

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ENGENHARIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO**

**ESTRATÉGIA, INDICADORES E PROCESSOS EM  
UMA EMPRESA PÚBLICA DE TRANSPORTE  
COLETIVO EM MASSA DE PORTO ALEGRE**

Gustavo Vanderlei Meneses

Porto Alegre, 2006

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ENGENHARIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO**

**ESTRATÉGIA, INDICADORES E PROCESSOS EM  
UMA EMPRESA PÚBLICA DE TRANSPORTE  
COLETIVO EM MASSA**

Gustavo Vanderlei Meneses

Orientador: Prof. Cláudio José Müller, Dr.

Banca Examinadora:

Ângela de Moura Ferreira Danilevicz, Dra.

Prof.<sup>a</sup> da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul / PUC-RS

Francisco José Kliemann Neto, Dr.

Prof. Depto. Engenharia de Produção / UFRGS

Oscar Rudy Kronmeyer Filho, Dr.

Prof. da Universidade do Vale do Rio dos Sinos / UNISINOS

Luiz Antonio de Mesquita Pezerico, MSc.

Gerente de Manutenção da TRENSURB S/A

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de  
Produção como requisito parcial à obtenção do título de  
**MESTRE EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO**

Área de concentração: Sistemas de Produção

Porto Alegre, 14 de Agosto de 2006

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Engenharia de Produção e aprovada em sua forma final pelo Orientador e pela Banca Examinadora designada pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção.

---

**Prof. Cláudio José Müller, Dr.**

PPGEP / UFRGS

Orientador

---

**Prof. Luis Antonio Lindau, Dr.**

Coordenador PPGEP / UFRGS

**Banca Examinadora:**

**Ângela de Moura Ferreira Danilevicz, Dra.**

Prof.<sup>a</sup> da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul / PUC-RS

**Francisco José Kliemann Neto, Dr.**

Prof. Depto. Engenharia de Produção / UFRGS

**Oscar Rudy Kronmeyer Filho, Dr.**

Prof. da Universidade do Vale do Rio dos Sinos / UNISINOS

**Luiz Antonio de Mesquita Pezerico, MSc.**

Gerente de Manutenção da TRENSURB S/A

*“O homem nada pode aprender senão em  
virtude daquilo que sabe”.*

*Aristóteles*

## **RESUMO**

A gestão de empresas públicas e privadas é foco de diversos estudos nos diversos centros acadêmicos. No caso da gestão pública, a lógica do negócio é diferente e necessita de estudos específicos que atendam a suas características peculiares. Mesmo com certas peculiaridades, as empresas públicas também necessitam de uma estratégia bem definida, processos estruturados e indicadores que mostrem aos gestores informações sobre o desempenho da organização. Desenvolvido por Müller (2003), o MEIO (Modelo de Estratégia, Indicadores e Operações) procurou criar e fortalecer a integração entre o Planejamento Estratégico, Avaliação de Desempenho e Gestão por Processos em empresas de natureza privada. Essa integração se mostra importante no que tange alinhar todos os processos da organização à estratégia e também acompanhar a evolução desses processos para o alcance das metas que levarão ao atendimento dos objetivos estratégicos. O objetivo deste trabalho é contribuir com uma discussão sobre a necessidade de gestão integrada em empresas públicas, tendo como base o MEIO, através de uma pesquisa-ação. A análise da aplicação de um modelo similar ao MEIO, mesmo que parcialmente, na empresa objeto de estudo mostra resultados quantitativos e qualitativos, os quais são analisados e discutidos.

Palavras-chave: planejamento estratégico, avaliação de desempenho, gerenciamento de processos e organizações públicas.

## **ABSTRACT**

Many academic studies focus on the management of private and public companies. However, there are a lot of differences in business logic between the private and public sector. Because business logics of public companies contain many peculiarities, they demand special attention and specific studies. The management process of public organizations needs to present a well defined strategy, structured business processes and performance indicators, providing the managers with the required information about the organization's performance. The MEIO (Strategy, Measures and Operations Model) model, developed by Müller (2003), aims to create and solidify the integration between Strategic Planning, Performance Measurement Evaluation and Business-Process Management in private companies. This integration is very important, since it aligns the business processes with the organization strategy, and also evaluates the evolution of the processes concerned with the fulfillment of strategic objective goals. This dissertation discusses the necessity of having integrated management in public companies. The discussion is based on the MEIO model, using a research-action method. The study analysis was based on the quantitative and qualitative results of a partial application of a model similar to the MEIO on a public company.

Key words: strategic planning, performance evaluation, business-process management and public organizations.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Classificações das pesquisas.....	17
Figura 2	Classificação da presente pesquisa .....	19
Figura 3	Estratégia sob uma perspectiva bélica.....	22
Figura 4	Escolas de Estratégia .....	26
Figura 5	Quatro visões do processo de desenvolvimento de estratégias .....	27
Figura 6	Estratégias deliberadas e emergentes .....	30
Figura 7	Planejamento Estratégico – Metodologia.....	31
Figura 8	Processo para formulação de uma estratégia competitiva.....	33
Figura 9	Forças que governam a competição em um setor industrial.....	33
Figura 10	Processo para formulação de uma estratégia competitiva.....	34
Figura 11	Planejamento estratégico e projetos estratégicos.....	36
Figura 12	perspectivas do <i>Balanced Scorecard</i> .....	47
Figura 13	A cadeia de valores genérica .....	49
Figura 14	Perspectiva de Aprendizado e Crescimento .....	50
Figura 15	Perspectivas, objetivos, indicadores, metas e iniciativas no BSC.....	52
Figura 16	Exemplo ilustrativo de mapa estratégico do BSC .....	53
Figura 17	Arquitetura do BSC para organizações governamentais .....	54
Figura 18	Arquitetura do BSC para do setor público e entidades sem fins lucrativos .....	55
Figura 19	Visão clássica das empresas .....	57
Figura 20	Relação entre processos e departamentos.....	57
Figura 21	Comparação de estrutura organizacional por função e por processo .....	57
Figura 22	Lógica de um processo .....	58
Figura 23	Categorias básicas de processos .....	59
Figura 24	Seqüência de um processo dentro do organograma.....	60
Figura 25	Enfoques organizacionais .....	61
Figura 26	Macrofluxo do processo de negócio.....	63
Figura 27	Visão de sistemas de uma organização.....	64

Figura 28	Hierarquia de processos.....	65
Figura 29	Simbologia de processos .....	67
Figura 30	Modelo Geral Resumido.....	69
Figura 31	Resumo das Partes e Fases do Meio.....	69
Figura 32	Fases Relacionadas do MEIO.....	70
Figura 33	Sistema Metroviário Brasileiro (Anexo 1) .....	84
Figura 34	Organograma da empresa TRENSURB S/A.....	85
Figura 35	Estações da linha de trens urbanos operada pela TRENSURB S/A.....	86
Figura 36	Mapa com o trajeto da linha atual e prevista.....	86
Figura 37	Objetivos por eixo estratégico .....	92
Figura 38	Mapa Estratégico Inicial.....	93
Figura 39	Mapa do Negócio da TRENSURB .....	96
Figura 40	Eixos estratégicos x Visão de futuro .....	97
Figura 41	Macroprocesso da TRENSURB .....	98
Figura 42	Fronteiras do processo de orçamento e gestão financeira .....	99
Figura 43	Subprocesso de controle/execução orçamentária .....	100
Figura 44	Sistema de custos da TRENSURB .....	101
Figura 45	Mapa Estratégico adaptado.....	103
Figura 46	Perspectivas, Objetivos e Indicadores .....	105
Figura 47	Exemplo do desdobramento de indicadores .....	106
Figura 48	Resumo da implantação.....	108

## SUMÁRIO

<b>RESUMO.....</b>	<b>4</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>5</b>
<b>LISTA DE FIGURAS.....</b>	<b>6</b>
<b>SUMÁRIO.....</b>	<b>8</b>
<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
1.1 Tema do Trabalho .....	13
1.2 Objetivos do Trabalho.....	14
1.2.1 Objetivo Geral .....	14
1.2.2 Objetivos Específicos .....	15
1.3 Justificativa do Trabalho .....	15
1.4 Método .....	17
1.4.1 Método de Pesquisa.....	17
1.4.2 Método de Trabalho .....	18
1.5 Estrutura do Trabalho.....	19
1.6 Delimitações do Trabalho .....	19
<b>2 O MEIO E AS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS.....</b>	<b>21</b>
2.1 MEIO (Modelo de Estratégia, Indicadores e Operações) .....	21
2.1.1 Estratégia .....	21
2.1.1.1 Planejamento Estratégico.....	25
2.1.1.2 Administração Estratégica .....	25
2.1.1.3 Estruturação do Planejamento Estratégico .....	26
2.1.1.4 Métodos de Planejamento Estratégico.....	29
2.1.1.5 Tipos de Estratégia .....	36

2.1.1.6	Deficiências e Limitações do Planejamento Estratégico .....	38
2.1.2	Avaliação/Gestão de Desempenho .....	40
2.1.2.1	Aspectos Gerais da Medição de Desempenho.....	41
2.1.2.2	Objetivos da Medição de Desempenho .....	43
2.1.2.3	Estruturação da Medição de Desempenho.....	44
2.1.2.4	Modelos de Avaliação de Desempenho.....	45
2.1.2.5	<i>Balanced Scorecard</i> .....	46
2.1.2.6	Outras informações sobre o BSC.....	51
2.1.2.7	BSC para organizações sem fins lucrativos e governamentais.....	53
2.1.3	Gestão por Processos .....	56
2.1.3.1	Características dos Processos .....	62
2.1.3.2	Visão Geral e Hierarquia de Processos.....	63
2.1.3.3	Responsáveis pelos Processos .....	65
2.1.3.4	Mapeamento e Análise de Processos.....	66
2.1.3.5	Processos, Estratégia e Desempenho.....	68
2.1.4	O MEIO (Modelo de Estratégia, Indicadores e Operações).....	68
2.1.4.1	Lógica do Modelo.....	68
2.1.4.2	Subsistemas do Modelo .....	71
2.1.4.3	Parte 0 .....	71
2.1.4.4	Parte 1 .....	72
2.1.4.5	Parte 2 .....	73
2.1.4.6	Parte 3 .....	75
2.2	Gestão na Administração Pública .....	77
2.2.1	Contexto Legal .....	78
2.2.2	Particularidades da Gestão Pública .....	81
2.3	Considerações sobre a revisão da literatura .....	82
<b>3</b>	<b>APLICAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....</b>	<b>83</b>
3.1	Cenário Metroferroviário Brasileiro .....	83
3.2	Apresentação da Empresa .....	84
3.2.1	Gestão da Empresa .....	86

3.3	Implantação do modelo tendo como base o MEIO.....	87
3.3.1	Diagnóstico inicial.....	88
3.3.1.1	Planejamento Estratégico Participativo .....	89
3.3.1.2	Balanced Scorecard .....	92
3.3.2	Implantação do Modelo.....	94
3.3.2.1	Parte Preparatória.....	94
3.3.2.2	Planejamento Estratégico.....	96
3.3.2.3	Gerenciamento de Processos .....	97
3.3.2.4	Avaliação de Desempenho .....	102
3.4	Consolidação da Implantação do Modelo.....	106
3.5	Resultados Decorrentes da Implantação do Modelo.....	109
<b>4</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>112</b>
4.1	Conclusões do Trabalho Frente aos Objetivos.....	112
4.2	Conclusões da Aplicação .....	113
4.3	Recomendações para Trabalhos Futuros.....	115
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>116</b>
	<b>ANEXOS .....</b>	<b>122</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Apesar de definida por Houaiss (2005)<sup>1</sup> apenas como “a qualidade de que ou de quem é competitivo”, a palavra competitividade possui um significado bem mais complexo. Segundo Müller (2003), ser competitivo é atender simultaneamente os requisitos de mercado/clientes – fatores competitivos – e os requisitos internos da empresa – objetivos estratégicos. Considerada por muitas empresas como objeto de aquisição relevante, a capacidade competitiva está se tornando algo cada vez mais difícil de se obter frente a mercados tão disputados por organizações constantemente avaliadas por clientes mais exigentes.

Atender a esses mercados e a esses clientes vem se tornando mais complexo com o tempo e é um assunto que continua sendo foco de diversos estudos. O simples fato de entrar em determinado mercado já exige da empresa alguns critérios competitivos qualificadores que devem estar em um patamar mínimo exigido (PAIVA et al., 2004).

Nesse cenário de disputas por mercados e clientes, um diferencial competitivo passa a ser a tecnologia gerencial. Isso acontece porque o ambiente empresarial se tornou mais turbulento e complexo, o que impõe uma melhor compreensão e um efetivo gerenciamento das atividades da empresa, envolvendo o seu planejamento e controle (MÜLLER, 2003).

Como parte importante na gestão, o planejamento estratégico se mostra uma ferramenta adequada de auxílio à empresa no que diz respeito a contribuir na definição do seu posicionamento frente ao mercado. Porém, apesar do planejamento estratégico ser ingrediente fundamental da capacidade de resposta a mudanças nas organizações, o mesmo não produz ações diretas nem mudanças visíveis na empresa – sua resultante é apenas um conjunto de planos e intenções (ANSOFF, 1983).

A união disso ao fato de que apenas 10% das estratégias formuladas são implantadas com êxito (KAPLAN; NORTON, 2001) levou Müller (2003) a desenvolver um modelo que integra o Planejamento Estratégico, o Gerenciamento de Processos e a Avaliação de

---

<sup>1</sup> <<http://houaiss.uol.com.br/busca.jhtm?verbete=competitividade>>

Desempenho nas organizações. Tal integração, segundo o autor do modelo, incorpora de forma balanceada esses três itens.

Esse modelo foi desenvolvido dentro de instituições de natureza privada. Porém, surge nas organizações públicas a necessidade de renovar seus métodos de gestão. Segundo Osório (2003), a administração pública centralizadora e burocrática está esgotada. No cenário atual, no qual a competitividade e as exigências dos cidadãos, usuários e clientes passa a obrigar o governo a pensar na sustentabilidade, impõem-se novas formas de se conceber o Estado e de conduzir o interesse público voltando-se para o cidadão-usuário, tendo como pressupostos a eficácia e a eficiência dos serviços prestados.

Silva (2002) ainda reforça essa idéia dizendo que:

As relações entre a sociedade e o governo têm sofrido importantes mudanças ao longo dos últimos anos, especialmente em países emergentes como o Brasil. A diminuição do analfabetismo, a forte penetração dos meios de comunicação de massa e a democratização, ainda que parcial, do acesso à informação, notadamente via internet, representam fatores que têm contribuído sobremaneira para a formação de uma população mais consciente de seus deveres e direitos (SILVA, 2002, p.11).

Devido a isso, as instituições burocráticas e hierarquizadas, sejam elas de natureza pública ou privada, que estabeleciam relações autoritárias com a sociedade, passam por dificuldades frente ao crescimento do nível de exigência da população. Segundo Osório (2003), a crise mundial dos anos 70, que provocou iniciativas de reestruturação econômica, e a reconfiguração das estratégias empresariais, no início dos anos 80, forçaram o debate sobre o papel do novo Estado contemporâneo no enfrentamento deste cenário. O Estado passa a viver a sua crise de legitimidade e de governança, expressa principalmente pela dimensão financeira e de desempenho, conseqüência da inadequação da burocracia estatal no atendimento às demandas de uma sociedade em transformação.

Isto posto, percebe-se a necessidade de algumas organizações de natureza pública no que diz respeito à inovação em seu sistema de gestão. No entanto, não é suficiente a implementação de sistemáticas isoladas. A organização pública, assim como a privada, também necessita de integração entre sua estratégia, seus indicadores e seus processos. Nesse contexto, o MEIO (Modelo de Estratégia, Indicadores e Operações), criado por Müller (2003), pode se mostrar uma importante ferramenta a ser utilizada na geração de insumos para gestão e aprendizado na esfera da administração pública.

## 1.1 Tema do Trabalho

A globalização mundial não pode ser ignorada quando se trata da gestão de organizações. A competitividade serve como pano de fundo para todas as mudanças que vêm ocorrendo nesse cenário. Podem existir questionamentos quanto ao impacto da globalização em empresas de natureza pública, mas ele se mostra explícito quando a sociedade como um todo, imersa no ambiente da globalização, torna-se mais exigente e conhecedora dos seus direitos, obrigando as instituições governamentais a se aprimorarem para atendê-la.

As instituições privadas perceberam o impacto da competitividade e logo sentiram a necessidade de se ajustar para atender às mudanças inerentes a esse cenário. Os clientes passaram a exigir mais qualidade e menor preço, novos concorrentes surgiram, os benefícios do protecionismo caíram por terra, o acesso ao capital ficou mais fácil e a dinâmica das informações não permite mais lentidão nos processos.

Mas não só as empresas privadas sofreram esse impacto. Segundo Silva (2002), as empresas de natureza pública também sentiram a necessidade de responder ao aumento das suas funções econômicas e sociais, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia. Isso deixou à mostra os problemas da administração burocrática. As organizações de natureza pública vêm se mostrando ineficientes e incapazes de atender às demandas recentes.

Mesmo sendo a organização pública uma empresa que atua somente em âmbito local, a globalização tem um efeito sobre a mesma no instante em que interfere nas diversas variáveis que afetam a sociedade e os clientes/usuários dessas instituições, deixando-os cada vez mais exigentes. Outro fator advindo da globalização que influencia na atuação das organizações públicas é a possibilidade de obsolescência caso não haja evolução das mesmas. Assim, as empresas de natureza privada podem fazer com que elas não tenham razão de existir.

Segundo Kaplan e Norton (2001), os órgãos governamentais e as organizações sem fins lucrativos enfrentam sérias dificuldades na definição nítida de suas estratégias. Segundo os autores, durante o período de suas pesquisas, depararam-se com documentos sobre estratégia de 50 páginas, nos quais, após a explicitação da missão e da visão, apresenta-se uma lista de iniciativas, em vez de resultados almejados pela organização.

Isso demonstra uma clássica falta de aderência entre a estratégia da empresa e a avaliação de desempenho. Essa é uma das falhas que o BSC (*Balanced Scorecard*), que é uma das ferramentas de avaliação de desempenho utilizada pelo MEIO, procura suprimir.

Além disso, em termos de gestão por processos, organizações de natureza pública costumam ser altamente burocráticas. Sendo burocracia definida como um sistema ou corpo de funcionários em uma estrutura ineficiente, inoperante, morosa na solução de questões, da falta de iniciativa e de flexibilidade, indiferente às necessidades das pessoas e à opinião pública, com tendência a complicar trâmites e a ampliar sua área de influência e seu poder, com conseqüente emperramento ou asfixia das funções organizacionais que são a sua razão mesma de ser (HOUAISS, 2005), fica clara a deficiência na gestão por processos quando este *status* se estabelece em uma organização.

Para complementar, cientistas políticos mostram como, a partir da década de 70, o estudo das políticas públicas indica haver um elo perdido entre a tomada da decisão e a avaliação de desempenho, sendo este elo a implementação (RIBEIRO, 2003). Tem-se, neste caso, uma falha na sistemática de avaliação de desempenho dessas organizações.

Com base nesse contexto, a implementação de alguns Sistemas Integrados de Gestão se mostra aconselhável para trazer a organização de natureza pública para a realidade do mundo globalizado. Não que esses sistemas exerçam uma mudança de cultura do funcionalismo público, mas com ele se estabelece um modelo mais eficiente de gestão, favorecendo análises internas e externas, que podem proporcionar a melhoria contínua.

## **1.2 Objetivos do Trabalho**

Os objetivos do trabalho podem ser apresentados em nível geral e específico.

### **1.2.1 Objetivo Geral**

Contribuir com uma discussão sobre a necessidade de gestão integrada em empresas públicas, tendo como base o MEIO (Modelo de Estratégia, Indicadores e Operações).

### 1.2.2 Objetivos Específicos

Com este trabalho, pretende-se adicionalmente:

- a) contribuir com a discussão sobre Modelos Integrados de Gestão;
- b) identificar, junto à empresa objeto do estudo, os principais obstáculos enfrentados durante a implantação de um modelo similar ao MEIO, bem como demais problemas enfrentados pela empresa no seu processo de gestão envolvendo estratégia, indicadores e operações;
- c) buscar na bibliografia existente referências sobre sistemáticas de gestão e organizações públicas, objetivando auxiliar na adaptação do MEIO de modo que o mesmo possa ser operacionalizado de forma sistêmica, minimizando as dificuldades encontradas pelas empresas que pretendam utilizá-lo; e
- d) sugerir adequações ao modelo existente de modo que o mesmo se torne mais aderente às organizações de natureza pública.

