boas práticas e um eficiente canal de comunicação, uma vez que as críticas e sugestões apresentadas pelos servidores e gestores são transmitidas e discutidas com os níveis hierárquicos superiores (INSS, 2010b, p. 10).

A coerência dos planos de ação do INSS é dimensionada nas fases de avaliação e revisão do ciclo gerencial (BERGUE, 2011a). Nesse sentido, verificam-se iniciativas como a do despacho decisório nº 7, de 23 de agosto de 2011, que, considerando a mudança de gestores na Direção Central do INSS, alterou o Anexo à Resolução nº 122/INSS/PRES, de 14 de dezembro de 2010, para designar novos responsáveis por ações estratégicas e para adequar alguns aspectos das iniciativas constantes do Plano de Ação 2011. Depreende-se, portanto, uma compreensão dinâmica dos planos de ação,

depreendendo-se que o conteúdo conceitual está efetivamente assimilado ao sistema gerencial do INSS (BERGUE, 2011a).

3.4 Carta de princípios de gestão e governança do Instituto Nacional do Seguro Social

A Resolução nº 111/INSS/PRES, de 15 de outubro de 2010, aprovou a Carta de Princípios de Gestão e Governança do INSS, intitulada de “Formando Líderes”, instituindo ferramenta gerencial de orientação estratégica e de alinhamento que, reunindo “diretrizes estruturantes dos atos de gestão” (BERGUE, 2005, p. 268), visa à comunicação de princípios gerais e específicos da política de gestão do INSS. A Carta é, em síntese, “o principal guia de gestão da Instituição” (INSS, 2010b, p. 19)

Na introdução, apresentam-se as premissas do modelo de gestão do INSS:

Gerir é cuidar. Esta Carta estabelece as diretrizes e práticas para o cuidado com os cidadãos, servidores e unidades e representa o compromisso que o INSS assume com a sociedade e com os seus servidores.

A Carta de Princípios e Governança do INSS deve orientar a conduta diária de cada gestor, em todos os níveis gerenciais, com o objetivo de promover um ambiente organizacional harmônico, seguro, ético, eficaz, responsável e profissional. Baseia-se no princípio de que o fortalecimento do papel institucional do INSS e da Previdência Social brasileira é interesse de todos: sociedade, governo e servidores (INSS, 2010a, p. 2).

A Carta estabelece os princípios a serem observados pelo INSS no exercício de sua finalidade de promover o reconhecimento de direito ao recebimento de benefícios administrados pela Previdência Social: ampliação da proteção social e melhoria contínua dos serviços prestados; reconhecimento automático de direitos; contratualização da gestão; integração e aperfeiçoamento gerencial contínuo do nível estratégico; transparência nas decisões; descentralização decisória com foco em resultados; maior autonomia às instâncias técnicas dos órgãos e unidades descentralizados, com provimento dos recursos necessários; gestão por processos, com características empreendedoras; e, profissionalização de todos os níveis da Instituição.

A Carta consagra o mérito, a liderança e a democratização do acesso como critério de seleção dos gestores; a exigência de padrão de comportamento dos gestores

conforme os valores institucionais; a liderança e clareza de propósitos como competências necessárias à atuação dos gestores; e, a necessidade de formação continuada básica, avançada e gerencial como requisitos de acesso aos cargos e funções de coordenação gerencial e administrativa. Visando a superar o grau inadequado de profissionalização dos seus gestores, o INSS consagra a exigência de nível de qualificação mais elevado (LIMA et al., 2003; BERGUE, 2005, 2011a).

A Carta define os princípios gerais de gestão e governança do INSS como “instrumento na busca da excelência” (INSS, 2010b, p. 14). Eles são foco no cidadão; visão de 360º; gestão democrática e participativa; valorização e reconhecimento dos servidores; gerenciamento com ênfase no monitoramento; olhar para a Agência da Previdência Social (APS); transparência nas decisões; contratualização da gestão; avaliação formal dos resultados das unidades; avaliação de desempenho dos gestores e servidores; inovação e melhoria contínua; comunicação eficaz e sem barreiras; gestão preventiva de riscos e fortalecimento do controle interno; estímulo e respeito ao controle social; e, sustentabilidade.