### 1.3 Justificativa do Trabalho

Atualmente, a discussão isolada de Planejamento Estratégico (PE), Avaliação de Desempenho (AD) e Gestão por Processos (GP) pode se tornar um erro em termos de gestão empresarial. Vários autores (ANSOFF, 1983; KAPLAN; NORTON, 2001; RHODEN, 2004; SVEIBY, 2001; MÜLLER, 2003) abordam a questão da necessidade do inter-relacionamento entre alguns desses módulos (PE, AD, GP).

Para Müller (2003), um dos problemas da gestão empresarial está justamente na falta de integração de sistemáticas que isoladas não levam a resultados satisfatórios. As organizações devem ter um conjunto de sistemáticas que mantenham a relação entre os níveis estratégico, tático e operacional. Isso é bem destacado quando se aborda Planejamento Estratégico e Gestão Estratégica.

A gestão estratégica não pode ficar restrita ao planejamento estratégico. Mais vale um plano simplificado executado do que um plano completo no papel (MÜLLER, 2003).

Segundo Kaplan e Norton (2001), é impossível executar a estratégia sem antes compreendê-la, e não há como compreendê-la sem descrevê-la.

Para Zilber e Fischmann (2002), o alcance de objetivos estratégicos requer acompanhamento efetivo das operações. Esse acompanhamento deve ocorrer através de um sistema de avaliadores de desempenho no qual os indicadores devem ser de natureza financeira e não-financeira, além de refletir a estratégia da empresa. Dessa forma, fica evidente a necessidade do forte relacionamento entre o planejamento estratégico e a avaliação de desempenho.

Já no caso da gestão por processos, o relacionamento entre ela e os demais módulos (PE e AD) é indispensável. Os processos são os responsáveis pela obtenção dos resultados das organizações. Muitos dos planos de ação gerados pelo PE têm como foco os processos da empresa que através da AD são monitorados pelos gestores. Porém, a visão por processos vem de encontro à visão funcional, que predomina atualmente nas organizações.

A partir desse contexto, Müller (2003) desenvolveu o MEIO (Modelo de Estratégia, Indicadores e Operações), validando-o em organizações de natureza privada. Deve-se perceber que as empresas de natureza pública e privada possuem necessidades em comum. Hoje em dia, essas necessidades vêm se mostrando cada vez mais similares, o que viabiliza modelos de gestão equivalentes. Não se pode ignorar as particularidades das organizações. Por isso, sugestões de adaptações no modelo podem ser propostas para dar uma maior aderência do mesmo à sistemática de gestão da organização.

Apesar de se diferenciarem em alguns aspectos das empresas privadas, as organizações de natureza pública também necessitam de um planejamento de médio e longo prazo, justificando assim a necessidade de definição de uma estratégia. Já em termos de avaliação de desempenho, Osborne e Gaebler (1998) apud Silva (2002) afirmam que, por não mensurarem os resultados, os governos burocratizados raramente logram grandes conquistas. Isso mostra a necessidade de uma sistemática de avaliação de desempenho para as organizações públicas. Quanto à necessidade da gestão por processos, esta está presente em todas as organizações, tanto no âmbito público como no ambiente privado.

Por trazer em sua essência três elementos considerados básicos para a gestão (Planejamento Estratégico, Avaliação de Desempenho e Gestão por Processos), foi escolhido

o MEIO como modelo a ser aplicado na empresa objeto desse estudo. Vale ressaltar ainda que Müller (2003) sugere como recomendação para trabalhos futuros a discussão sobre a aplicação do MEIO em empresas públicas, verificando a aderência do modelo a este tipo de organização e as eventuais necessidades de adequação.

## 1.4 Método

Apresenta-se aqui tanto o método de pesquisa como a seqüência de trabalho a ser realizada.

### 1.4.1 Método de Pesquisa

De acordo com Silva e Menezes (2001), existem várias formas de classificar as pesquisas. As formas tradicionais de classificação são do ponto de vista da sua natureza (básica ou aplicada), da forma de abordagem do problema (quantitativa ou qualitativa), de seus objetivos (exploratória, descritiva ou explicativa) e dos procedimentos técnicos (bibliográfica, documental, experimental, levantamento, estudo de caso, *expost-facto*, pesquisa-ação e participante). Na Figura 1, apresenta-se de forma esquemática esta metodologia de classificação das pesquisas.

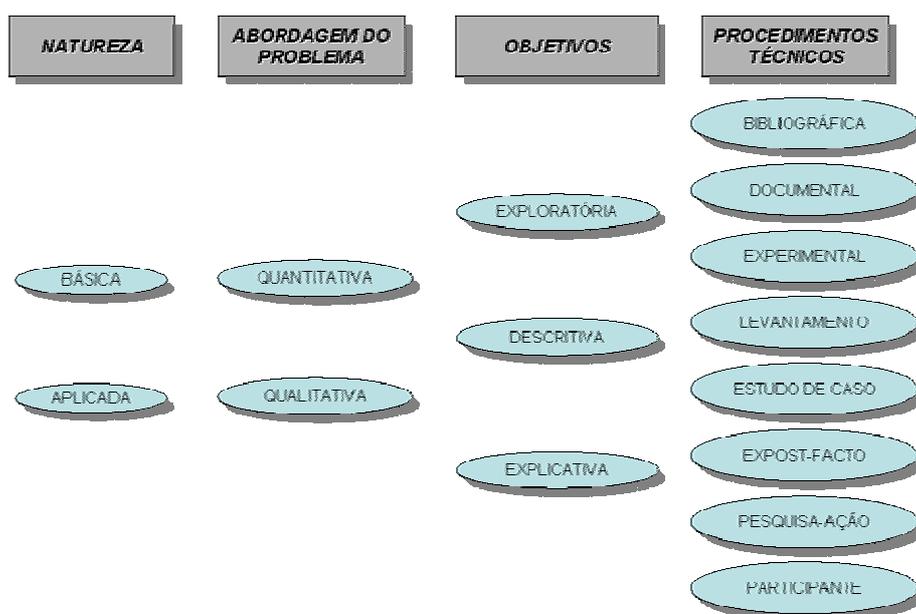


Figura 1 Classificações das pesquisas  
Fonte: Elaborado pelo autor

Quanto à natureza, este trabalho é classificado como pesquisa aplicada, uma vez que objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos, envolvendo verdades e interesses locais. Já do ponto de vista da forma de abordagem do problema, a presente pesquisa possui basicamente caráter qualitativo, pois interpreta fenômenos e atribui significado.

A pesquisa em pauta, em se tratando de seus objetivos, pode ser classificada como exploratória, visto que envolve levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado e análise de exemplos que estimulam a compreensão. Isso se enquadra na definição de pesquisa exploratória de Gil (1991).

Quanto aos procedimentos técnicos essa pesquisa se classifica como (i) bibliográfica, por ter sido elaborada, também, a partir de material já publicado, constituído de livros, artigos de periódicos e materiais disponibilizados na internet, (ii) levantamento, por envolver a interrogação direta a pessoas durante o estudo de caso proposto para avaliar a implantação e a manutenção do modelo desenvolvido por Müller (2003) e (iii) pesquisa-ação (THIOLLENT, 2003, p. 25) por se tratar de uma estratégia de pesquisa agregando vários métodos ou técnicas de pesquisa, com os quais se estabelece uma estrutura coletiva, participativa e ativa em nível da captação da informação. O emprego da pesquisa-ação justifica-se neste trabalho por se tratar de uma estratégia de pesquisa com finalidade prática, a qual inclui entre seus pressupostos a participação ativa dos atores da situação observada.

Dessa forma, a pesquisa pode ser classificada de modo geral segundo a Figura 2.

#### **1.4.2 Método de Trabalho**

A execução do estudo ocorre a partir das seguintes etapas:

- a) Delineamento da problemática e elaboração do projeto da dissertação;
- b) Pesquisa bibliográfica acerca dos assuntos pertinentes;
- c) Discussão do caso de aplicação do MEIO de forma completa ou parcial, identificando potenciais áreas de aplicação do modelo adaptado;

- d) Sugestões de melhoria para o modelo proposto e implantado na empresa, de forma a torná-lo mais aderente à organização objeto deste estudo;
- e) Conclusão do trabalho.

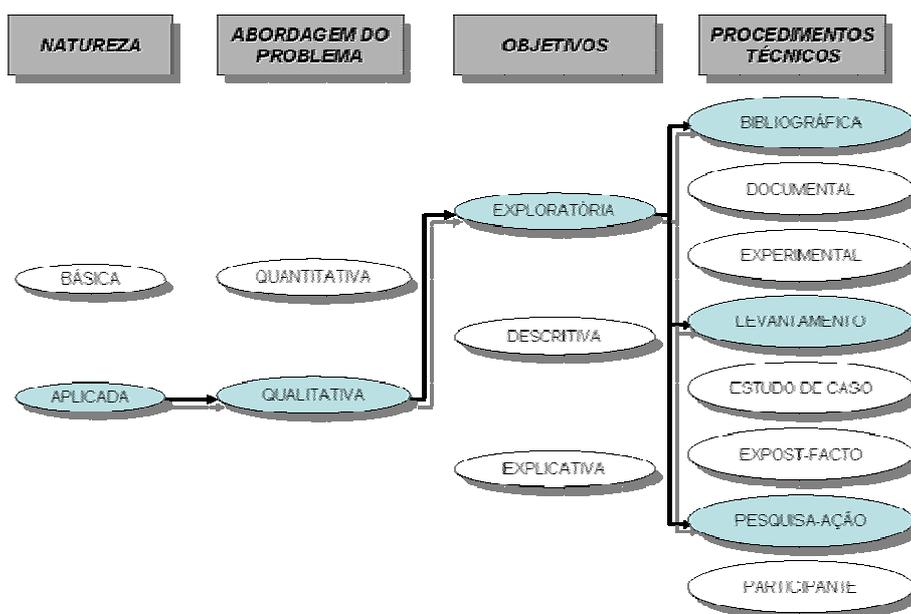


Figura 2 Classificação da presente pesquisa  
Fonte: Elaborado pelo autor

## 1.5 Estrutura do Trabalho

O trabalho está estruturado em 4 capítulos. No capítulo 1, tem-se a visão geral do trabalho. No capítulo 2 faz-se a revisão da literatura sobre Planejamento Estratégico, Avaliação de Desempenho e Gerenciamento de Processos, respectivamente. Também será realizada uma breve descrição do modelo desenvolvido por Müller (2003), além de uma breve abordagem sobre as organizações públicas. No capítulo 3, são realizadas discussões da aplicação do modelo que embasam as sugestões de melhoria visando aumentar a aderência do mesmo à empresa objeto do estudo. No capítulo 4, são abordadas as conclusões da pesquisa e as recomendações para trabalhos futuros.

## 1.6 Delimitações do Trabalho

O presente trabalho está sujeito a algumas delimitações, quais sejam:

A quantidade de empresas envolvidas no estudo não será amostra suficiente para garantir que o modelo, mesmo após as aplicações das sugestões de melhoria, se torne bastante aderente a todas as empresas de natureza similar à do objeto de estudo. Visto que existem particularidades que individualizam as empresas, o modelo seguido das melhorias para a empresa objeto desse estudo pode não ser adequado para aplicação direta em outra organização, devendo ser adaptado.

A empresa objeto desse estudo é de natureza pública, sujeita a mudanças freqüentes quer no seu quadro pessoal diretivo, quer na metodologia de gestão adotada. Assim, não se pretende alterar o modelo de gestão implementado na organização, mas sim, estabelecer uma sistemática a ser adotada dentro dos módulos já existentes na empresa, independente da tendência social, econômica ou política daqueles que a dirigem ou vierem a dirigir.

O MEIO é ponto de partida desse trabalho, no qual outros modelos não foram considerados na análise. Este trabalho não tem como objetivo comparar o MEIO com outros modelos de gestão ou mesmo avaliá-los.

## **2 O MEIO E AS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS**

Neste capítulo apresenta-se a revisão da literatura sobre os módulos e a estrutura do MEIO (MÜLLER, 2003), além de uma breve abordagem sobre as organizações públicas.

### **2.1 MEIO (Modelo de Estratégia, Indicadores e Operações)**

É fato que o sucesso de uma organização está profundamente comprometido com a sua capacidade de identificar oportunidades, criar estratégias e levá-las a cabo dentro dos prazos e metas estabelecidos. Porém, ainda é uma grande dificuldade para os executivos identificar medidas e fatores relevantes para controlar e monitorar o seu plano estratégico. Assim, como já exposto por Müller (2003) em seu trabalho onde foi criado o MEIO (Modelo de Estratégia, Indicadores e Operações), é necessária uma forte integração entre o Planejamento Estratégico, a Avaliação de Desempenho e a Gestão por Processos.

Nesse trabalho, para fins de objetividade do estudo, se define Sistemática Integrada de Gestão como o modelo resultante da integração entre módulos de gestão, utilizados para melhor administrar uma organização. A seguir disserta-se sobre os três elementos do modelo de Müller (Estratégia, Avaliação de Desempenho e Gerenciamento de Processos).

#### **2.1.1 Estratégia**

Henderson (1984) afirma que a estratégia implica a capacidade de raciocínio com lógica, sendo necessária a habilidade de previsão das possíveis reações às ações empreendidas. O autor acrescenta que, possivelmente, o exemplo mais primitivo de desenvolvimento da estratégia esteja relacionado aos primeiros seres humanos - grupos de caçadores reunidos para enfrentar os grandes animais da época. Entretanto, não se constituiu em verdadeira estratégia, porquanto a presa somente contava com seu instinto, incapaz de raciocinar. Portanto, provavelmente, a primeira estratégia verdadeira tenha sido a praticada por grupo de caçadores na conquista da área de caça de outro grupo.

Ao se pensar em estratégia no ambiente bélico, pode-se dizer que esta seja uma resultante de um desejo de vitória influenciado por recursos disponíveis, tipo de adversário e ambiente.

Quando se leva esse conceito para o mundo das empresas, os fatores que influenciam a estratégia se modificam um pouco, apesar da essência se manter a mesma. Os recursos limitados ainda influenciam a estratégia, porém a estratégia passa a exercer certa influência sobre os recursos também. Os adversários passam a ser as organizações que concorrem direta ou indiretamente com a empresa, oferecendo produtos ou serviços que diminuam a sua participação de mercado. O ambiente, que no âmbito bélico seria a geografia do campo de guerra, o clima enfrentado pelos batalhões e qualquer outro fator que pudesse influenciar no desempenho do comando, no ambiente empresarial passa a ser composto por fatores políticos, tecnológicos, sociais, etc (Figura 3).



Figura 3 Estratégia sob uma perspectiva bélica  
Fonte: elaborado pelo autor

No entanto, o que importa não é a vitória, mas sim adquirir uma vantagem competitiva sustentável ou se manter no mercado (sobrevivência).

Barcellos (2002) complementa de modo retrospectivo sobre o conceito de estratégia.

O conceito de estratégia aplicado aos negócios, de modo geral, aparece no final da década de 50. Até então o planejamento, dito de longo prazo, era a projeção do passado no futuro, em que o lapso de tempo a ser considerado dependia do setor analisado. Para o setor elétrico, por exemplo, prazo de 15 anos ou mais era, e é até hoje, usual. O conceito de planejamento estratégico e a formulação de estratégias empresariais ganham destaque a partir dos anos 60, iniciando com a publicação, nos Estados Unidos, em 1957, de *Leadership in Administration*, de Selznick, seguida por *Strategy and Structure*, de Chandler, em 1962. *Top Management Planning*, de Steiner, editado em 1969, inclui-se, também, entre os referenciais então utilizados pelas empresas (BARCELLOS, 2002, p. 3).

Outros trabalhos publicados à época abordam conceitos de estratégia empresarial e administração estratégica. Dentre esses, *Corporate Strategy*, de Ansoff, editado em 1965, refere que o interesse em estratégia empresarial resultou do reconhecimento de que a empresa deve ter seu campo de atuação definido com clareza, bem como orientação de crescimento, e que os objetivos, em si, não atendem a essa necessidade. Exigem-se, então, regras de decisão

adicionis para que a empresa possa ter crescimento ordenado e com lucros. Essas regras de decisão e diretrizes foram definidas em termos amplos como **estratégia** ou, algumas vezes, como **conceito do campo de atuação da empresa**. O ponto de vista inicialmente exibido em *Marketing Myopia* de Levitt - anos mais tarde considerado artigo clássico de Marketing publicado em 1975 pela *Harvard Business Review* - é a origem da discussão sobre a definição do negócio da empresa, ponto de partida do processo tradicional de planejamento estratégico.

A necessidade do planejamento estratégico parte da consciência da empresa de que a mesma tem que ser competitiva e diferente de seus concorrentes. Essa diferença é bem abordada por Henderson (1998) e Porter (1996), autores que defendem que cada um precisa ser diferente o bastante para possuir uma vantagem única. A existência indefinida de uma variedade de competidores é uma demonstração em si mesma de que as vantagens de cada um sobre os demais são mutuamente exclusivas. Podem até se parecer, mas no fundo são de espécies diferentes.

Segundo Mintzberg (2001), a estratégia pode ser definida de 5 modos:

- a) Estratégia como um Plano: algum tipo de curso de ação conscientemente engendrado. Uma diretriz ou conjunto de diretrizes para lidar com uma determinada situação;
- b) Estratégia como Pretexto: uma manobra específica com a finalidade de enganar o concorrente ou o competidor. A estratégia real é a ameaça;
- c) Estratégia como Posição: uma maneira de colocar a organização no ambiente, com objetivos de combater, evitar ou harmonizar-se com a concorrência ou sem esta conotação (de concorrência);
- d) Estratégia como Padrão: um padrão em um fluxo de ações. Consistência no comportamento;
- e) Estratégia como Perspectiva: Uma maneira compartilhada de ver o mundo. A estratégia, neste particular, é para a organização o que a personalidade é para o indivíduo.

De forma bem sintética, se pode dizer que no caso da estratégia como padrão, se olha para o passado. Já na estratégia como plano se olha para o futuro. Em relação à estratégia como posição se olha para fora. Como perspectiva, se olha para dentro. Como pretexto ela funciona como um truque.

Em 1977, Igor Ansoff, um dos estudiosos de estratégia empresarial, fez a seguinte analogia: “Estratégia é quando você está sem munição, mas continua atirando para que seu inimigo não saiba”. Já em 1981, esse mesmo autor definiu estratégia como expressões operacionais de políticas, no sentido de que, dentro de um sistema de administração, elas definem critérios operacionais sobre os quais **programas estratégicos** são concebidos, relacionados e implantados. Esses programas podem dizer respeito tanto ao conjunto de atividades desenvolvidas pela empresa frente ao mercado (Estratégias Externas) como também às **Estratégias Internas**, que tratam da estrutura organizacional e das atividades de controle social.

Henderson (1998) menciona que a estratégia existe desde a criação do mundo, fazendo uma comparação com a teoria da exclusão competitiva de Gause. Segundo tal teoria, os competidores que conseguem seu sustento de maneira idêntica não podem coexistir - a teoria se aplica tanto aos negócios quanto à natureza. Cada marca precisa ser diferente o bastante para possuir uma vantagem única. Ela deve ser singular na percepção do público. Dessa forma, para Henderson (1998), estratégia é a busca deliberada de um plano de ação para desenvolver e ajustar a vantagem competitiva de uma empresa.

Uma outra definição de estratégia empresarial é a utilizada por Andrews (2001, p. 61):

Estratégia empresarial é o padrão de decisões em uma empresa que determina e revela seus objetivos, propósitos ou metas, produz as principais políticas e planos para a obtenção dessas metas e define a escala de negócios em que a empresa deve se envolver, o tipo de organização econômica e humana que pretende ser e a natureza da contribuição econômica e não-econômica que pretende proporcionar a seus acionistas, funcionários e comunidades.

Como se pode observar, o conceito de estratégia evoluiu de forma significativa em termos empresariais. No entanto, para se chegar a uma estratégia bem definida é aconselhável o uso de uma metodologia que guie os gestores na busca dos planos de ação que tragam vantagem competitiva. Uma dessas metodologias é o Planejamento Estratégico (PE).

### **2.1.1.1 Planejamento Estratégico**

As estratégias, no decorrer das últimas décadas, vêm sendo elaboradas e implementadas através do Planejamento Estratégico. Segundo Pagnoncelli e Vasconcellos (1992), o Planejamento Estratégico é o processo através do qual a empresa se mobiliza para atingir o sucesso e construir o seu futuro por meio de um comportamento pró-ativo, considerando o seu ambiente atual e futuro.

Porém, a elaboração e a implementação de estratégias no turbulento cenário competitivo estabelecido no mundo está se tornando cada vez mais difícil. As mudanças são freqüentes e as informações tramitam rapidamente de um extremo ao outro do planeta. Em poucos meses empresas tomam o lugar de outras, desenvolvem novas tecnologias e estabelecem novos paradigmas. Uma dúvida que pode se sobressair é se com tanto dinamismo ainda se torna viável o estabelecimento de uma estratégia (de longo ou médio prazo).

De acordo com Luce e Rossi (2002), a mais importante razão para que se faça planejamento estratégico hoje é que a realidade continua a mudar. Cada vez menos há espaço para improvisações e delongas em questões estratégicas, bem como, cada vez mais, a realidade empresarial se mostra inclemente e fulminante com as empresas amadoras, superficiais ou meramente intuitivas.

Sob o prisma da estratégia empresarial, o planejamento estratégico tem representado, nas últimas décadas, uma das mais virtuosas formas de estabelecer um convívio saudável e profícuo com este signo de inevitável instabilidade. Pesquisado, analisado e construtivamente criticado pela academia, além de amplamente utilizado pelas empresas, o planejamento estratégico não é panacéia, solução geral, grande e única ferramenta, sabedoria superior ou poder invisível e inacessível. É, isto sim, a peça de Administração encarregada da estratégia e de seus movimentos. É a principal tecnologia gerencial de Alta Administração, que permite à empresa governar o seu futuro e ser pró-ativa, vindo estabelecer uma relação dialética com o ambiente. Essa relação pressupõe que a empresa seja capaz de vir a influenciar esse ambiente, e não apenas ser influenciada por suas transformações cada vez mais intensas (LUCE; ROSSI, 2002, p. 2).

### **2.1.1.2 Administração Estratégica**

Devido às limitações do Planejamento Estratégico clássico que ficaram expostas após a década de 70 (crise do petróleo, crescentes índices inflacionários, altas taxas de juros, etc.), fazia-se necessária uma nova concepção desse que incluísse as variáveis ecológicas, sociais e políticas na sua formulação. A introdução de uma abordagem mais qualitativa se tornava preferível às quantificações simplistas do planejamento racional. A integração das

decisões em um único plano também se constituía em um dos objetivos a ser perseguido pelas novas idéias de planejamento. A preocupação exclusiva em desenvolver métodos para a análise da indústria e análise interna das empresas, a fim de dispor de um plano racional capaz de gerar vantagem competitiva, mostrava-se ultrapassada (RHODEN, 2000).

Para organizar a estrutura interna e suprir essa deficiência do Planejamento Estratégico tradicional, é necessário mudar o enfoque dado à estratégia, ampliando o escopo e utilizando o conceito mais abrangente de Administração Estratégica. Esse conceito incorpora as lógicas de pensamento e de intenção estratégica, e permite trabalhar-se melhor a competência central (*Core Competence*) de uma empresa.

A Administração Estratégica, diferente do Planejamento Estratégico tradicional, o qual geralmente se mantém confinado no nível estratégico da organização, permeia toda a empresa, devendo se mostrar capaz de estar presente nos níveis estratégico, tático e operacional da organização.

### 2.1.1.3 Estruturação do Planejamento Estratégico

Mintzberg et al. (2000) apresentaram e analisaram dez escolas de pensamento estratégico, vinculando a cada uma um adjetivo para captar a visão relacionada ao seu processo de formulação de estratégia, conforme Figura 4.

Müller (2003) complementa que as relações entre as cinco definições de estratégia (apresentadas anteriormente) e as dez escolas são variadas, com algumas preferências, por exemplo, Plano na escola de Planejamento, Posição na de Posicionamento, Perspectiva na Empreendedora, Padrão na de Aprendizado e Pretexto em partes da escola de Poder.

Escola	Processo de Formulação
Design	De Concepção
Planejamento	Formal
Do Posicionamento	Analítico
Empreendedora	Visionário
Cognitiva	Mental
De Aprendizado	Emergente
Do Poder	De Negociação
Cultural	Coletivo
Ambiental	Reativo
De Configuração	Transformação

Figura 4 Escolas de Estratégia

Fonte: Mintzberg et al. (2000)

Todo processo de estratégia precisa combinar vários aspectos das diferentes escolas. Aspectos mentais, sociais, demandas do ambiente, energia da liderança, forças da organização, concessões entre o incremental e o revolucionário, tudo isso precisa estar presente em maior ou menor grau no processo, que deve ainda mesclar formas realistas, deliberadas e emergentes de estratégia (MÜLLER, 2003).

Para Idenburg (1993) existem duas dimensões fundamentais no desenvolvimento da estratégia (Figura 5): orientada aos objetivos (o que) e orientada ao processo (como).



Figura 5 Quatro visões do processo de desenvolvimento de estratégias  
Fonte: Idenburg (1993)

Analisando mais detalhadamente a matriz da Figura 5, observa-se que o Planejamento Racional é uma forma de planejamento estratégico que considera o desenvolvimento e formulação de objetivos atingíveis. É construído um plano de ação com base nos argumentos e considerações analíticas a respeito dos objetivos da empresa como um todo e por segmento, com grande ênfase na medição e controle.

A Aprendizagem Estratégica utiliza conhecimento da empresa adquirido pela organização por processos com a finalidade de minimizar o impacto da incerteza sobre a estratégia. Os processos procuram refletir o aprendizado do presente e do passado de forma a melhorar a gestão das atividades e conseqüentemente o desempenho operacional.

Sobre o Incrementalismo Lógico é preciso considerar que o processo é desenvolvido em fases segregadas mas interdependentes, ou seja, a estrutura segue a estratégia, mas a estrutura organizacional também impacta o desenvolvimento das estratégias. Além destes,

outros fatores são considerados neste quadrante, tais como elementos políticos e de poder nas organizações, além daqueles referentes às pessoas, que em última instância constroem e implementam a estratégia.

Na quarta visão do desenvolvimento estratégico, a Estratégia Emergente, é perdida tanto a orientação dos objetivos quanto a orientação do processo, e este é um risco real para as empresas no que se refere à possibilidade de ação reativa ao ambiente e, por conseguinte, atuação baseada no acaso e não em planejamento.

Mintzberg (1973) traz uma abordagem diferente. Esse autor fala da estratégia executada em três modos (empreendedor, planejador e adaptativo). Tais modos apresentam as seguintes características:

a) empreendedor,

- a elaboração da estratégia é dominada por ativa busca de oportunidades, problemas são secundários;
- o poder é centralizado nas mãos do CEO (*Chief Executive Officer*) e a estratégia baseada em sua visão do negócio;
- a estratégia é caracterizada por saltos à frente e ações ousadas, quando confrontada com a incerteza;
- o crescimento é o objetivo predominante;

b) planejador,

- planejar é algo que se faz antes da ação, ou seja, uma decisão antecipatória;
- planejar é necessário quando o quadro futuro que se deseja depende de um conjunto de decisões interdependentes, ou seja, uma sistema de decisões;
- planejamento é um processo direcionado a produzir um ou mais quadros futuros desejados, que não se espera que ocorram a menos que se faça algo;

c) adaptativo,

- não existem objetivos claros, reflexo da complexa coalizão no poder, com decisões barganhadas, vencedores e perdedores;
- solução reativa de problemas em vez de busca de oportunidades, busca de redução de incertezas no cenário;
- as decisões ocorrem em pequenas etapas incrementais e sequenciais, levando a constantes ajustes da estratégia;
- decisões desconexas entre si, levando a estratégias segmentadas, mas flexíveis e adaptadas às necessidades do momento.

Na prática, poucas empresas apresentam somente um desses modos em estado puro. O que se encontra normalmente são combinações desses modos como, por exemplo, o empreendedor que não abre mão do poder de decisão, mas age adaptativamente.

#### **2.1.1.4 Métodos de Planejamento Estratégico**

Ainda são vistas como ineficazes muitas das técnicas de planejamento empregadas. Para administrar esse problema, diversas empresas pioneiras e empresas de consultorias convergiram para a elaboração de um método, nos anos cinqüentas, que se tornou conhecido como Administração Estratégica (já abordado anteriormente). Tal método planeja a transformação de capacidade da empresa em uma nova cultura capaz de adaptar-se ao ambiente (ANSOFF et al., 1981).

Muitos autores, adeptos da estratégia emergente, defendem o conceito de pensamento estratégico. A formalidade exacerbada do planejamento pode ser prejudicial para a organização, uma vez que limita a mesma a um plano traçado no passado, deixando-a paralisada frente às constantes mudanças no ambiente externo. Esse tipo de abordagem dá uma maior ênfase à criatividade e habilidade dos estrategistas em elaborar soluções para manter a firma à frente do mercado ou sustentar a sua posição nele (MINTZBERG, 1987).

Mesmo assim, o planejamento estratégico vem sendo utilizado como ferramenta de auxílio na busca da vantagem competitiva. Apesar de sua metodologia engessada, o mesmo torna a elaboração da estratégia uma tarefa sistemática (ANSOFF, 1983), com um passo a passo a ser seguido.

Mintzberg et al. (2000) fazem uma análise dos tipos de estratégia de acordo com o seu processo de formação (**Erro! Fonte de referência não encontrada.**). Quando a estratégia é totalmente deliberada, ou seja, todas as suas intenções foram plenamente realizadas, não se vê nenhum aprendizado no processo. Já no caso de uma estratégia completamente emergente, aparenta não haver controle no processo, pois nela o padrão realizado não era expressamente pretendido. O que é sugerido por Mintzberg et al. (2000) é que haja uma mistura dos estilos, tornando assim a estratégia realizada diferente da pretendida, porém benéfica para a organização.

Em outras palavras, as estratégias devem formar bem como ser formuladas. Por exemplo, uma estratégia guarda-chuva significa que as linhas gerais são deliberadas (como buscar faixas superiores do mercado), ao passo que os detalhes são deixados para emergir no percurso (quando, onde e como). Assim, as estratégias emergentes não são, necessariamente, más, e as estratégias deliberadas, boas; os estrategistas eficazes as misturam de maneira que reflitam as condições existentes, especialmente capacidade para prever e também a necessidade de reagir a eventos inesperados (MINTZBERG et al., 2000, p. 18).

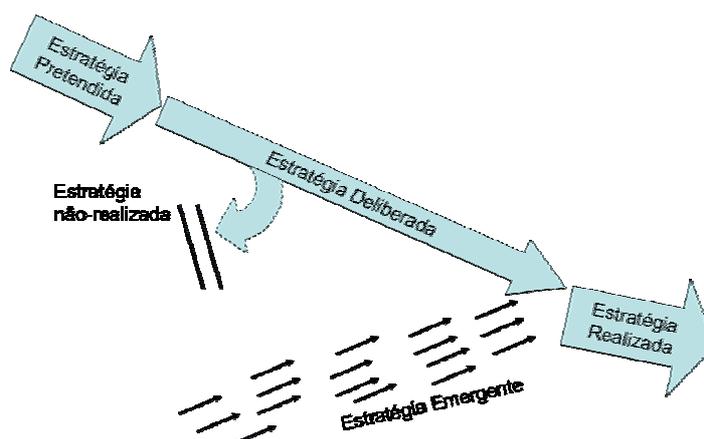


Figura 6 Estratégias deliberadas e emergentes  
Fonte: Mintzberg et al. (2000)

A resultante de um planejamento estratégico é apenas um conjunto de planos e intenções (ANSOFF, 1983). Mas como chegar a esses planos e intenções de modo coerente e eficaz é um dos tópicos abordados por alguns autores.

Luce e Rossi (2002), por exemplo, apresentam um modelo de planejamento estratégico compreendendo três momentos sequenciais: (i) Filosófico, (ii) Analítico e (iii) Decisões e Ações:

- d) filosófico: nele é definido o negócio da empresa, caracterizada a sua ideologia e os seus valores centrais com a missão e os princípios, e adicionada a dimensão de longo prazo com a intenção estratégica;
- e) analítico: neste momento se dá sustentação a todo o conjunto de decisões estratégicas subseqüentes, englobando o cenário de trabalho, a análise SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats*) e a definição das questões estratégicas;
- f) decisões e ações: é a etapa mais concreta e culminante do plano estratégico, pois define o conjunto de decisões e ações estratégicas da empresa.

Já Pagnoncelli e Vasconcellos (2001) apresentam uma metodologia que obedece à seqüência da Figura 7.

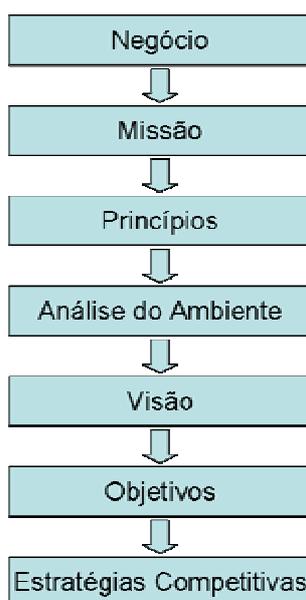


Figura 7 Planejamento Estratégico – Metodologia  
Fonte: Vasconcellos e Pagnoncelli (2001)

Nessa metodologia os autores apresentam as seguintes definições para cada etapa:

- a) negócio: é o entendimento do principal benefício esperado pelo cliente;
- b) missão: é a razão de existir da empresa no seu negócio;

- c) princípios: são os balizadores do processo decisório e do comportamento da empresa no cumprimento da sua missão;
- d) análise do ambiente: é um conjunto de técnicas que permitem identificar e monitorar permanentemente as variáveis competitivas que afetam a performance da empresa;
- e) visão: é o modo como a empresa se visualiza no futuro;
- f) objetivos: são as conseqüências que devem ser geradas por esse processo fazendo com que a empresa concretize sua visão sendo competitiva no seu ambiente atual e futuro;
- g) estratégia competitiva: são as decisões estratégicas da empresa, considerando o ambiente, para concretizar a Visão e atingir os Objetivos, respeitando os Princípios, visando cumprir a Missão no seu Negócio.

Uma outra metodologia que se pode citar é a de Porter (1997), em que o autor apresenta o processo para formulação de uma estratégia competitiva. Essa metodologia segue a seqüência da Figura 8.

A figura I-3 citada na Figura 8 é referente à seqüência dos testes de consistência que abordam a consistência interna, o ajuste ambiental, o ajuste de recursos e a comunicação e implementação. Embora o processo apresentado na Figura 9 possa estar intuitivamente claro, uma resposta a essas perguntas envolve uma análise detalhada, segundo o autor.

Na metodologia criada por Porter (1997), há uma grande preocupação com a análise do ambiente externo, que pode ser observada facilmente pela figura extraída do seu livro (Figura 9), na qual são exibidas as forças que dirigem a concorrência na indústria. No modelo de Porter (1997), percebe-se que as mudanças no fornecimento de matéria-prima, possível entrada de novos produtos ou substitutos e as mudanças na demanda do mercado agem sobre as empresas de modo que elas sejam obrigadas a rever continuamente seus planejamentos e estratégias de negócios.

- A. O Que a Empresa Está Realizando no Momento?**
1. **Identificação**
    - Qual a estratégia corrente implícita ou explícita?
  2. **Suposições Implícitas**
    - Que suposições sobre a posição relativa, os pontos fortes e os pontos fracos da companhia, a concorrência e as tendências da indústria devem ser feitas para que a estratégia concorrente faça sentido?
- B. O Que Está Ocorrendo no Meio Ambiente?**
1. **Análise da indústria**
    - Quais os fatores básicos para o sucesso competitivo e as ameaças e as oportunidades importantes para a indústria?
  2. **Análise da Concorrência**
    - Quais as capacidades e as limitações dos concorrentes existentes e potenciais e seus prováveis movimentos futuros?
  3. **Análise da Sociedade**
    - Que fatores políticos, sociais e governamentais importantes apresentarão ameaças ou oportunidades?
  4. **Pontos Fortes e Pontos Fracos**
    - Dada uma análise da indústria e da concorrência, quais os pontos fortes e os pontos fracos da companhia em relação aos concorrentes presentes e futuros?
- C. O Que a Empresa Deveria Estar Realizando?**
1. **Testes de Suposições e Estratégia**
    - De que forma as suposições incorporadas à estratégia corrente podem ser comparadas à análise em B, acima? De que modo a estratégia satisfaz os testes da figura I-3?
  2. **Alternativas Estratégicas**
    - Quais as alternativas estratégicas viáveis dadas à análise acima? (A estratégia corrente é uma delas?)
  3. **Escolha Estratégica**
    - Que alternativa faz uma melhor relação entre a situação da companhia e as ameaças e oportunidades externas?

Figura 8 Processo para formulação de uma estratégia competitiva

Fonte: Porter (1997)

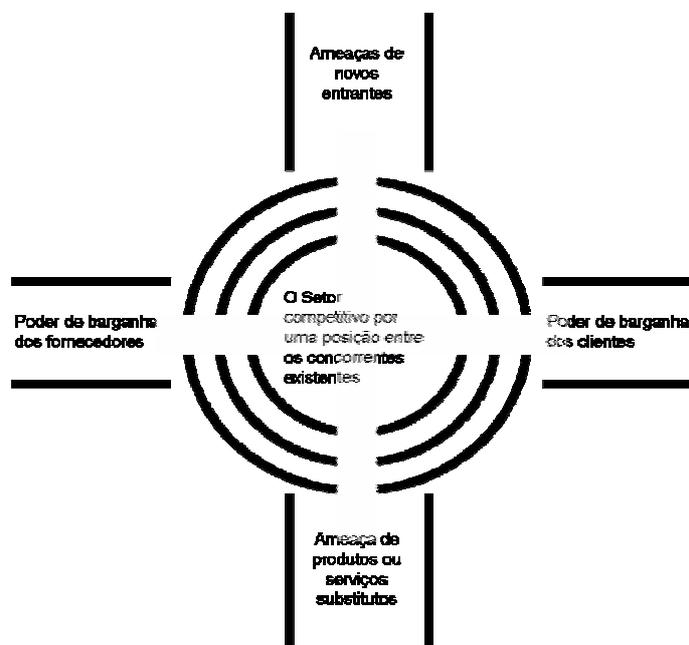


Figura 9 Forças que governam a competição em um setor industrial

Fonte: Porter (1997)

Em Planejamento Estratégico Empresarial (Foco em Clientes e Pessoas), Valadares (2002) compila uma metodologia prática para aplicação do Planejamento Estratégico focando empresas de médio e pequeno porte. Essa metodologia segue o esquema da Figura 10.