Da premissa “gerir é cuidar” (INSS, 2010a, p. 2), a Carta erige os pilares primordiais em que equilibra a gestão e governança do INSS, a saber: a dimensão de cuidado com os cidadãos; a dimensão de cuidado com os servidores; e, a dimensão de cuidado as unidades.

Para o INSS, administrar é, antes de tudo, cuidado. Cuidado com os cidadãos – a razão de existir; cuidado com os servidores, a alma da Instituição; e cuidado com as unidades, que são os meios necessários para o cumprimento de sua missão. A partir desses três pilares, é estabelecido um conjunto de princípios específicos que cada gestor deve observar em relação aos cidadãos, equipe de trabalho e infraestrutura sob sua responsabilidade (INSS, 2010a, p. 19).

Em relação aos princípios específicos de cuidado com os cidadãos, a Carta impõe o dever de excelência na prestação dos serviços; de democratização do acesso às informações sociais; de reconhecimento automático do direito; de fortalecimento da educação previdenciária; de qualidade e segurança no atendimento; de ênfase no atendimento remoto; de atendimento presencial único e acolhedor; de desburocratização de processos e padronização de procedimentos; de compromisso com o direito do cidadão; e, de respeito à Carta de Serviços.

Em relação aos princípios específicos de cuidado com os servidores, a Carta prescreve o dever de valorização e reconhecimento do servidor como agente público e cidadão; de respeito à diversidade e estabelecimento de relações eticamente responsáveis; de compromisso com a acessibilidade; de transparência e horizontalidade das relações interpessoais; de estímulo à expressão de idéias e percepções; de conforto e segurança no ambiente de trabalho; de compromisso com a qualidade de vida; de atenção à saúde do servidor; de estímulo à educação e ao desenvolvimento integral contínuos; e, de reconhecimento do desempenho funcional do servidor. Há, nesse aspecto, uma reafirmação do compromisso institucional com o diretor estratégico da Previdência Social e do INSS (a gestão estratégica de pessoas) e a preocupação de promover, segundo uma perspectiva de longo prazo, o “desenvolvimento da estrutura de capital humano” (BERGUE, 2005, p. 281).

Em relação aos princípios de cuidado com as unidades, a Carta estabelece o dever de eficiência na aplicação e utilização dos recursos; de fortalecimento da identidade institucional; de qualidade na gestão contratual; de redução de custos operacionais; de excelência no pagamento da folha de benefícios; de transparência na gestão orçamentária e financeira; de integração e eficiência tecnológica; de preservação, agilidade e segurança na gestão documental; de infraestrutura conservada, funcional e sustentável; de proteção das informações dos segurados.

A percepção institucional do INSS acerca da Carta de Princípios de Gestão e Governança assegura a abertura de conteúdo e a perspectiva de melhoria contínua.

A Carta de Princípios de Gestão e Governança do INSS é um documento em contínuo aprimoramento, pois os seus preceitos devem refletir a dinâmica de uma organização em permanente evolução. Assim, é preciso atentar às novas demandas da sociedade e dos servidores, bem como monitorar e identificar o surgimento de novas práticas de gestão que possam ser internalizadas, garantindo que esta Carta esteja sempre em consonância com as necessidades institucionais.

É essencial, também, que tais princípios sejam divulgados e internalizados por toda a Casa, tornando-a um legado, que ajudará aqueles que nos sucederão a compreender e dar continuidade a uma política de gestão que já é conhecida e reconhecida como modelo de referência no serviço público (INSS, 2010a, p. 31).