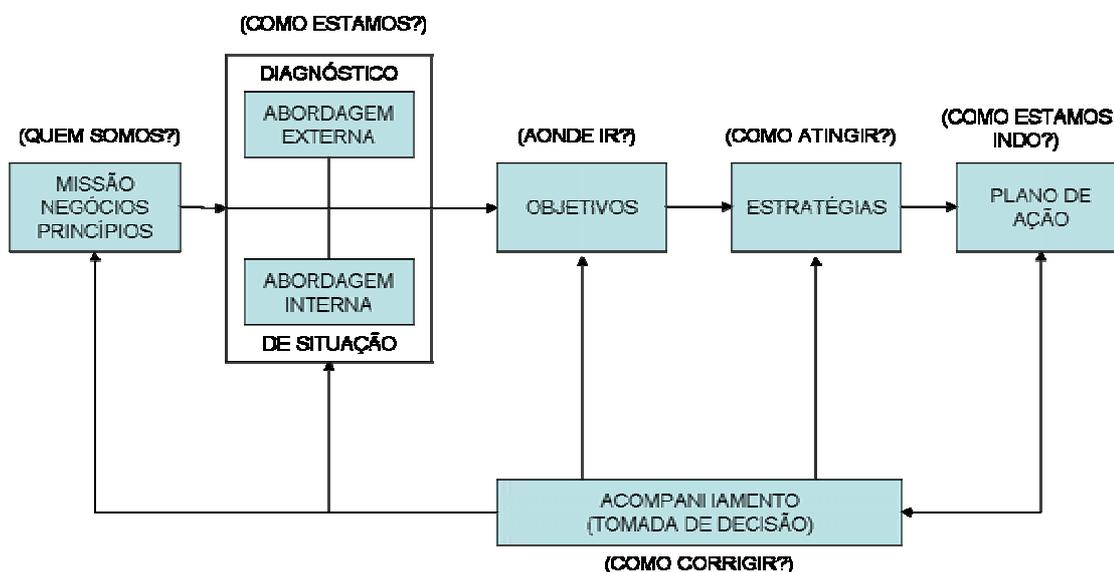


Figura 10 Processo para formulação de uma estratégia competitiva  
Fonte: Valadares (2002)

Segundo Fiorelli (1988) apud Noda (1998), o modelo tradicional de planejamento estratégico tem sido extensamente criticado devido ao fracasso na sua implementação, seja pela diferença existente entre a realidade e os planos, seja pela sua rápida obsolescência, ou pela falta de participação de todos os interessados. Como resposta às necessidades visíveis de melhoria, surgiram alguns outros modelos de planejamento estratégico. São eles:

- Planejamento Estratégico Participativo (PEP): procura solucionar a deficiência do planejamento estratégico tradicional no que tange a sua elaboração somente no nível estratégico da organização. No PEP o processo de planejamento estratégico se desenvolve de maneira a propiciar extensa e intensa conjugação de esforços. Através dele, os objetivos organizacionais passam a ser profundamente discutidos, analisados e compreendidos pelo corpo gerencial da organização. Nesse caso, apesar da elaboração dos planos ser coletiva, a responsabilidade e a decisão final ainda ficam a cargo da alta administração. Segundo Oliveira (1993) apud Noda (1998), o principal benefício do planejamento estratégico participativo não é o seu produto, ou seja, o plano, mas o processo envolvido;

- b) Planejamento Estratégico Situacional (PES): difere do planejamento estratégico tradicional, já que este último produz um volumoso documento, segmentando o tempo em curto, médio e longo prazos, mas que pode se distanciar da realidade logo no início de sua execução devido à formalidade exacerbada. No PES a tarefa de planejamento ocorre continuamente, durante todo o tempo de execução do projeto. Nele as situações em que a organização está envolvida são frequentemente monitoradas, adaptando as ações às mudanças previstas e não previstas;
- c) Planejamento Estratégico orientado para o Mercado (PEM): aqui o enfoque está centrado no cliente externo. Esse tipo de planejamento surgiu como um produto da adaptação do processo de planejamento estratégico com a visão da qualidade. Kotler (1994) apud Noda (1998) define planejamento estratégico orientado para o mercado como o processo gerencial de desenvolver e manter uma adequação viável entre os objetivos, experiências e recursos da organização e suas oportunidades em um mercado continuamente mutante. O propósito do planejamento estratégico é moldar e remoldar os negócios e produtos da organização com objetivo de crescimento e lucro;
- d) Planejamento Estratégico Eletrônico (PEE): alguns podem considerar o PEE como um novo enfoque, mas fazendo uma análise mais profunda, percebe-se que os conceitos básicos do planejamento estratégico não foram alterados. O que se sugere é a utilização de meios eletrônicos para facilitar a armazenagem e futuras alterações nos dados. Percebe-se que, apesar de estar utilizando meios atuais, como a informática, ainda assim o planejamento estratégico está analisando os mesmos elementos - ambiente externo, ambiente interno, oportunidades e ameaças - que o planejamento estratégico tradicional.

O que é mais aconselhável é a utilização de uma combinação dos vários tipos de planejamento (NODA, 1998). Na realidade, o que se pode perceber é que eles se completam. Alguns dos planejamentos abordados possuem diversas características que, se reunidas em uma única metodologia, podem levar a algo mais conciso, lógico e preciso.

Analisando-se os modelos de planejamento estratégico apresentados, verificou-se que existe uma grande similaridade entre eles. Todos eles adotam uma seqüência de

atividades que começam por uma análise da **Identidade Organizacional** da empresa. Depois, parte-se para uma **Análise do Ambiente**, onde são feitas considerações sobre a situação da empresa frente à concorrência e ao contexto global do seu mercado. Finalmente, chega-se ao momento onde todos os passos do planejamento geram uma série de ações estratégicas e planos de ação a serem implementados. O fator determinante para o sucesso da organização é a implementação efetiva desses planos e o desdobramento dos objetivos em processos empresariais e projetos estratégicos. Isso acarretará no alcance dos objetivos estratégicos e finalmente na visão de futuro (MÜLLER, 2003). Essa lógica pode ser esquematizada como mostra a Figura 11.

Como se vê na Figura 12, os Projetos Estratégicos devem ser quantificados em termos econômicos e financeiros, gerando assim um orçamento. Esse orçamento pode influenciar diretamente o plano estratégico. Isso torna válida a abordagem de Barney (1991), onde os recursos são definidos pela estratégia ao mesmo tempo em que a estratégia se baseia nos recursos disponíveis.

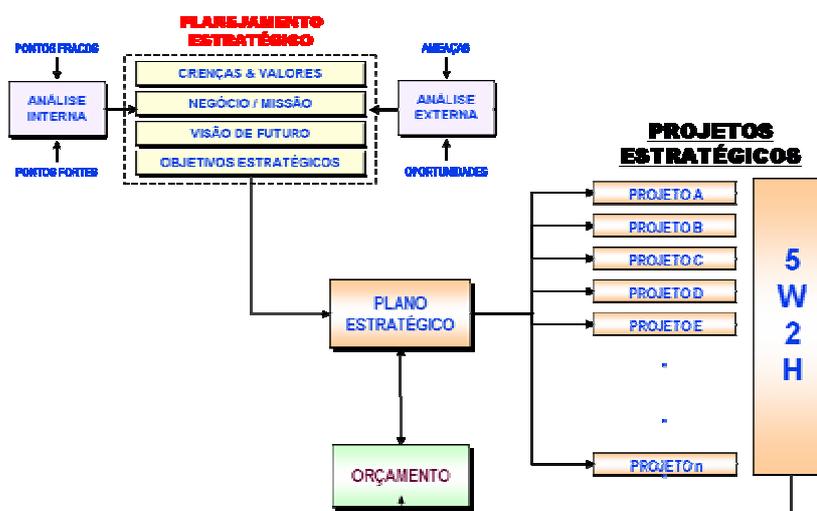


Figura 11 Planejamento estratégico e projetos estratégicos  
Fonte: adaptado de Müller (2003)

### 2.1.1.5 Tipos de Estratégia

Uma empresa deve colocar-se entre três estratégias competitivas genéricas, quais sejam: liderança de custo, diferenciação ou enfoque, para defender-se das cinco forças competitivas da indústria. A escolha entre uma dessas estratégias deve se adequar às condições da organização e da indústria à qual pertence (PORTER, 1997).

A colocação em prática de qualquer uma das estratégias requer diferentes arranjos organizacionais, procedimentos de controle e sistemas criativos. Podem requerer, ainda, estilos diferentes de liderança e traduzir-se em atmosferas e culturas bastante diferentes nas empresas.

Segundo Rhoden (2000), a empresa que se situar no meio-termo estará em situação estratégica extremamente pobre e a ela é quase garantida uma baixa rentabilidade. Ela deve tomar as medidas necessárias para encaminhar-se a uma das três estratégias genéricas.

Mintzberg (2001) difere de Porter (1997) ao considerar que a estratégia de liderança de custo é uma forma de estratégia de diferenciação, e sugere, então, duas estratégias genéricas: de diferenciação e de escopo.

Day (1989) apud Rhoden (2000) considera importante na determinação da estratégia genérica de uma empresa a escolha do escopo do mercado, reafirmando a necessidade da adoção de um alvo estratégico. Para o autor há três possibilidades básicas para essa dimensão da estratégia:

- a) amplo mercado com uma estratégia comum para todos os segmentos;
- b) amplo mercado com estratégias **moldadas** e programas para cada segmento;
- c) foco em um único segmento dentro do mercado.

Rhoden (2000) complementa dizendo que as decisões sobre as estratégias genéricas e o tema posicionamento precisam definir linhas claras para os programas de suporte que estruturam e orientam as atividades do dia-a-dia da empresa. Não existem fórmulas rápidas e fáceis para criar programas estratégicos que suportem o tema posicionamento. A implementação destes programas tende a levar um longo tempo, e requer o envolvimento de toda a organização. Por isso, são muito difíceis de serem imitados ou entendidos totalmente pelos competidores.

No caso de organizações públicas, algumas considerações devem ser levadas em conta à luz de particularidades existentes desse tipo de instituição. Muitas delas não tem a necessidade de brigar por preço nem por fatias de mercado. Em grande parte dessas organizações sua estratégia deve estar direcionada ao atendimento à sociedade e ao governo.

Diferenciação, enfoque e penetração talvez sejam as estratégias mais adequadas para esse tipo de organização dependendo do cenário em que se encontra.

#### **2.1.1.6 Deficiências e Limitações do Planejamento Estratégico**

Porter (1996) aponta os principais erros que podem ocorrer no planejamento estratégico como sendo:

- a) analisar de forma incorreta o que seja um negócio atraente;
- b) não possuir alguma vantagem competitiva real;
- c) alcançar uma vantagem competitiva que não se pode sustentar;
- d) comprometer sua estratégia para crescer com maior rapidez;
- e) não ter uma estratégia explícita ou não comunicá-la aos empregados.

O planejamento estratégico, quando bem implementado, mostra para a organização a sua verdadeira identidade. O ambiente no qual a organização se encontra passa a ser visto de modo mais claro, possibilitando um maior aproveitamento de toda a análise interna e externa. No entanto, o seu produto continua sendo um conjunto de planos, e para que esses planos não se tornem apenas documentos de uma metodologia implantada é necessária a geração e a tomada de medidas concretas que os ponham em execução.

Segundo Ansoff e McDonnell (1993), existem algumas considerações que devem ser levadas em conta quando da implementação dos planos gerados pelo planejamento estratégico:

- a) Resistência organizacional à mudança: esse é um problema freqüentemente enfrentado por organizações quando os planos exigem uma mudança descontínua. A menos que se trate disso, o planejamento tenderá a se transformar em **paralisia por análise**. Para tratar disso, deve-se administrar a resistência à mudança durante a implantação;
- b) Perturbação da cultura tradicional da empresa: causada pela introdução de elementos racionais pela estratégia. A racionalidade lógica é inadequada para explicar as inúmeras complexidades do comportamento estratégico. É preciso

acrescentar a visão política e comportamental, integrando-as em recomendações práticas;

- c) Conflitos entre as atividades operacionais e as novas atividades: as empresas não possuem a potencialidade, a capacidade ou os sistemas motivacionais para pensar e agir estrategicamente. Isso unido à resistência à mudança causa uma série de conflitos gerados pela quebra da rotina em que estavam envolvidos os funcionários.

Além dessas considerações, vale ressaltar que, segundo Ansoff e McDonnell (1993), nos primeiros tempos parecia lógico concentrar o planejamento estratégico nos níveis mais altos e centrais da organização. Porém, esse autores chegaram à seguinte conclusão:

A experiência mostrou rapidamente, porém, que com apenas uma exceção essa era uma solução impraticável que tipicamente produzia um fenômeno que veio a ser chamado de **paralisia por análise**: os planos feitos nos escritórios centrais eram ignorados e ficavam sem ser implantados (ANSOFF; McDONNELL, 1993, p. 202).

Como é sugerido pela metodologia do PEP, o planejamento estratégico deve ser participativo e interativo evitando o fenômeno de **paralisia por análise** uma vez que todos participaram do planejamento e, assim, passam a ter consciência da importância dos planos gerados.

Segundo Müller (2003), outro fator importante é o desdobramento do planejamento estratégico até o nível operacional (processos) e o efetivo controle e reavaliação das estratégias e metas organizacionais. Por isso, a avaliação de desempenho e a gestão dos processos são necessárias para a construção de uma sistemática de gestão que permeie toda a organização desde o nível estratégico até o operacional. Para que isso funcione adequadamente, também deve-se adotar o conceito de Administração Estratégica. O MEIO (MÜLLER, 2003) ajuda na adoção desse conceito ao preencher as lacunas existentes entre os níveis estratégico, tático e operacional ao integrar o Planejamento Estratégico, a Avaliação de Desempenho e a Gestão por Processos.

A seguir serão discutidos a avaliação de desempenho e o gerenciamento de processos.

### 2.1.2 Avaliação/Gestão de Desempenho

Após a elaboração formal da identidade organizacional (definição de negócio, missão, visão de futuro, valores), delineamento das estratégias e implementação dos meios operacionais, surgem questões como (MÜLLER, 2003):

- a) como saber se a organização está atingindo suas metas?
- b) ela está no caminho traçado pela visão?
- c) sua missão está sendo cumprida?
- d) todos estão cientes e colaborando com a estratégia da empresa?

Definidas as diretrizes que guiarão a organização para a sua visão de futuro, parte-se para a medição de alguns indicadores (financeiros e não-financeiros) que mostrarão para os gestores se essas diretrizes estão sendo seguidas e o quão estão sendo seguidas.

Como já citado anteriormente, apenas 10% das estratégias formuladas são implantadas com êxito (KAPLAN; NORTON, 2001). Isso serve para contribuir com as demais justificativas para o fato de que não basta um bom planejamento estratégico. É preciso que os planos de ação originados pelo planejamento estratégico sejam executados com êxito. Daí a necessidade da medição dos processos e dos resultados, tanto globais quanto pontuais, e sua comparação com os objetivos predeterminados.

Pode-se definir medição de desempenho como o processo no qual se decide medir e se faz a coleta, acompanhamento e análise dos dados. Além do processo de medição, é necessário realizar a avaliação de desempenho, definida como um processo em que são estabelecidos os padrões, as especificações, os requisitos, os valores ou os julgamentos para determinar o grau de desempenho que satisfaz às necessidades e às expectativas dos clientes e processos (SINK; TUTTLE, 1993).

É importante ressaltar que a avaliação de desempenho não deve se propor somente a avaliar o desempenho pós-fato, mas sim gerir o desempenho da organização frente às tendências que se apresentarem, o que leva à gestão de desempenho.

### 2.1.2.1 Aspectos Gerais da Medição de Desempenho

Para Hronec (1994), medidas de desempenho são **sinais vitais** para a organização. Elas informam às pessoas o que estão fazendo, como elas estão se saindo e se elas estão agindo como parte do todo. As medidas de desempenho comunicam o que é importante para toda a organização: a estratégia da gerência do primeiro escalão para os demais níveis, resultados dos processos, desde os níveis anteriores até o primeiro escalão, e controle e melhoria dentro do processo.

De modo pontual, Rummler e Brache (1994) definem indicadores de desempenho como o índice quantificador de quão bem um negócio (suas atividades e processos) atinge uma meta especificada. Segundo Carvalho (1995) apud Müller (2003), um indicador de desempenho deve ser uma forma objetiva de medir a situação real contra um padrão previamente estabelecido e de acordo com o pensamento corrente. O autor ainda complementa dizendo que o indicador só deve fazer sentido e ser utilizado pelo profissional completamente responsável por sua obtenção e gestão.

Resumindo, pode-se dizer que um indicador é um valor originado de parâmetros que provê informação sobre o estado de um fenômeno com um significado mais claro e objetivo que o obtido pela observação direta, podendo ser comparado com um padrão ou um outro *benchmark*, gerando ou não uma ação para uma melhoria desse fenômeno.

Outra questão que deve ser abordada é a das medidas não financeiras. No passado, as organizações acompanhavam sua performance através de medidas de desempenho consolidadas, baseadas em dados financeiros. Essa metodologia de avaliação traz as seguintes limitações:

- a) foco no curto prazo, induzindo a ações como redução de custos e concorrência a preços baixos;
- b) não avaliação da capacidade de criação de valor econômico para o futuro;
- c) desinformação sobre aspectos do ambiente e desempenho organizacional.

Sveiby (2001) aborda a questão da medição de ativos intangíveis citando como uma definição abrangente para eles a diferença entre a capitalização de mercado de uma

companhia e os ativos dos acionistas (MCM – *Market Capitalization Methods*). Para este autor, a diferença entre o valor de mercado e o valor contábil está intimamente relacionado aos ativos intangíveis.

Levando em conta todas essas considerações, ainda não se tem uma visão geral da representatividade e da complexidade existente numa sistemática de avaliação de desempenho. Miranda e Silva (2002) exemplificam essa complexidade dando um exemplo ilustrativo de como avaliar se um carro é econômico ou não. A primeira decisão a ser tomada seria a escolha do indicador apropriado. Para fazer essa avaliação, alguém poderia sugerir utilizar o consumo médio de combustível como uma medida de desempenho. Nesse caso, poderia estar se cometendo um erro, já que a simples consideração isolada do consumo médio não representa outros fatores importantes para essa análise como, por exemplo, o desgaste dos pneus que pode ser excessivamente alto a ponto de anular as vantagens do bom desempenho de consumo de combustível.

Outro aspecto importante que esses autores consideram é a questão da relatividade das medidas. Usando o mesmo exemplo do carro e considerando que o consumo médio seja uma boa medida de desempenho, só se pode dizer que ele é econômico após a comparação do seu desempenho com o de outros automóveis.

E por fim, faz-se necessária a comparação entre categorias similares. Quando da comparação do desempenho do automóvel com o de outros, deve-se ter a preocupação de se escolher automóveis da mesma categoria. Não se pode comparar o consumo de um carro popular de baixa potência com o de um carro de luxo ou de corrida que possuem motores bem mais potentes, por exemplo.

Além desses aspectos de grande importância (escolha do indicador apropriado, relatividade das medidas e comparação entre categorias similares) colocadas por Miranda e Silva (2002), outro fator importante a se considerar é a análise do ambiente/cenário. Quando uma empresa fecha o ano com prejuízo, duas reações podem ser esperadas dos seus diretores: lamentação ou comemoração. Isso ocorre devido às diferentes possibilidades de contexto onde a organização está inserida. Se a empresa estava projetando um prejuízo devido a investimentos na compra de equipamentos que seriam recuperados em alguns anos e o prejuízo efetivo foi 60% menor que o projetado, isso é motivo de comemoração.

Já no caso de lucro, essas mesmas reações podem ser esperadas. Se o lucro da empresa foi menor que o esperado, e ainda menor que o dos concorrentes, mesmo sendo lucro isso não é motivo para comemoração. A empresa pode estar perdendo mercado.

Medir desempenho não é tão fácil quanto parece. Principalmente quando se fala de empresas onde devem ser avaliados ativos tangíveis e intangíveis (SVEIBY, 2001). Além do mais, empresas são resultantes de complexos relacionamentos humanos, o que torna a análise ainda mais complexa.

### 2.1.2.2 Objetivos da Medição de Desempenho

Sink e Tuttle (1993, p. 146) justificam a necessidade da medição de desempenho da seguinte forma:

...a mais importante e talvez a única razão realmente válida para se medir a performance de um sistema organizacional é apoiar e aumentar a melhoria. Mede-se porque os processos dirão quais são as capacidades do sistema, os níveis de performance que pode-se esperar, estatisticamente, dos processos e sistemas na organização. Mede-se porque uma das necessidades inatas do ser humano é a necessidade de feedback – como nos saímos? Mede-se porque precisa-se saber como melhorar – sobre o que colocar a atenção, onde alocar os recursos (SINK; TUTTLE, 1993, p. 146).

Miranda e Silva (2002) afirmam que toda organização precisa ter um processo contínuo de avaliação do seu desempenho. Segundo eles, só se pode controlar o que se pode medir. Sendo assim, apontam as principais razões para as empresas investirem em sistemas de medição de desempenho.

- a) controlar as atividades operacionais da empresa;
- b) alimentar os sistemas de incentivo dos funcionários;
- c) controlar o planejamento;
- d) criar, implantar e conduzir estratégias competitivas;
- e) identificar problemas que necessitem de intervenção dos gestores;
- f) verificar se a missão da empresa está sendo atingida.

Sink e Tuttle (1993) apontam os seguintes princípios que devem ser seguidos para alcançar os objetivos da medição de desempenho:

- a) medidores de desempenho devem ser consistentes com os objetivos da empresa, fazendo a ligação entre as atividades do negócio e o processo de planejamento estratégico;
- b) as medidas de desempenho estabelecidas devem ser de responsabilidade total do profissional que desempenha a atividade;
- c) as relações entre objetivos individuais e da empresa devem ser explicadas, bem como as relações entre as metas das áreas funcionais e as da organização;
- d) os dados de desempenho devem ser reportados com frequência definida e em formato que ajude o processo de decisão;
- e) método para quantificar e o propósito de cada medida de desempenho devem ser comunicados aos níveis apropriados dentro da empresa;
- f) medidores de desempenho devem ser estabelecidos para melhorar a visibilidade dos geradores de custo;
- g) atividades financeiras e não financeiras devem ser incluídas no sistema de medição.

### **2.1.2.3 Estruturação da Medição de Desempenho**

Para que uma organização se mostre competitiva dentro do seu mercado, um bom planejamento estratégico não é suficiente. Dentre outras coisas, a sua missão e o seu plano traçado devem ser cumpridos (HRONEC, 1994). Dessa forma, uma sistemática de avaliação de desempenho se mostra de fundamental importância no que tange à medição dos processos e dos resultados da organização.

Segundo Müller (2003), um sistema de avaliação de desempenho deve ser composto pelo planejamento da medição, controle do desempenho, dimensões e hierarquia.

No planejamento deve-se desenvolver um plano de mudanças abrangente e se obter a concordância das pessoas que serão afetadas pela mudança. Nesse momento se atinge um acordo básico sobre os objetivos que serão foco do sistema de avaliação.

Na etapa de controle do desempenho é exigido um conhecimento detalhado dos processos, pois é aqui que se visualiza o andamento como um todo do sistema de avaliação. Müller (2003) ainda complementa que a eficácia do controle e a velocidade de resposta à mudança são função da complexidade do processo, da sofisticação do sistema de controle e das características do ambiente.

As dimensões da medição de desempenho são nada mais do que as áreas de enfoque em que a empresa deseja medir e avaliar o seu desempenho. Quanto maior a quantidade de dimensões adotadas pela empresa para comunicar prioridades competitivas, maior será a confusão e o conflito dentro da organização. Bonelli (1994) apud Müller (2003) propõe um máximo de cinco dimensões: custo, qualidade, tempo, inovatividade e flexibilidade.

#### **2.1.2.4 Modelos de Avaliação de Desempenho**

Nesta seção são abordados sistemas integrados de medição de desempenho com objetivos e foco bem definidos. Tais sistemas foram criados como parte de sistemas de gerenciamento estratégico para empresas específicas ou propostos por estudiosos do assunto.

Após a fixação dos objetivos do sistema de medição de desempenho e as dimensões que devem ter seu desempenho medido, é preciso definir um conjunto de indicadores que irão operacionalizar a medição de desempenho, ou seja, as medidas que serão usadas.

Para Sink e Tuttle (1993), o melhor sistema de medição é uma combinação adequada de quantitativo e qualitativo, subjetivo e objetivo, intuitivo e explícito, físico e lógico, conhecido e desconhecido, entre outros.

Miranda e Silva (2002) afirmam que toda empresa possui um sistema de medição de desempenho, por mais rústico que seja. Esses autores ainda complementam dizendo que o sistema de medição da empresa compreende o conjunto de indicadores e relatórios que ela usa para avaliar como está indo.

Como resultado de um estudo baseado em pesquisa bibliográfica de vinte e dois livros publicados nos Estados Unidos e quatro na Inglaterra dedicados ao estudo de medição de desempenho nas empresas, Miranda e Silva (2002) identificaram 21 modelos de medição de desempenho. Os pesquisadores catalogaram, para cada modelo identificado, seu objetivo,

foco, as principais empresas em que foram aplicados, as referências bibliográficas do modelo e algum outro comentário relevante que se fizesse necessário.

Dos modelos pesquisados por esses autores, apenas 8 citam a palavra estratégia na definição do objetivo do sistema de medição de desempenho. No entanto, todos eles propõem a utilização de medidas não financeiras. Também foi verificado no estudo que 62% dos modelos explicitam aspectos financeiros dentre os grupos de medida. Em 57% dos modelos está presente alguma medida que mostra a preocupação com os clientes. A qualidade é um foco de medida presente em 43% dos modelos e os empregados em 29%. É importante enfatizar também que apenas cinco dos modelos (24%) registram a preocupação com processos.

Müller (2003), para construção do seu Modelo de Estratégia, Indicadores e Operações (MEIO), apresentou nove modelos de medição de desempenho. Dentre esses modelos, o mais presente no MEIO foi o *Balanced Scorecard* (BSC).

Por ser um modelo que necessita de um forte relacionamento com a estratégia e por estar intimamente ligado aos processos da organização que o aplica, o BSC se adapta muito bem ao modelo de Müller. Isso ocorre devido à capacidade do BSC, quando utilizado no modelo do autor citado, de relacionar a estratégia da organização aos processos de gestão e operacionais. Maiores detalhes do modelo serão abordados nos capítulos posteriores.

A seguir, será apresentado o BSC devido a sua relevância frente ao modelo de Müller, o qual será utilizado no estudo de caso deste trabalho.

#### **2.1.2.5 *Balanced Scorecard***

Criado por Kaplan e Norton com a finalidade de desenvolver um grupo de medidas de desempenho que desse uma visão mais analítica da empresa para os seus gestores considerando medidas financeiras e não-financeiras, o *Balanced Scorecard* (BSC) se tornou uma ferramenta de desdobramento da estratégia e avaliação de desempenho.

Publicado em 1992, na *Harvard Business Review* (*The Balanced Scorecard – measures that drive performance*), o artigo que introduziu a metodologia deu início a um grande movimento de divulgação que levou o BSC a ser implementado em diversas empresas de todo o mundo.

Kaplan e Norton (1992) criticam as medidas tradicionais de desempenho devido ao fato de que estas se baseiam somente em características financeiras. Para eles, esse tipo de avaliação de desempenho funcionou muito bem na era industrial. Porém, frente às habilidades e competências das organizações da era atual, esse tipo de medida, quando tratada isoladamente, não mostra a realidade da empresa como um todo.

Segundo seus criadores, o BSC funciona como os mostradores num *cockpit* de uma aeronave, pois mostra aos gestores informações complexas em uma rápida olhada. E ao contrário das sistemáticas defendida por pesquisadores e gestores da época, o BSC não aborda somente as questões financeiras nem somente as não-financeiras.

Outro fator importante a ser considerado quando se fala do BSC é o seu forte inter-relacionamento com a estratégia da organização e os processos com os quais ela trabalha. Ele visa traduzir a missão e a estratégia das empresas em um conjunto de medidas de desempenho. Por esse motivo, as empresas se encontram motivadas a utilizá-lo como um sistema de gestão estratégica.

O funcionamento do BSC é simples e de fácil compreensão. Uma de suas interfaces é uma mapa estratégico com objetivos e medidas que derivam da visão e estratégia da empresa, focalizando o desempenho operacional sob quatro perspectivas, como mostrado na Figura 12.



Figura 12 perspectivas do *Balanced Scorecard*

Fonte: adaptado de Kaplan e Norton (1992)

A perspectiva financeira deve representar a meta de longo prazo da empresa, orientando quanto ao desempenho financeiro esperado. Essa perspectiva deve ser consequência dos resultados obtidos nas demais perspectivas do BSC.

É na perspectiva financeira que pode ser visualizada a implementação e a execução da estratégia da empresa estão contribuindo para o ponto principal de melhoria. Os objetivos financeiros devem estar ligados à lucratividade, crescimento e valor para os acionistas (KAPLAN; NORTON, 1992).

Kaplan e Norton (1992) deixam claros os motivos pelos quais, apesar de sua importância, a perspectiva financeira não deve ser o único foco dos gestores durante a análise do mapa. Segundo eles, as medidas financeiras sempre tendem a olhar para o passado e, com base nisso, fazer projeções para o futuro. Além disso, as medidas financeiras são incapazes de refletir as ações para criação de valor no cenário contemporâneo. Existem ainda outros fatores que não conseguem ser avaliados na perspectiva financeira, como (i) satisfação dos clientes, (ii) qualidade, (iii) tempo de ciclo (*cycle time*) e (iv) motivação dos empregados.

A performance financeira é o resultado de ações operacionais. O sucesso financeiro deve ser uma consequência lógica do fazer bem o fundamental. Em outras palavras, a empresa deve parar de ser dirigida somente por medidas financeiras. Ao fazer as melhorias fundamentais em suas operações, os números referentes ao *status* financeiro irão se regular por si só.

Antes de qualquer análise sobre a próxima perspectiva (clientes) do BSC, é importante salientar que devem estar bem definidos quais os segmentos do mercado onde a empresa deseja atuar e traduzir a estratégia em objetivos para estes segmentos, a fim de oferecer produtos e serviços valorizados pelos clientes, garantindo o resultado financeiro desejado (SOARES, 2001). A segmentação é um dado de entrada para o BSC, e deveria estar definida no planejamento estratégico.

A preocupação com os clientes, que normalmente se encontra descrita na missão das organizações, está normalmente compreendida em quatro categorias: tempo, qualidade, performance e serviço, e custo.

Quando se fala em tempo (*lead time*), refere-se ao tempo necessário para que a companhia conheça as necessidades dos seus clientes. Para produtos existentes, o *lead time*

pode ser medido pelo tempo que a companhia leva entre o recebimento do pedido até a entrega efetiva do produto ou serviço ao consumidor. Já para novos produtos o *lead time* pode ser igual ao TTM (*Time to Market*), ou tempo existente entre a concepção do produto e a sua disponibilidade no mercado. Qualidade pode ser medida através do nível de defeito, pontualidade na entrega, precisão das previsões de entrega, etc.

A combinação de performance e serviço mede como os produtos e serviços da empresa contribuíram para a criação de valor para seus clientes. As medidas citadas anteriormente são exemplos de medidas de desempenho ligadas à perspectiva de clientes. Segundo Kaplan e Norton (1997), um grupo de medidas essenciais de resultados dos clientes é comum a todos os tipos de empresas. Essas medidas incluem indicadores de satisfação, retenção, captação, lucratividade e participação de mercado.

As medidas da perspectiva de clientes são importantes pois mostram para a empresa como trabalhar internamente para atender às expectativas dos clientes. No entanto, uma excelente performance da empresa no que diz respeito à perspectiva de clientes deriva de processos, decisões e ações que ocorrem por toda a organização. Os gestores devem focar suas atenções nos processos internos mais críticos que satisfazem às necessidades dos clientes. É na perspectiva de processos internos que os processos críticos são identificados para a realização dos objetivos de clientes e acionistas, ou seja, os processos que a empresa deve alcançar excelência.

Nessa perspectiva (processos internos), normalmente, são utilizadas medidas de tempo, qualidade e custo. Os criadores do BSC sugerem ainda que seja definida uma cadeia de valor dos processos internos, que deve ter início com o processo de inovação, passando pelos processos de operações e finalizado com o serviço de pós-venda (Figura 13).

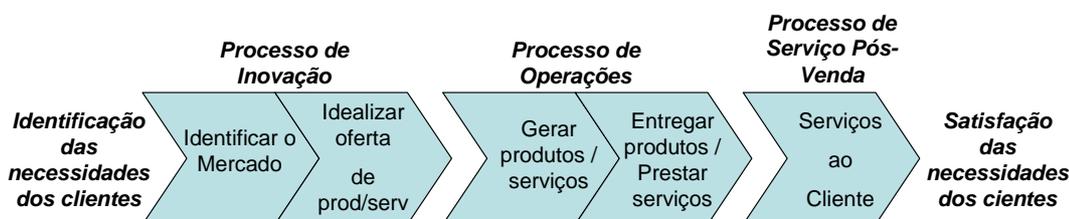


Figura 13 A cadeia de valores genérica

Fonte: Kaplan e Norton, 1997

Segundo Lima (1999), é na perspectiva de aprendizado e crescimento que se desenvolvem objetivos e medidas para orientar o aprendizado e o crescimento organizacional. Dentro dessa perspectiva há três categorias de medidas: (i) capacidade dos funcionários; (ii) capacidade dos sistemas de informação; e (iii) motivação, *empowerment* e alinhamento.

É necessário que a capacidade de melhoria e criação de novos produtos e serviços esteja sempre presente. As capacidades de melhorar, inovar e aprender estão diretamente ligadas ao valor da empresa. Segundo Kaplan e Norton (1992), é somente através da habilidade de lançar novos produtos, da criação de valor para os consumidores e da capacidade de melhorar continuamente a eficiência operacional que uma empresa pode penetrar em novos mercados e aumentar receita e margem.

A perspectiva de aprendizado e crescimento serve de suporte para que a empresa consiga atender satisfatoriamente todos os objetivos das demais perspectivas, uma vez que é nela que se identifica a infra-estrutura necessária para isso. É nessa perspectiva que se visualiza a necessidade do investimento em pessoas (motivação, capacitação, satisfação, etc.), sistemas e procedimentos.

Os criadores do BSC mostram o relacionamento entre as medidas dessa perspectiva como na Figura 14. Nessa figura fica explícita a identificação da infra-estrutura que a empresa necessita para dar suporte às demais perspectivas do BSC e assim gerar o crescimento e a melhoria desejada.



Figura 14 Perspectiva de Aprendizado e Crescimento

Fonte: Kaplan e Norton (1997)

### 2.1.2.6 Outras informações sobre o BSC

Kaplan e Norton (2001) propõem um número de 20 a 25 indicadores, assim distribuídos:

- a) perspectiva financeira: 5 indicadores;
- b) perspectiva de clientes: 5 indicadores;
- c) perspectiva de processos internos: 8 indicadores;
- d) perspectiva de aprendizado e crescimento: 5 indicadores.

Os autores ainda abordam a possibilidade da criação de outras perspectivas no *Balanced Scorecard*, cuja decisão de utilização deve estar baseada no planejamento estratégico.

Uma função muito importante do BSC é a sua capacidade de simplificar, deixar mais clara e operacionalizar a visão do topo da organização. Através do mapa estratégico gerado que apresenta as perspectivas e os seus respectivos objetivos, é possível identificar a estratégia da empresa, tornando mais fácil a sua compreensão por toda a organização.

Segundo Soares (2001), o *Balanced Scorecard* viabiliza os processos gerenciais críticos ao:

- a) esclarecer e traduzir a visão e a estratégia;
- b) comunicar e associar objetivos e medidas estratégicas;
- c) planejar, estabelecer metas e alinhar iniciativas estratégicas;
- d) melhorar o *feedback* e o aprendizado estratégico.

A tradução da visão e da estratégia é o fator que faz do BSC uma ferramenta atrativa. É nessa tradução que o BSC se mostra mais eficiente, pois os indicadores de sua estrutura levam para toda a organização a estratégia de uma maneira clara, evitando problemas de má compreensão do desdobramento. Segundo Kaplan e Norton (2001), o BSC é mais um instrumento de comunicação do que de controle.

Um outro fator importante do *Balanced Scorecard* é a relação de causa e efeito existente entre os objetivos nas diversas perspectivas. Cada objetivo possui um conjunto de indicadores que monitoram o seu status. Esses indicadores geram iniciativas que viabilizam o alcance das metas estabelecidas (Figura 15).

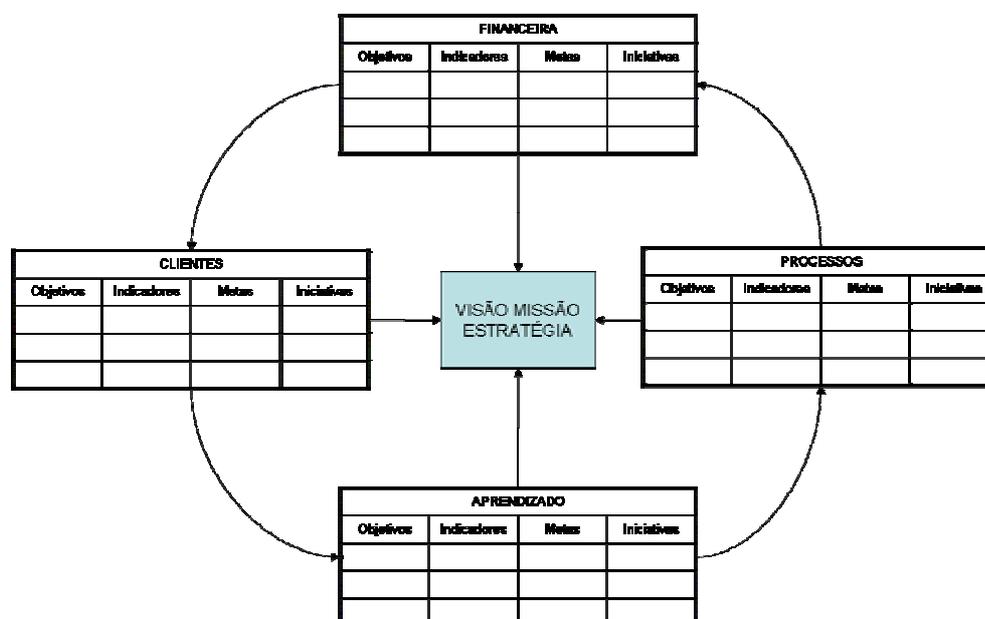


Figura 15 Perspectivas, objetivos, indicadores, metas e iniciativas no BSC  
Fonte: adaptado de Kaplan e Norton (1992)

Uma forma de entender o funcionamento do BSC é acompanhando o raciocínio mostrado na Figura 16.

A partir da Figura 16, pode-se fazer várias simulações para explicar o funcionamento do mapa estratégico. Por exemplo: no caso da perspectiva 1 representar a financeira, os objetivos 1, 2 e 3 podem representar respectivamente o aumento do lucro para o acionista, aumento de receita e redução de custos. Dessa forma, tem-se uma relação de causa-e-efeito bem simples de ser explicada. Considerando o lucro como resultado da subtração entre receitas e custos, tem-se que somente aumentando as receitas e/ou reduzindo os custos se terá um aumento do lucro.

Se a perspectiva dois for a de clientes, o objetivo quatro pode ser considerado como fidelizar os clientes. Se os clientes são fidelizados, teoricamente eles comprarão sempre da empresa, dessa forma haverá um crescimento das vendas e, conseqüentemente, aumento de faturamento (objetivo 2).

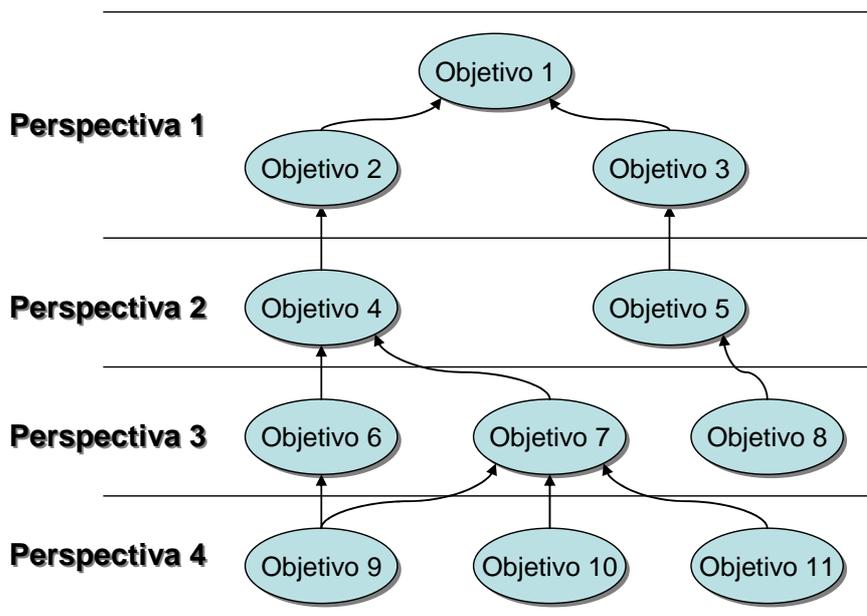


Figura 16 Exemplo ilustrativo de mapa estratégico do BSC  
Fonte: elaborada pelo autor

Quando o objetivo quatro não for atingido e os objetivos seis e sete forem, deve-se considerar a falta de alguma consideração a ser feita ou a falta de algum objetivo que complemente a relação de causa-e-efeito. O mesmo deve ser observado para o caso do objetivo quatro ser atingido e o seis ou o sete não. Isso pode corresponder à uma relação de causa-e-efeito desequilibrada.