A Carta, por fim, ressalta importância da relação estratégica com parceiros institucionais, tais como o Ministério da Previdência Social; o Conselho de Recursos da Previdência Social; a Empresa de Tecnologia e Informação da Previdência Social (DATAPREV); a Secretaria da Receita Federal, a Procuradoria Geral Federal; a Ouvidoria-Geral da Previdência Social; o Conselho Nacional da Previdência Social; o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Infere-se, portanto, a preocupação do INSS em articular a organização com os demais atores do campo institucional (BERGUE, 2011a, 2011b).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa descreveu e analisou o processo de transposição da tecnologia gerencial instrumental exógena da gestão estratégica no INSS à luz do referencial teórico. Nesse aspecto, evidenciou-se o esforço institucional de ressignificação das ferramentas de gestão e a busca de soluções orientadas para o contexto endógeno da organização do serviço público da previdência social.

Alguns elementos estruturantes do sistema gerencial demonstram essa afirmação, mencionando-se, a título meramente exemplificativo, os seguintes: 1) a concepção de planejamento estratégico global pelo MPS, que, sob enfoque sistêmico, produz uma reflexão sobre o todo e segundo um horizonte de longo prazo; 2) o alinhamento institucional e a postura integradora do INSS, que adere plenamente à construção sistêmica do planejamento global; e, 3) a convergência entre os instrumentos tradicionais e contemporâneos de gestão que se materializa na associação do planejamento estratégico e dos planos de ação às diretrizes governamentais do PPA.

Além disso, esses elementos estruturantes são caracterizados pela visão sistêmica e pela noção de processo; permitindo, pois, que sejam identificadas, à luz do referencial teórico, situações concretas de possíveis convergências conceituais entre a estratégia da Previdência Social e a política pública previdenciária brasileira. Assim, considera-se que as análises, realizadas a partir dos construtos teóricos, proporcionaram o alcance dos objetivos da pesquisa, contribuindo para a compreensão do fenômeno estudado.

Contudo, a análise informa elementos de tensão entre o fenômeno estudado e os referenciais teóricos, apontando algumas possíveis fragilidades do sistema gerencial e, sobretudo, distanciamentos conceituais entre estratégia e política pública. Nesse caso, refere-se à construção do planejamento estratégico da Previdência Social que, fundada na experiência exclusivamente endógena, não promoveu a necessária interação entre a com os demais atores do campo institucional na fase de elaboração.

A despeito de ter alcançado os objetivos, o fenômeno da transposição da gestão estratégica no INSS é carecedor de reflexões complementares que, sobretudo a partir de abordagens empíricas, possam fornecer novos elementos capazes de aprofundar a compreensão do objeto estudado.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Flávio Alves. **Descomplicando o complicado**: aprendendo a fazer uma monografia em três dias. Rio de Janeiro: Editora Ciência Moderna, 2010.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 20ª ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1999.

BEBER, Sedinei José Nardelli; RIBEIRO, José Luís Duarte; KLIEMANN NETO, Francisco José. Análise das causas do fracasso em implantações de BSC. **Revista Produção Online**, vol. 6, n. 2, ago 2006.

BERGUE, Sandro Trescastro. Gestão estratégica de pessoas e balanced scorecard em organizações públicas. **Análise**, v. 16, n. 2, ago/dez 2005.

_____. **Gestão de pessoas em organizações públicas**. 3ª ed., rev. e atual. Caxias do Sul: EDUCS, 2010.

_____. **Modelos de gestão em organizações públicas**. teorias e tecnologias para análise e transformação organizacional. Caxias do Sul: EDUCS, 2011a.

_____. Gestão estratégica e políticas públicas: aproximações conceituais possíveis e distanciamentos necessários. **XXXV Encontro do EnANPAD**, set. 2011b.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 2ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BOYER, Robert. **Teoria da regulação**. Os fundamentos. São Paulo: Estação Liberdade, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 06 de dezembro de 2011.

_____. **Decreto nº 3.048/99**, de 6 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social. Diário Oficial da União. Disponível em <

http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/decreto/D3048.htm>. Acesso em 06 de dezembro de 2011.

_____. **Decreto nº 99.350/90**, de 27 de junho de 1990. Cria o Instituto Nacional do Seguro Social, define sua estrutura básica e o Quadro Distributivo de Cargos e Funções do Grupo Direção e Assessoramento Superiores de suas Unidades Centrais. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99350.htm>. Acesso em 6 de dezembro de 2011.

CAMPOMAR, Marcos Cortez. Do uso do “estudo de caso” em pesquisas para dissertações e teses em administração. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 26, n. 3, p. 95-97, julho/setembro 1991.

COSTA, Frederico Lustosa da. Contribuição a um projeto de reforma democrática do Estado. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, vol. 44, n. 2, mar./abril 2010.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G., SALM, José Francisco (org.). **Políticas Públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. 2ª ed. Brasília: Editora UnB, 2010.

FELIX, Rozelito; FELIX, Patrícia de Prado; TIMÓTEO, Rafael. Balanced Scorecard: adequação para a gestão estratégica nas organizações públicas. **Revista de Serviço Público** 62, jan/mar 2011, 51-74.

FERRY, Luc. **Diante da Crise**. Materiais para uma política de civilização. Rio de Janeiro: DIFEL, 2010.

GALAS, Eduardo Santos; FORTE, Sérgio Henrique Arruda Cavalcante. Fatores que interferem na implantação de um modelo de gestão estratégica baseado no Balanced Scorecard: estudo de caso em uma instituição pública. **REAd**, ed. 41, vol. 10, n. 5, set-out 2004.

GIACOBBO, Mauro. O desafio da implementação do planejamento estratégico nas organizações públicas. **Revista do Tribunal de Contas da União**, v. 28, n. 74, out/dez 1997.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G., SALM, José Francisco (org.). **Políticas Públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. 2ª ed. Brasília: Editora UnB, 2010.

HOBBSAWM, Eric. **Era dos extremos**. O breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INSS. **Carta de princípios de gestão e governança do INSS**. Formando Líderes. Brasília: INSS, 2010a.

_____. **Relatório de gestão (2003-2010)**. Brasília: INSS, 2010b.

_____. **Resolução nº 63/INSS/PRES/2009**. Intranet (rede interna). Acesso em 5/9/2011.

_____. **Resolução nº 78/INSS/PRES/2009**. Intranet (rede interna). Acesso em 5/9/2011.

_____. **Resolução nº 122/INSS/PRES/2010**. Intranet (rede interna). Acesso em 5/9/2011.

_____. **Resolução nº 111/INSS/PRES/2010**. Intranet (rede interna). Acesso em 5/9/2011.

_____. **INSS em números**. Brasília: INSS, out/2011. Intranet (rede interna). Acesso em 5/9/2011.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Kaplan e Norton na prática**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

KLERING, Luis Roque; PORSSE, Melody de Campos Soares; GUADAGNIN, L. A. Novos caminhos da administração pública brasileira. **Análise**, Porto Alegre, v. 21. n. 1, jan/agosto 2010.

LIMA, Edla M. B.; DA SILVA, Maristela J.; ARAUJO, Marlene; DA CUNHA, Cintia P.. Balanced Scorecard (BSC). Uma visão metodológica para o acompanhamento de sua implementação. **Revista do Serviço Público**, ano 54, nº 3, jul-set 2003.

MATTOS, Pedro Lincoln C.L. “Os resultados desta pesquisa (qualitativa) não podem ser generalizados”: pondo os pingos nos is de tal ressalva. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 9, Edição Especial, artigo 1, Rio de Janeiro, jul. 2011.

MINISTÉRIO DA PREVIDENCIA SOCIAL. **Planejamento estratégico 2009-2015**. Brasília: MPS, 2009.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**. Limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PFEIFFER, Peter. “PEM revisitado: Como Balanced Scorecard e gerenciamento de projetos podem aperfeiçoar o planejamento estratégico municipal”, in: BROSE, Markus (org.). **Metodologia participativa**: uma introdução a 29 instrumentos. 2ª ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2010.