Para saber se um determinado objetivo do mapa foi atingido, deve-se atentar para os indicadores que o regem. É através desses indicadores (um ou mais) que se pode verificar se as ações realizadas para que o objetivo seja atingido estão sendo eficazes. Como exemplo, tem-se o objetivo quatro que diz respeito à fidelização de clientes. Para esse objetivo, indicadores como taxa média de retorno dos clientes, índice de satisfação dos clientes e número total de clientes fidelizados podem ser utilizados para mostrar se o objetivo foi atingido ou não. Teoricamente, se todos os indicadores atingirem a meta para eles traçada, existe uma grande possibilidade da organização estar atingindo esse objetivo.

#### 2.1.2.7 BSC para organizações sem fins lucrativos e governamentais

A maioria das entidades governamentais e não lucrativas enfrenta dificuldade com a arquitetura original do *Balanced Scorecard*, na qual a perspectiva financeira é colocada no

topo da hierarquia. Considerando que o sucesso financeiro não é o objetivo da maioria dessas organizações, é possível reformular a arquitetura para colocar os clientes no alto da pirâmide.

De fato, as entidades governamentais e sem fins lucrativos devem pensar em colocar no topo do seu BSC um objetivo abrangente, representando o seu propósito de longo prazo. Kaplan e Norton (2001) citam como exemplo um objetivo maior do tipo “redução da pobreza e do analfabetismo ou melhoria do meio ambiente”. Em seguida, os objetivos do *scorecard* devem ser orientados para a consecução desses objetivos de alto nível.

Deve-se lembrar que, para organizações de caráter privado, os objetivos significam responsabilidade perante os proprietários e acionistas. Entretanto, para organizações governamentais ou entidades sem fins lucrativos, os indicadores financeiros não demonstram se a organização está atingindo a sua missão. Os autores ainda complementam dizendo que a missão deve ser contemplada, destacada e avaliada no nível mais alto do *Scorecard* (Figura 17).

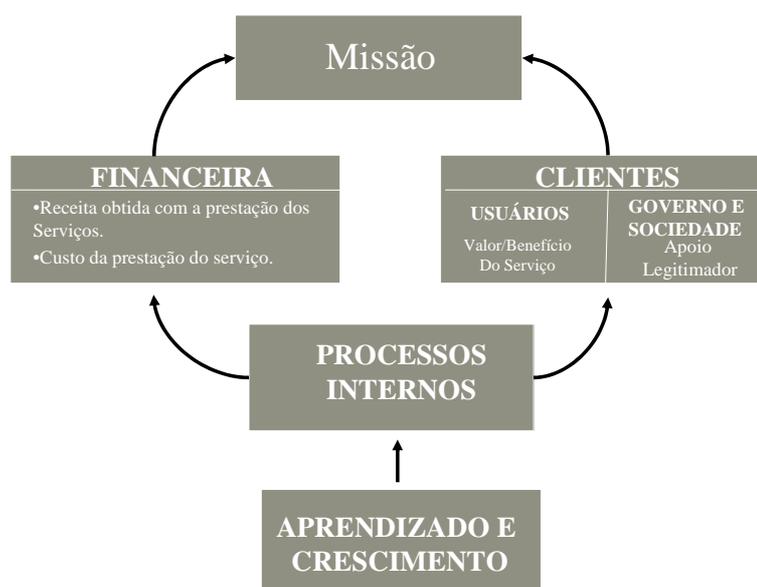


Figura 17 Arquitetura do BSC para organizações governamentais  
Fonte: Kaplan e Norton, 2001

Já em 2004, Kaplan e Norton mudaram o nome da perspectiva financeira para perspectiva fiduciária, dando um enfoque maior para contribuintes e doadores (Figura 18).

Uma análise importante que deve ser realizada é a que faz referência à identificação do cliente. No caso de organizações que atuam como órgãos reguladores e fiscalizadores, que

monitoram e punem os infratores com multas, os clientes não são as pessoas punidas por ela, apesar de serem eles (os clientes) os diretamente atingidos pelo seu trabalho. O cliente para esse tipo de organização é a sociedade como um todo, que se beneficia da fiscalização eficaz mas não violenta das leis e regulamentos.

### Organizações do setor público e entidades sem fins lucrativos



Figura 18 Arquitetura do BSC para do setor público e entidades sem fins lucrativos  
Fonte: Kaplan e Norton, 2004

O mais importante, e que deve ficar claro quando se trata do *Balanced Scorecard* para organizações governamentais e/ou sem fins lucrativos, é que a perspectiva financeira não deve ser priorizada frente a de clientes. Além disso, o objetivo maior da organização não é a lucratividade ou aumento de faturamento, apesar disso ser extremamente importante para a sustentabilidade da organização. Conseguir fazer valer a missão da empresa é que deve ser o foco da estratégia e do BSC da organização.

Os objetivos com seus indicadores geram iniciativas para se atingir as metas. Essas iniciativas geram projetos para melhoria dos processos. Dessa forma, os processos estão intimamente ligados ao BSC, que por sua vez, tem forte relação com a estratégia da organização.

A seguir, será realizada uma breve discussão sobre a gestão por processos devido a seu forte relacionamento com o BSC e a estratégia. A gestão por processos é um dos módulos do modelo de Müller (2003), utilizado no caso deste trabalho.

### 2.1.3 Gestão por Processos

Processo, palavra originária do latim *processu*, significa “ato de proceder, de ir por diante; maneira pela qual se realiza uma operação, segundo determinadas normas; método, técnica” (FERREIRA, 1986, p. 1395 apud SENTANIN, 2004).

A gestão por processos, apesar de ser uma tendência predominante na administração estratégica, ainda é vista como algo muito lento e complicado pelas organizações. Isso ocorre também devido ao seu caráter não intuitivo. Por mexer com a cultura das organizações ao mudar o modo como os funcionários são avaliados e como eles devem pensar a lógica da empresa, a gestão por processos, apesar de eficaz, é vista como grande desafio das organizações modernas (MÜLLER, 2003).

O modelo tradicional encontrado na maioria das organizações hoje em dia é caracterizado por uma visão vertical, onde a organização se mostra dividida em departamentos ou unidades auto-suficientes. O modelo de gestão por processos valoriza a estrutura horizontal, não permitindo que a mesma se limite a uma visão interdepartamental mas baseie-se na divisão de responsabilidades, comunicação e transferência de informações.

A Figura 19 apresenta a estrutura clássica das organizações em forma de organograma. Nela fica explícita que os setores são subordinados às diretorias e essas à presidência. Não existe nenhuma menção aos processos e quem os realiza.

É na Figura 20 que os processos ficam explícitos. Nesse tipo de estruturação matricial consegue-se visualizar quem responde pelos processos e como esses processos estão, ou não, agregando valor para os clientes.

Para completar, na Figura 21 tem-se uma visão de como funciona a gestão por funções e a gestão por processos. Pode-se verificar que na gestão por funções é valorizada a

hierarquia entre os setores. Já na gestão por processos, o foco é voltado para a execução dos mesmos. Os processos devem ter primazia sobre as funções.

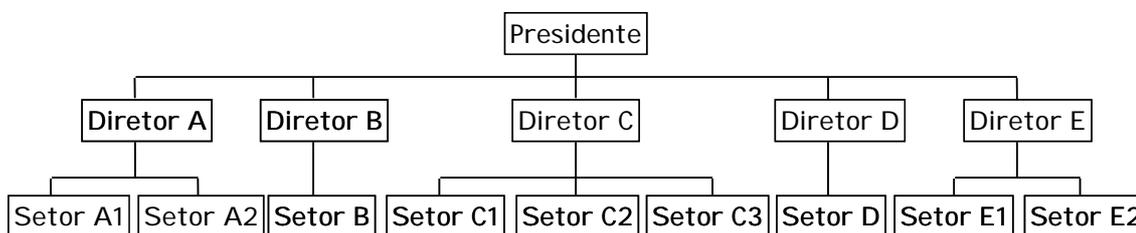


Figura 19 Visão clássica das empresas

Fonte: Müller, 2005

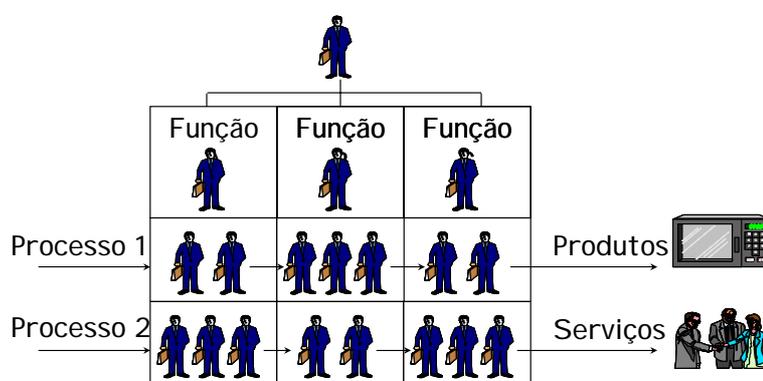


Figura 20 Relação entre processos e departamentos

Fonte: Adaptado de Müller, 2005

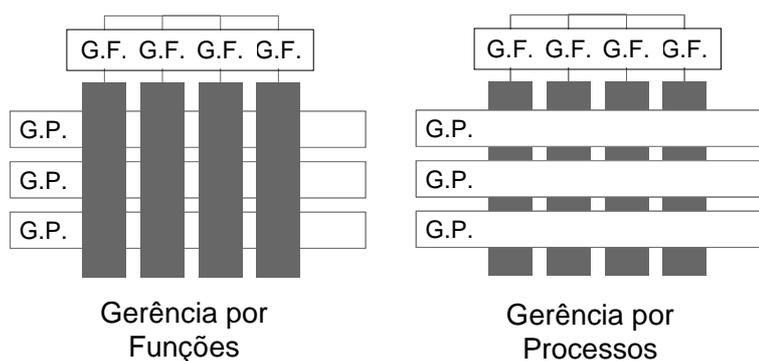


Figura 21 Comparação de estrutura organizacional por função e por processo

Fonte: Müller, 2003

Hammer e Champy (1994) definem processo empresarial como um conjunto de atividades com uma ou mais espécies de entrada e que cria uma saída de valor para o cliente. Já Gonçalves (2000a) define processo como qualquer atividade ou conjunto de atividades que toma um input, adiciona valor a ele e fornece um output a um cliente específico (Figura 22).

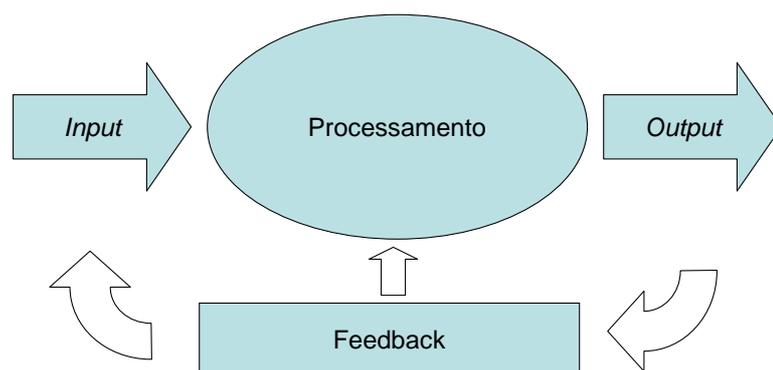


Figura 22 Lógica de um processo  
 Fonte: Adaptado de Gonçalves, 2000a

Harrington (1993) faz uma distinção entre processo produtivo e empresarial:

- a) processo produtivo: se caracteriza pelo contato físico com o produto ou serviço até a expedição, não incluindo o transporte e a distribuição;
- b) processo empresarial: caracterizado pela geração de serviço ou fornecimento de apoio aos processos produtivos. Consiste num grupo de atividades interligadas logicamente, que fazem uso dos recursos da organização para gerar resultados definidos em apoio aos objetivos da organização.

Segundo o autor, a chave para um desempenho isento de falhas são os processos, e não as pessoas.

Gonçalves (2000a) ainda separa os processos empresariais em 3 categorias. São elas (Figura 23):

- a) processos de negócio (ou de cliente): são aqueles que caracterizam a atuação da empresa e que são suportados por outros processos internos, resultando no produto ou serviço que é recebido por um cliente externo;
- b) processos organizacionais ou de integração organizacional: são centralizados na organização e viabilizam o funcionamento coordenado dos vários subsistemas da organização em busca de seu desempenho geral, garantindo o suporte adequado aos processos de negócio;

- c) processos gerenciais: são focalizados nos gerentes e nas suas relações (GARVIN, 1998 apud GONÇALVES, 2000a) e incluem as ações de medição e ajuste do desempenho da organização.

	<b>PROCESSOS DE NEGÓCIO</b>	<b>PROCESSOS ORGANIZACIONAIS</b>	<b>PROCESSOS GERENCIAIS</b>
<b>Características</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ligados à essência do funcionamento da organização;</li> <li>• Típicos da empresa em que operam;</li> <li>• Variam de organização para organização.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Produzem resultados imperceptíveis para os clientes externos;</li> <li>• São essenciais para a gestão efetiva dos negócios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ações realizadas pelos gerentes para dar suporte aos demais processos de negócio.</li> </ul>
<b>Exemplos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vendas;</li> <li>• Desenvolvimento de produtos;</li> <li>• Distribuição;</li> <li>• Cobrança;</li> <li>• Atendimento de pedidos;</li> <li>• Atendimento de garantia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planejamento estratégico;</li> <li>• Orçamento empresarial;</li> <li>• Recrutamento e seleção;</li> <li>• Compras;</li> <li>• Treinamento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fixação de metas;</li> <li>• Avaliação do resultado da empresa;</li> <li>• Gestão das interfaces;</li> <li>• Alocação de recursos.</li> </ul>
	<b>Processos primários</b>	<b>Processos de suporte</b>	

Figura 23 Categorias básicas de processos

Fonte: Adaptado de Gonçalves (2000a)

Diferente da visão clássica das empresas, a visão por processos deixa clara a resposta para as seguintes perguntas:

- a) quem são os clientes?
- b) quais são os produtos?
- c) como são os fluxos de trabalho?
- d) quais são as relações cliente-fornecedor dos departamentos/setores?

Quando se analisa o organograma de uma organização e se procura detectar falhas, verifica-se que entre os departamentos estão localizados os maiores problemas. Normalmente esses setores/departamentos se relacionam. Porém, o que um departamento acha que o outro espera dele não é o que o outro realmente espera (MÜLLER, 2003).

É bom lembrar que os processos da organização são executados por esses departamentos/setores (Figura 24) e, quando eles não se comunicam como deveriam, um cliente pode receber um produto defeituoso ou ser mal atendido ao final do processo.

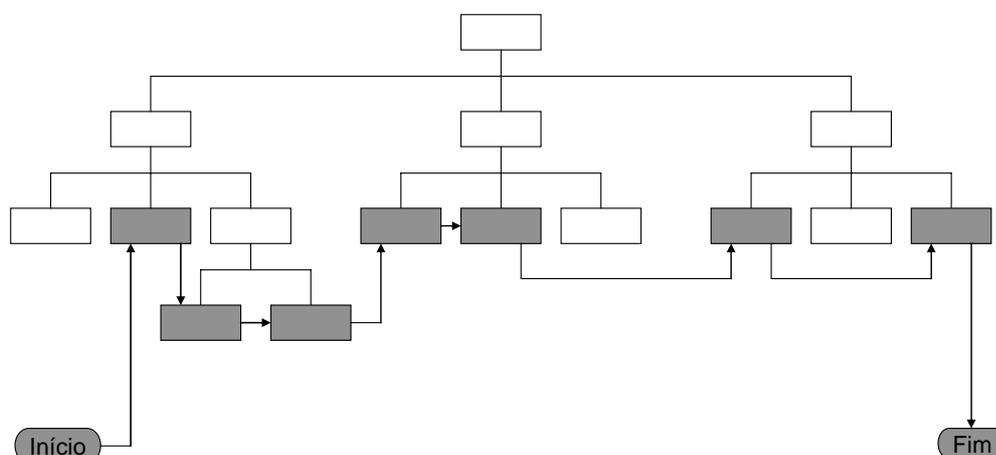


Figura 24 Sequência de um processo dentro do organograma

Fonte: Müller (2005)

Ou seja, se a organização focalizar apenas o desempenho funcional (dos setores/departamentos) e não o desempenho do processo (que é o que realmente agrega valor para o cliente), os resultados globais serão subotimizados uma vez que cada função desenvolverá metas e medidas de desempenho independentemente, melhorando, muitas vezes, às custas de outras funções (HRONEC, 1994). Normalmente o cliente é afetado pelo pior desempenho do processo. Para ele, não interessa o que acontece dentro da empresa. Por isso, mesmo que uma área tenha excelência no que faz, se uma outra área participante do processo falha, o cliente será penalizado ao final e não vai lembrar de nenhuma área de excelência da empresa. Assim, deve-se identificar e focalizar os processos (críticos) para que administração melhore os pontos vitais à sobrevivência da organização.

Harrington (1993) aponta os principais ganhos advindos da Gestão por Processos (GP):

- a) aumento da confiabilidade dos processos;
- b) menor tempo de resposta;
- c) menores custos;

- d) redução de estoques;
- e) melhoria da capacidade de produção;
- f) aumento da participação no mercado;
- g) aumento da satisfação do cliente;
- h) melhora no moral do pessoal;
- i) aumento dos lucros;
- j) redução da burocracia.

Esse mesmo autor ainda faz uma comparação entre o enfoque da gestão vertical (funcional) e da gestão horizontal (processos), como mostrado na Figura 25.

ENFOQUE NAS FUNÇÕES	ENFOQUE NOS PROCESSOS
O problema está nos empregados	O problema está nos processos
Eu cuido do meu serviço	Ajudando a fazer as coisas
Eu entendo o meu serviço	Eu sei como meu serviço se encaixa no processo geral
Meça o desempenho das pessoas	Medindo o desempenho dos processos
Mude a pessoa	Mude o processo
Sempre se acha alguém melhor	Sempre se pode aperfeiçoar
Motive as pessoas	Remova os obstáculos
Controle os empregados	Treine as pessoas
Não confie em ninguém	Estamos nisso juntos
Quem cometeu o erro?	Qual a causa deste problema?
Corrija os erros	Reduza as variações
Orientado para o lucro	Orientado para o cliente

Figura 25 Enfoques organizacionais  
Fonte: Adaptado de Harrington (1993)

### 2.1.3.1 Características dos Processos

Gonçalves (2000b) afirma que em geral os processos nas empresas podem ser classificados em internos (quando têm início, são executados e terminam dentro da mesma empresa) ou externos. Esses processos podem ser inter ou intra-organizacionais (quando envolvem diversas empresas diferentes para a sua realização).

Para esse autor, existem duas características importantes dos processos. A primeira é a sua interfuncionalidade. Apesar de alguns processos serem inteiramente realizados dentro de uma unidade funcional, a grande parte dos processos importantes das empresas (especialmente os processos de negócio) atravessa as fronteiras das áreas funcionais. Por isso mesmo, são conhecidos como processos transversais, transorganizacionais (*cross-organizational*), interfuncionais ou interdepartamentais. Também são conhecidos como processos horizontais, no momento em que se desenvolvem ortogonalmente à estrutura vertical típica das organizações estruturadas funcionalmente.

A segunda característica importante dos processos citada pelo autor é o fato de que eles têm clientes. O conceito de processo empresarial associa-se à idéia de cadeia de valor, com a definição de fluxos de valor (uma coleção de atividades que envolvem a empresa de ponta à ponta com o propósito de entregar um resultado a um cliente ou usuário final).

Esse cliente, ao qual o resultado deve ser entregue, pode ser interno ou externo à organização. Nesse sentido, a empresa é uma coleção dos fluxos de valor voltados à satisfação das expectativas de um determinado grupo de clientes. Os processos utilizam os recursos da organização para oferecer resultados objetivos aos seus clientes (HARRINGTON, 1991 apud GONÇALVES, 2000a).

Gonçalves (2000a) ainda aborda a necessidade da adaptação dos processos às mudanças dizendo que:

A definição dos processos na empresa é essencialmente dinâmica, mudando com o tempo. Novos componentes vão sendo adicionados e outros são adaptados à medida que o ambiente muda, a empresa cresce e o conhecimento especializado se desenvolve. O funcionamento do processo precisa, então, ser adaptado, de modo que possa se adequar à nova situação (GONÇALVES, 2000a, p. 13).