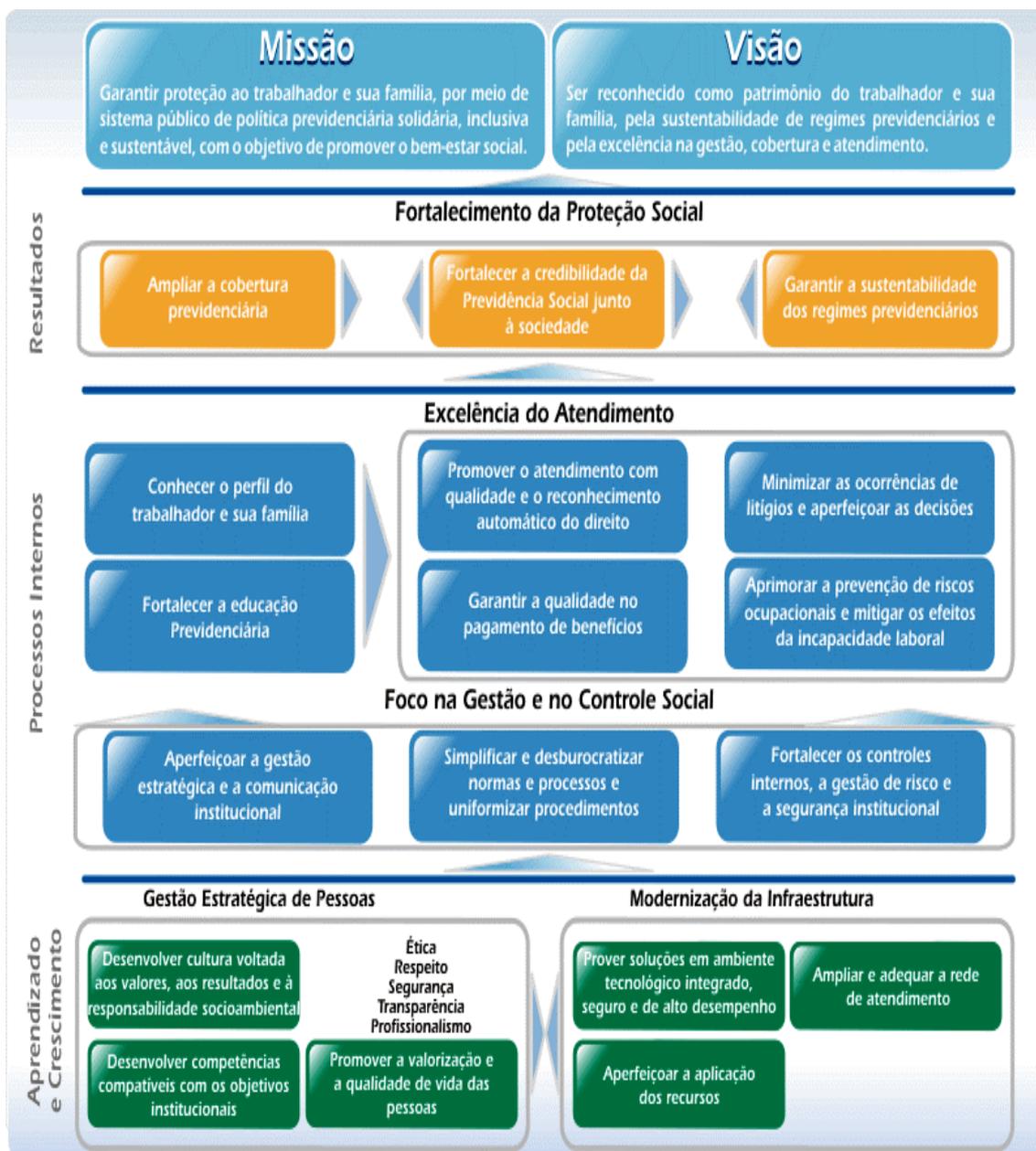
ROCHA, Daniel Machado da, BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. **Comentários à lei de benefícios da previdência social**. 3ª ed., rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado/ESMAFE, 2003.

ROSSO, Vagner Fantinel de. **A redução gerencial e a transposição do planejamento estratégico no Banco Central do Brasil**. Dissertação de mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Programa de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre, 2011.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **O ex-Leviatã Brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang Sarlet. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10 ed., rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

ANEXO – Mapa Estratégico do Instituto Nacional do Seguro Social



Fonte: INSS, 2010b.