### 2.1.3.2 Visão Geral e Hierarquia de Processos

Para entender uma organização através de visualização de seus processos, deve-se entender a lógica com a qual esses processos se apresentam dentro dela. Um modo de ver a organização como um todo dentro de uma lógica de processos é analisando o seu macrofluxo, mostrado na Figura 26 (SENTANIN, 2004). Nesta figura são representadas as entradas e as saídas do processo. No entanto, não são considerados os fatores externos como o ambiente em que a empresa está inserida e nem a concorrência.

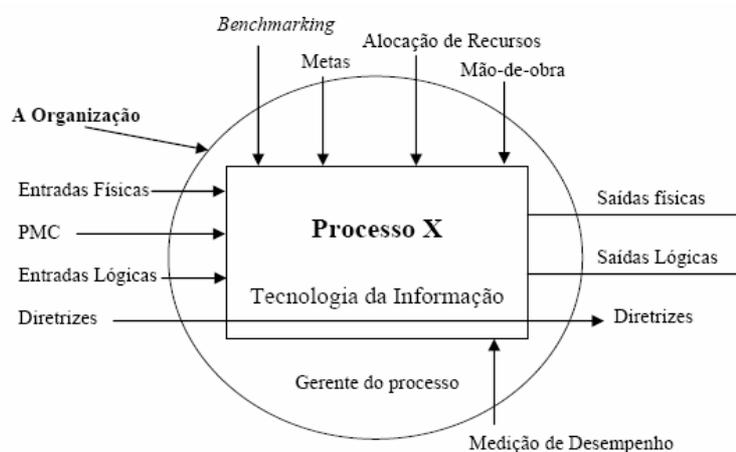


Figura 26 Macrofluxo do processo de negócio

Fonte: Cruz, 2003 apud Sentanin, 2004

Já Müller (2003) adota a visão de macroprocesso de Rummler e Brache (1994) que está em sintonia com a de Harrington (1993), como mostra a Figura 27.

Müller (2003) explica a figura quando fala que:

Uma Organização é um sistema de processamento (1) que converte diversas entradas de recursos (2) em saídas de produtos e serviços (3), que ela fornece para sistemas receptores, ou mercados (4). Ela é guiada por seus próprios critérios e feedback internos (5), mas é, em última análise, conduzida pelo feedback de seu mercado (6). A concorrência (7) também está recorrendo àqueles recursos e fornecendo seus produtos e serviços ao mercado. Todo este cenário comercial acontece no ambiente social, econômico e político (8). Olhando para o interior das Organizações, têm-se funções ou subsistemas (9), que existem para converter as diversas entradas em produtos e serviços. Finalmente, a Organização tem um mecanismo de controle – o gerenciamento (10) – que interpreta e reage aos *feedbacks* interno e externo de modo que a Organização fique equilibrada quanto ao ambiente externo (MÜLLER, 2003, p. 86).

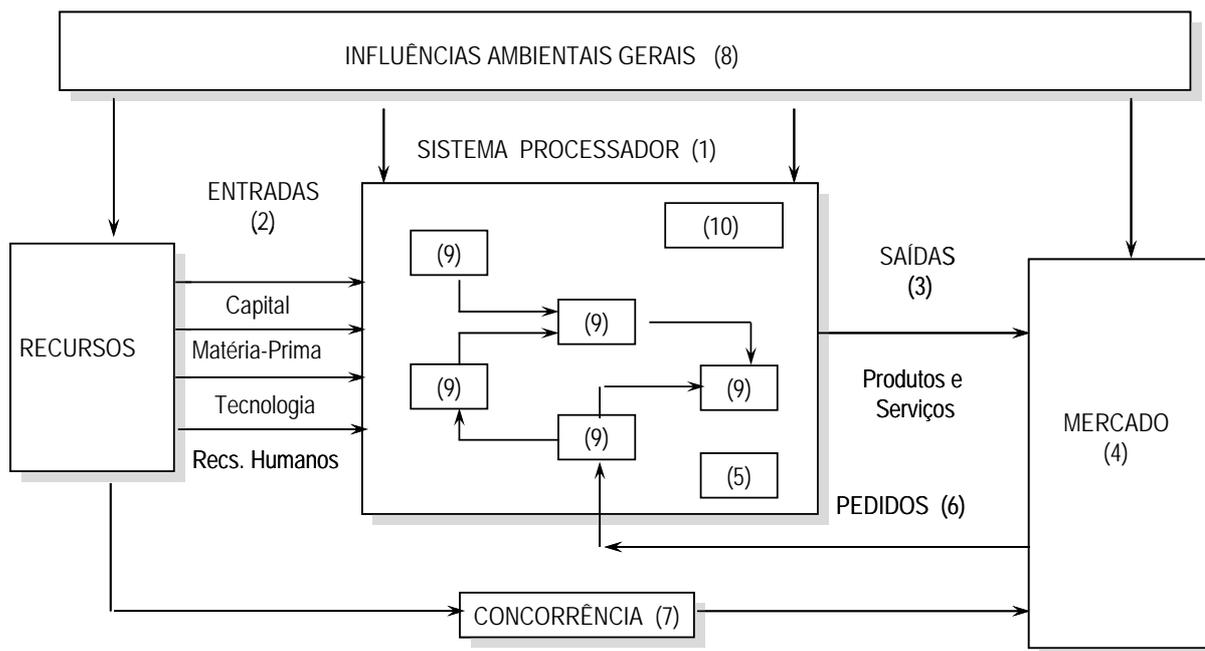


Figura 27 Visão de sistemas de uma organização

Fonte: Rummler e Brache (1994)

Todos esses autores concordam na importância do macrofluxo no que tange a:

- a) entender como o trabalho é realizado atualmente;
- b) identificar **fios desligados da empresa**;
- c) desenvolver relacionamentos funcionais que eliminem os **fios desligados**;
- d) avaliar meios alternativos de agrupar pessoas e estabelecer hierarquias.

Tendo o macroprocesso, esse deve ser desdobrado em processos, esses em subprocessos e esses últimos em atividades. Daí, tem-se uma hierarquia bem definida como mostrado na Figura 28.

Definindo no sentido crescente da hierarquia, tem-se que as atividades são as ações corriqueiras desenvolvidas na rotina dos funcionários. Já o subprocesso é o conjunto de atividades desenvolvidas por esses funcionários. O fluxo composto por um conjunto de subprocessos forma um processo, e esse gera um produto ou serviço.

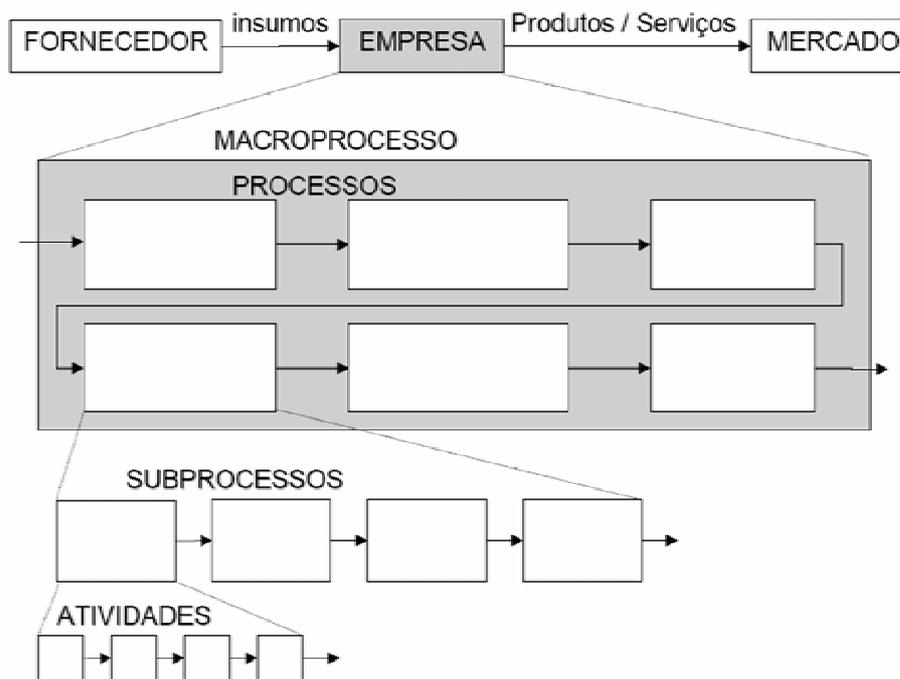


Figura 28 Hierarquia de processos  
Fonte: Adaptado de Müller (2003)

### 2.1.3.3 Responsáveis pelos Processos

É importante que cada processo tenha um responsável. Esse responsável é o dono do processo. No momento em que algo no processo está errado, o dono desse processo fica responsável por identificar o problema e em que setor esse ocorreu. Gonçalves (2000a) vai mais além quando diz que:

O emprego do conceito de processos na estruturação das empresas também leva ao desenvolvimento da função do **dono do processo**, cujas atribuições essenciais são: garantir o andamento adequado ao fluxo do processo (*pumping*), a facilitação do relacionamento dos recursos aplicados ao processo (*facilitating*), a avaliação do funcionamento da empresa da perspectiva do processo e o aperfeiçoamento do funcionamento do processo (GONÇALVES, 2000a, p. 15)

Segundo Sentanin (2004), na organização horizontal não desaparece a figura do líder. É designado um líder para cada processo responsabilizando-se pelo seu desempenho. Esses líderes devem ter certo poder e autonomia para que os executores do processo se reportem à ele com o devido respeito. O autor ainda coloca que o líder ou dono do processo deve ser um dos diretores da organização.

Caso a organização não queira ceder as atribuições de **dono do processo** aos funcionários de alto escalão, pode-se escolher um outro funcionário que tenha uma noção da

gestão por processos. Para que isso aconteça sem que haja problemas, esse funcionário deve ter poder dentro da organização, mesmo que seja através de um canal aberto com os níveis hierárquicos mais altos. Também se deve ter em mente que o dono do processo precisa ser possuidor de habilidade de liderança, poder de ação sobre o processo e conhecimento do processo por parte do seu dono.

#### **2.1.3.4 Mapeamento e Análise de Processos**

É com o mapeamento dos processos que são identificados os objetivos dos processos, clientes, fornecedores e resultados esperados. É importante a documentação do processo por meio de entrevistas e conversações. Dessa forma, consegue-se transferir as informações para uma representação visual (HRONEC, 1994).

Harrington (1994) sugere a utilização de uma simbologia específica para a construção de fluxogramas funcionais que servem para o mapeamento e análise dos processos (Figura 29).

Realizado o mapeamento, faz-se necessário uma análise em termos de tempo, custo e qualidade. Apesar da fácil identificação dos pontos de melhoria do processo em uma simples visualização do fluxo, um estudo de tempos de processamento e de ciclo também explicita as atividades mais problemáticas.

Outra análise que se torna recomendável quando da utilização de uma lógica de processos na organização é a análise do custo dos processos. Para essa análise, existe um método de custeio, criado nos Estados Unidos por Kaplan e Cooper, da *Harvard Business School*, com o principal objetivo de aprimorar a alocação dos custos e despesas indiretas fixas aos produtos. Esse método, chamado de ABC (*Activity-Based Costing*) ou custeio por atividades, tem na sua essência a lógica de processos. É através desse método que se torna possível uma mensuração mais precisa do custo de cada processo da organização (COOPER; KAPLAN, 1991).

Também não deve ser deixada de lado a análise de valor agregado, onde cada processo é avaliado de acordo com valor percebido que ele tem frente ao cliente e à organização. Nesse aspecto, as atividades dos processos podem ser classificadas em: SVA (Sem Valor Agregado – que não tem valor agregado), VRA (Valor Real Agregado – valor

agregado percebido pelo cliente) e VEA (Valor Empresarial Agregado – valor necessário para a empresa).

Simbologia	SIGNIFICADO NO FLUXOGRAMA
	Retângulo - Operação – Este símbolo representa uma mudança num item. Ele pode ocorrer pela execução de trabalho humano, atividade de uma máquina ou pela combinação de ambos. É usado para mostrar uma atividade de qualquer natureza (análises, cálculos, preenchimentos, digitações, operações de trabalho).
	Seta Grossa - Movimento/Transporte - Indica movimentação física e concreta entre localidades (mandar peças ou componentes para o almoxarifado, enviar materiais e documentos).
	Losango - Ponto de Decisão - Representa o ponto do processo em que uma decisão é tomada. A seqüência de atividades depende da decisão tomada neste ponto (vender ou não, dados suficientes ou não para decisão, investir ou não).
	Círculo Grande - Inspeção/Controle - Indica que o fluxo do processo é interrompido para que a qualidade de saída possa ser avaliada. Normalmente envolve uma operação de inspeção ou um controle (checagem, conferência, controle, verificação, autorização).
	Retângulo com Fundo Arredondado - Documento Impresso - Este símbolo indica que a saída de uma atividade inclui informações registradas em papel (relatórios, cartas, listagens de computador, memorandos).
	Retângulo de Lado Arredondado - Espera - Utilizado quando uma pessoa, um item ou uma atividade precisam esperar, ou quando um item é colocado num estoque temporário antes que a próxima atividade seja executada (esperar um avião, esperar uma assinatura, esperar um lote ser completado).
	Triângulo - Armazenagem - Este símbolo indica que existe uma condição de armazenagem sob controle e uma ordem ou requisição é necessária para remover o item para a atividade seguinte. Muitas vezes usada para representar que um produto aguarda um cliente (armazenagem, arquivamento, guarda, estoque).
	Seta - Sentido de Fluxo - Utilizada para indicar o sentido e a seqüência das fases do processo. Realiza a ligação entre os diferentes símbolos.
	Seta Interrompida - Transmissão - Identifica a ocorrência de transmissão instantânea de informação (transmissão eletrônica de dados, fax, chamada telefônica).
	Círculo Alongado - Limites - Indica o início e o fim de um processo. Normalmente as palavras “início” e “fim” estão inscritas no símbolo.

Figura 29 Simbologia de processos

Fonte: Adaptado de Müller (2003)

Executadas as análises necessárias, as possíveis melhorias nos processos da organização ficam mais explícitas. Além dessas melhorias, a empresa passa a ter processos

mais padronizados que facilitam seu entendimento e contribuem para a transferência de conhecimento. Isso se dá devido à transformação do conhecimento tácito para o explícito.

### **2.1.3.5 Processos, Estratégia e Desempenho**

O relacionamento existente entre a estratégia, a avaliação de desempenho e a gestão dos processos será mais bem visualizada quando da exposição do modelo de Müller (2003) logo a diante. No entanto, algumas relações existentes entre eles já ficam bem evidentes após a breve explanação que se seguiu.

O Planejamento Estratégico pode ser bastante influente na melhoria ou revisão de um processo quando este for considerado como crítico para a criação e/ou manutenção da vantagem competitiva da organização. Os projetos advindos do planejamento estratégico, normalmente exercem influência sobre os processos.

Em termos de avaliação de desempenho, é através dela que se tem a informação de que um processo está sendo realizado de forma adequada ou não. No final do processo deve haver um ponto de checagem (*checkpoint*) onde um indicador é gerado. Esse indicador deve corresponder a um objetivo que, obedecendo a lógica de causa e efeito do BSC, leva à estratégia da organização.

### **2.1.4 O MEIO (Modelo de Estratégia, Indicadores e Operações)**

A seguir, será efetuado um detalhamento do modelo através da apresentação de sua lógica de funcionamento e do passo a passo para a implantação.

#### **2.1.4.1 Lógica do Modelo**

Devido à necessidade de maior integração entre o Planejamento Estratégico, a Avaliação de Desempenho e a Gestão por Processos, Müller (2003) criou o MEIO (Modelo de Estratégia, Indicadores e Operações). O objetivo desse modelo é, segundo o autor, incorporar de forma balanceada Planejamento Estratégico, Gerenciamento de Processos e Avaliação de Desempenho (Figura 30).

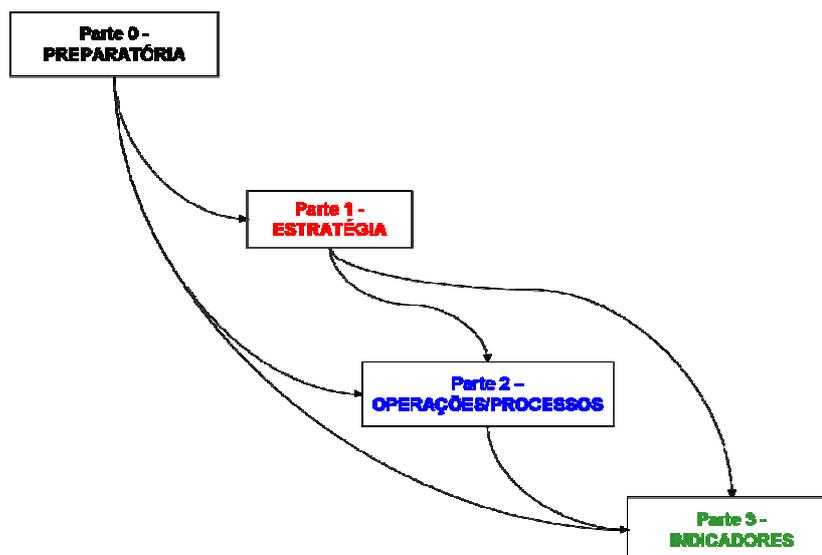


Figura 30 Modelo Geral Resumido  
Fonte: Müller (2003)

Validado dentro de instituições privadas, o MEIO é composto de quatro partes, cada uma delas divididas em respectivas fases, como mostra a Figura 31.

	PREPARATÓRIA	PE	GP	AD
FASE 0		Preparação	Preparação	Preparação
FASE 1	Equipe	Identidade Organizacional	Estrutura Organizacional	Níveis de Medição ou Perspectivas Gerais
FASE 2	Objetivos	Análise Ambiental	Configuração	Inteligência Competitiva
FASE 3	Cronograma	Delineamento de Estratégias	Priorização	Matriz de Desempenho
FASE 4	Lançamento	Implantação das Ações	Descrição	Mapa Estratégico
FASE 5			Análise	Consolidação do Sistema
FASE 6			Melhoria	
FASE 7			Padronização	

Figura 31 Resumo das Partes e Fases do Meio  
Fonte: Adaptado de Müller (2003)

As fases do modelo estão relacionadas segundo a Figura 32.

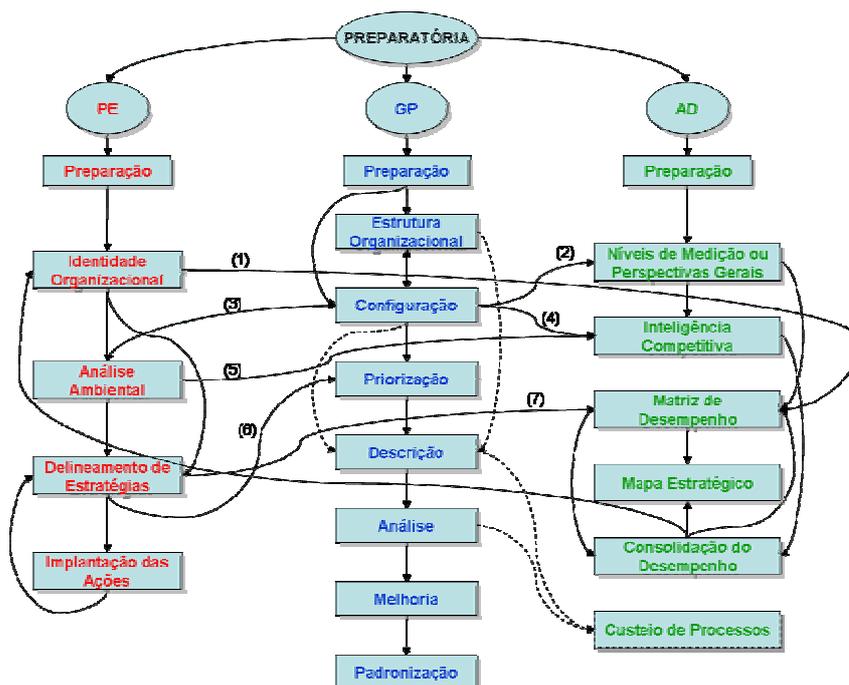


Figura 32 Fases Relacionadas do MEIO

Fonte: Adaptado de Müller (2003)

De modo ilustrativo, o autor exemplifica algumas das relações da Figura 32 da seguinte forma:

(1) da Visão de Futuro construída dentro da Identidade Organizacional (PE) derivam os macro-objetivos corporativos que vão compor um eixo da Matriz de Desempenho (AD);

(2) o segundo eixo – a definição de Perspectivas Gerais (AD) – advém da Configuração dos Processos (GP);

(3) a Configuração dos Processos (GP) é reciprocamente influenciada pela Análise do Ambiente (PE);

(4) a construção de um sistema de Inteligência Competitiva (AD) é suportada pela Configuração dos Processos (GP),

(5) e pela Análise do Ambiente (PE);

(6) do Delineamento de Estratégias (PE) se extraem objetivos para as AENs (Áreas Estratégicas de Negócio), os quais ajudam a priorizar os processos (GP),

(7) e se associam aos objetivos corporativos na composição de um dos eixos da Matriz de Desempenho (AD).

A Figura 32 representa uma idéia do modelo ideal. No entanto, para cada caso em particular, deve-se optar por utilizá-lo em sua plenitude ou não.

Esse modelo foi validado por Müller (2003) sendo aplicado em uma empresa de serviços de engenharia, uma indústria metal-mecânica e uma indústria calçadista. No entanto, devido às particularidades de cada tipo de empresa, talvez sejam necessárias adaptações na sua estrutura, principalmente no caso do presente estudo, onde a empresa objeto do estudo se trata de uma Sociedade de Economia Mista de caráter público.

#### **2.1.4.2 Subsistemas do Modelo**

A seguir, são apresentados as partes ou módulos do MEIO, com o seu devido detalhamento. Quando necessário, será realizada uma conexão do tópico em discussão com a seção conceitual desse capítulo referente à revisão bibliográfica. Esta opção visa, por um lado, evitar redundância frente ao exposto anteriormente, e, por outro, facilitar a compreensão do modelo.

#### **2.1.4.3 Parte 0**

A implantação do modelo deve ser iniciada por uma parte preparatória como mostrado na Figura 31. Essa parte preparatória (Parte 0) é dividida em 4 tarefas e é pré-requisito básico para a continuidade da implementação. É nesse momento que se deve:

- a) construir a equipe: montar a equipe que fará a preparação do projeto,
  - Nomear o líder ou coordenador geral: pessoa de confiança do principal representante da empresa, investida de poder para implantação do modelo;
  - Montar equipe executiva: equipe de altos executivos que farão as discussões e definições necessárias da fase preparatória. Os componentes da equipe executiva devem ser nomeados pelo coordenador geral;
- b) definir os objetivos: definir claramente as expectativas em relação ao modelo,

- Execução do seminário inicial: homogeneizar a compreensão do modelo através de um fórum de discussão envolvendo a equipe executiva e as pessoas chave identificadas pelo coordenador geral;
  - Definir os objetivos e selecionar os módulos do modelo: a equipe executiva deve definir o que espera do projeto (objetivos) e a partir disso, fazer as devidas opções entre a implantação completa ou parcial do modelo;
- c) elaborar o cronograma: estimar o cronograma inicial de trabalho com base nos objetivos definidos. Segundo o autor do modelo, pode-se iniciar a implementação por qualquer uma das partes do modelo, desde que as demais estejam minimamente atendidas;
- d) lançar o projeto: esta fase consiste na realização do seminário de lançamento, no qual é apresentada a visão geral do projeto e suas implicações para as pessoas, além da montagem de equipes de projeto. Essas equipes podem ser formadas pelas pessoas que compõem as equipes executivas.

#### **2.1.4.4 Parte 1**

Com as equipes definidas, os objetivos traçados, o cronograma elaborado e o projeto lançado, a empresa encontra-se apta para iniciar a implementação do modelo. A partir daí, inicia-se o segundo Módulo (Parte 1) de implementação do modelo. Essa parte é definida por Müller (2003) como Planejamento Estratégico. Esse módulo a ser implementado exige um certo conhecimento por parte das equipes da sistemática de desenvolvimento do planejamento estratégico. Esta parte é composta das seguintes atividades:

- a) preparar para o planejamento estratégico,
- treinamento em planejamento estratégico;
  - definir o período de cobertura do plano e de reavaliações;
  - detalhar o cronograma geral;
- b) construir a identidade organizacional,
- definir o negócio;

- definir a missão;
  - elaborar os princípios e valores;
  - construir a visão de futuro da empresa;
- c) definir os direcionadores estratégicos;
- d) analisar o ambiente;
- e) delineamento de estratégias;
- f) implantação das ações.

#### **2.1.4.5 Parte 2**

Elaborado o planejamento estratégico, parte-se para a próxima etapa de implementação do modelo (Parte 2). Esta etapa é a de Gerenciamento de Processos (GP), onde tem-se como ponto de partida a estrutura atual encontrada na empresa. Este módulo é dividido nas atividades a seguir:

- a) preparar para o gerenciamento de processos,
- treinar a equipe de projeto nos conceitos do GP abordados no capítulo 2;
  - detalhar o cronograma geral;
- b) rever a estrutura organizacional,
- construir/revisar o organograma;
  - identificar as atividades dos setores;
  - levantar as principais relações cliente-fornecedor (problemas de interface entre os setores da empresa);
- c) configurar os processos,
- construir o mapa do negócio da empresa (Figura 27);
  - identificar o macroprocesso de funcionamento da empresa (Figura 28);

- caracterizar os principais processos (onde inicia, o que é feito e onde termina cada processo);
  - identificar os setores responsáveis e participantes de cada processo da empresa (etapa de definição dos donos e coordenadores de melhorias dos processos, além dos setores que são responsáveis pelos processos);
- d) priorizar os processos,
- estabelecer o relacionamento entre os processos e os fatores críticos ou objetivos estratégicos;
  - estabelecer o relacionamento entre os processos e os problemas (pontos fracos) internos;
  - definir os processos críticos;
- e) descrever os processos,
- realizar o detalhamento em atividades;
  - Mapear os processos (fluxogramas);
- f) analisar os processos,
- analisar os tempos (ciclo versus processamento);
  - avaliar o valor agregado (VEA, SVA e VRA);
  - realizar o custeio de processos (ABC);
  - levantar questões (classificá-las também quanto a gravidade: alta, média e Baixa);
- g) aplicar melhoria de processos (garantir os resultados das melhorias, bem como disparar ações corretivas no caso de desvios),
- propor melhorias;
  - priorizar as ações oriundas das propostas de melhoria;

- definir indicadores para cada proposta de melhoria;
  - iniciar implementação e acompanhamento das ações de melhoria;
- h) Padronizar os processos (garantir a manutenção do nível de desempenho alcançado com as melhorias).

#### **2.1.4.6 Parte 3**

Com os processos bem definidos, e tendo a organização assimilado a visão por processos, parte-se para a implementação do terceiro módulo (Parte 3) do MEIO que é a Avaliação de Desempenho. Segundo Müller (2003, p. 193), é nesta parte que se faz “...a construção do sistema de medição de desempenho, concatenando aspectos estratégicos com operacionais (processos)”.

A seguir são detalhadas as atividades desta parte do MEIO.

- a) preparar para a Avaliação de Desempenho,
- realizar treinamento em avaliação de desempenho (assim como nos demais módulos do modelo);
  - detalhar o cronograma (reavaliar o cronograma geral estabelecido, principalmente pela AD necessitar de elementos constantes dos demais módulos);
- b) definir e validar os níveis de medição ou perspectivas gerais;
- c) montar um sistema de inteligência competitiva (definição do que deve ser monitorado, com o intuito de evitar surpresas e até buscar antecipações a movimentos externos e internos);
- d) elaborar a matriz de desempenho (perspectivas, objetivos, estratégia, indicador, unidade, dados históricos, situação atual, metas, orçamento e responsável),
- relacionar os objetivos com as perspectivas (objetivos podem ser traduzidos em dimensões de desempenho - qualidade, inovação, crescimento, rentabilidade, prazos, etc.);

- definir os indicadores e metas em cada perspectiva (para cada objetivo/estratégia (o que / como) é definido um indicador (como medir) e sua respectiva unidade de medida;
  - relacionar com ações definidas no plano estratégico ou definir novas ações (iniciativas);
- e) elaborar o mapa estratégico (Figura 16),
- esboçar o mapa estratégico de indicadores;
  - relacionar os processos internos com as demais perspectivas (interface entre GP e AD);
  - consolidar o mapa estratégico;
- f) consolidar o sistema,
- validar a matriz de objetivos, indicadores, metas e iniciativas para as perspectivas;
  - definir responsabilidade e periodicidade;
  - definir pesos por perspectivas e dentro das perspectivas, limites e faixas de variação;
  - propor um sistema de feedback e reconhecimento-recompensa chamado por Müller (2003) de **reco-reco**;
  - definir as formas de coleta de dados – integração com tecnologia de informação para garantir automação dessa coleta;
  - definir os interessados e montar os relatórios para cada usuário (“o que” e “para quem”).

A Figura 30, a Figura 31 e a Figura 32, já apresentadas, são essenciais para a compreensão do modelo como um todo, além de situar a organização nas partes e fases do MEIO. Os formulários criados por Müller (2003) também facilitam a implementação e entendimento do modelo.

É importante ressaltar, mais uma vez, a flexibilidade do modelo quanto a empresas que já possuem alguns dos módulos implementados. Para que a empresa implemente os demais módulos, podem ser necessárias algumas adaptações ou, em alguns casos, uma nova implementação dos módulos já existentes na sistemática de gestão da empresa para garantir uma melhor aderência do modelo.

No tópico 2.3 será apresentado o caso de aplicação do MEIO em uma empresa pública de transporte em massa. Essa aplicação contribui para discussão e consolidação desta proposta de implementação do modelo em uma empresa pública de transporte coletivo em massa. Mas, antes, serão abordadas algumas questões referentes à Gestão na Administração Federal (Gestão Pública) para se entender melhor as particularidades das empresas dessa natureza.

## **2.2 Gestão na Administração Pública**

Entre 1990 e 2000, o Brasil foi o palco de um conjunto de políticas orientadas para transformações econômicas, políticas, tecnológicas e institucionais, visando à inserção do país na nova ordem internacional. A transformação do papel do Estado entrou na agenda governamental, juntamente com a aceleração do processo de privatização.

Com base nisso, Ribeiro (2003) comenta que:

Num contexto de abertura econômica e de revalorização da democracia, o governo propôs substituir o modelo de Estado Produtor (empresário) por um modelo Regulador (normatizador) de bens e serviços, e provedor de políticas sociais. Entre as justificativas que serviram de base para a mudança do modelo figuraram o enfrentamento da crise fiscal, os esforços para a retomada do crescimento econômico e a legitimação de um novo arcabouço institucional para o Estado democrático (RIBEIRO, 2003, p. 1).

Esse autor também aborda o modelo burocrático consolidado a partir dos anos 30 que se traduziu nos argumentos de ineficiência e ineficácia de procedimentos administrativos, hipertrofia das organizações, inadequação tecnológica, incompatibilidade do modelo de administração vigente com o novo modelo de desenvolvimento econômico e social. Segundo ele, este diagnóstico orientou propostas de alteração dos critérios tradicionais de formação da burocracia estatal no sentido de uma ruptura com o monopólio administrativo estatal.

### 2.2.1 Contexto Legal

Nesse contexto, o Estado tem procurado se organizar de modo a proporcionar à sociedade serviços cada vez mais qualificados. Para uma melhor compreensão da estrutura atual do Estado, deve-se observar o que diz o Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1967) com suas devidas atualizações, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

Segundo esse Decreto-Lei, a Administração Federal, composta dos seus órgãos, auxilia o Presidente da República e os Ministros de Estado a exercer as atribuições de sua competência constitucional, legal e regulamentar. A Administração Federal compreende (i) a Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios e (ii) a Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista;
- d) Fundações Públicas.

As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

O Decreto-Lei nº 200 (BRASIL, 1967) ainda define cada categoria de entidades que compõem a Administração indireta:

- Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita própria, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada;
- Empresa Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a

exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 900, de 1969);

- Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou à entidade da Administração Indireta (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 900, de 1969);
- Fundação Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes (Incluído pela Lei nº 7.596, de 1987).

Neste trabalho será dado um maior foco à Sociedade de Economia Mista, visto que essa é a natureza da empresa objeto do estudo.

No caso da Sociedade de Economia Mista, quando a atividade for submetida a regime de monopólio estatal, a maioria acionária caberá apenas à União, em caráter permanente.

Apesar de definida como entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, Mello (2002) conclui que:

... o regime jurídico das sociedades mistas e empresas públicas, por decisão constitucional obrigatória para todo o País, não é o mesmo regime aplicável a empresas privadas, e nem sempre é idêntico ao destas no que concerne às relações com terceiros, na medida em que, com objetivos de melhor controlá-las, a Lei Maior impôs-lhes procedimentos e contenções (que refluem sobre a liberdade de seus relacionamentos; como o concurso público para admissão de pessoal e a licitação pública) inexistentes para a generalidade das pessoas de direito privado (MELLO, 2002, p. 9).

A principal diferença entre Sociedades de Economia Mista e Empresas Públicas está na formação do capital social. No caso das Sociedades de Economia Mista, é subscrito por entidades vinculadas à Administração Pública e por particulares, devendo, no entanto, haver o

controle acionário das Entidades vinculadas à Administração. Só será Sociedade de Economia Mista se houver o controle acionário pela Entidade vinculada à Administração Pública (ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2006).

As principais características da Sociedade de Economia Mista são (ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2006):

- a) pessoa jurídica - titular de direitos e obrigações próprios distintos da pessoa que a instituiu;
- b) de direito privado - entretanto incidem, ao menos parcialmente, normas de direito público a exemplo do concurso público para investidura no emprego público e obrigatoriedade de realizar processo de licitação pública;
- c) criação autorizada por lei específica - CF/88, art. 37, XIX, redação da EC nº 19;
- d) o seu pessoal é ocupante de emprego público;
- e) regime tributário - o mesmo das empresas privadas;
- f) forma de organização - unicamente sob a forma de sociedade anônima;
- g) composição do capital - a titularidade do capital pode ser público e privado;
- h) não estão sujeitas a falência, mas os seus bens são penhoráveis e executáveis, e a pessoa jurídica que a controla responde, subsidiariamente, pelas suas obrigações (art. 242, da lei 6404/76, lei das sociedades anônimas);
- i) proibição de acumulação de cargos, empregos ou funções;
- j) os seus empregados estão vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Uma outra característica das organizações públicas que se deve considerar é o conjunto de alterações feitas no corpo gestor quando da troca de governo. Além da morosidade, burocracia e resistência à mudança, a troca de governo tem um grande impacto, muitas vezes, até no modelo de gestão que é utilizado. Além de tudo isso, quando uma grande

parte do corpo gestor sai da empresa, leva consigo o conhecimento tácito dos processos e do histórico de mudanças e de melhorias.

### 2.2.2 Particularidades da Gestão Pública

Como é de conhecimento tácito do povo brasileiro, um outro detalhe que deve ser comentado é a questão da cultura do funcionalismo público devido a sua fragilidade no que tange à dificuldade de implementação de mudanças.

Como exemplo, pode-se citar o caso apresentado por Silva (2001), onde o autor relata que além das dificuldades econômicas e administrativas existentes nas organizações de natureza pública, os gestores dessas instituições deparam-se com a questão cultural do funcionalismo público *versus* as necessidades de modernização e ajuste às novas realidades existentes no mercado institucional brasileiro. Ou seja, o desafio dos gestores está em compreender e modificar as atitudes e o comportamento de seus servidores, visto que, a principal reclamação dos funcionários é a falta de motivação para produzir a mudança de suas ações. O autor ainda complementa observando que queixas sobre a falta de condições físicas, materiais e econômicas são constantes, podendo, em alguns casos, refletir na qualidade do serviço prestado por seus servidores e conseqüentemente nas instituições.

Já no caso do funcionalismo público e sua produtividade, Silva (2001) ressalta que:

O foco das discussões sobre o funcionalismo público e sua produtividade, sempre beiram a polêmica e infundável polarização de interesses entre aqueles que produzem o serviço e seus consumidores. Nesta ótica, os embates costumam ser exaustivos e oferecem poucas soluções para o problema, pois os centros de interesses são distintos, particulares e privilegiam apenas um dos lados. O desafio é analisar ponto a ponto cada uma das arestas para que se configure o todo, que como se sabe, sempre é mais do que a soma das partes (SILVA, 2001, p. 97).

Segundo a política atual, a cada quatro anos as equipes diretivas das instituições públicas sofrem transformações, em virtude dos aspectos políticos, mas os funcionários dessas mesmas instituições permanecem. E como conseqüência natural desse processo de transformação, muitas vezes, as mudanças administrativas e gerenciais são radicais e profundas.

### 2.3 Considerações sobre a revisão da literatura

Segundo Ribeiro (2003), as seguidas ondas de modernização da gestão pública no Brasil, entre os anos 30 e 90, seguiram alguns padrões, dentre eles a fragmentação institucional e a separação entre a formulação e a implementação política. A autora ainda complementa dizendo que:

A retórica da reforma dos anos 90 avançou do ponto de vista da utilização do conceito de governança e dos princípios políticos que orientaram as propostas, quais sejam: participação, accountability, controle social. E neste sentido, foi além do simples discurso de transposição de técnicas de gestão do setor privado para o setor público, muito característico dos anos precedentes. Mas, ainda assim, a agenda mostrou-se bastante restrita, uma vez que a lógica do processo decisório, que inclui formulação e implementação, não foi objeto da reflexão política (RIBEIRO, 2003, p. 7).

Isso mostra que o estilo de gestão das empresas públicas está mudando. O planejamento estratégico, a avaliação de desempenho e a gestão por processos são ferramentas de gestão aparentemente eficientes para empresas dessa natureza.

Nesse capítulo procurou-se abordar o MEIO e seus módulos, assim como algumas considerações sobre as organizações públicas, com o intuito de auxiliar na aplicação do modelo nesse tipo de organização de modo a possibilitar uma análise de aderência e algumas adaptações.

A seguir será abordada a aplicação do MEIO em uma empresa pública de transporte em massa da cidade de Porto Alegre.

### **3 APLICAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

Neste capítulo são realizadas discussões da aplicação do modelo que embasam as sugestões de melhoria visando aumentar a aderência do mesmo à empresa objeto do estudo, sendo também apresentadas algumas adaptações do modelo.

#### **3.1 Cenário Metroferroviário Brasileiro**

O transporte ferroviário no Brasil teve início com os trilhos da EF Mauá, cobrindo uma extensão de 14,6 km no atual município de Magé, dando passagem à primeira composição ferroviária formada no país, destinada a complementar o trajeto Rio – Petrópolis (CALDEIRA, 1995).

O transporte ferroviário de passageiros de curta e de longa distâncias evoluiu continuamente, em concomitância com o transporte de carga, até confrontar-se com a acirrada competição do transporte rodoviário, em particular a partir da década de 50 e, mais recentemente, com o transporte aéreo.

Devido a isso, diversas experiências de reorganização de sistemas ferroviários foram iniciadas nacional e internacionalmente. O elemento-chave das estratégias de reorganização tem sido, majoritariamente, a introdução de forças do mercado, isto é, o princípio da lucratividade na operação ferroviária, ou então, o de que a operação demande o menor nível possível de subsídio. No caso específico do transporte regional de passageiros, ou de cercanias, essa nova concepção negocial tem estimulado o desenvolvimento de novos veículos ferroviários, mais leves, modulares e apropriados para esse tipo de transporte (DORES et al., 1998). No entanto, as atuais companhias de transporte ferroviário só adquirem novos veículos com essas características para as novas linhas ou quando da necessidade de renovação da frota.

Atualmente, o sistema metroferroviário brasileiro (Figura 33) totaliza quinze subsistemas, sendo: sete Federais, seis Estaduais e duas Concessões (Anexo 1). Durante o ano de 2003, esses quinze subsistemas estavam empregando 24.936 pessoas e transportaram 1,2 bilhão de passageiros. Eles estão localizados em 12 regiões metropolitanas e abrangem 68 municípios, atendendo 42,5 milhões de habitantes (CBTU, 2006).

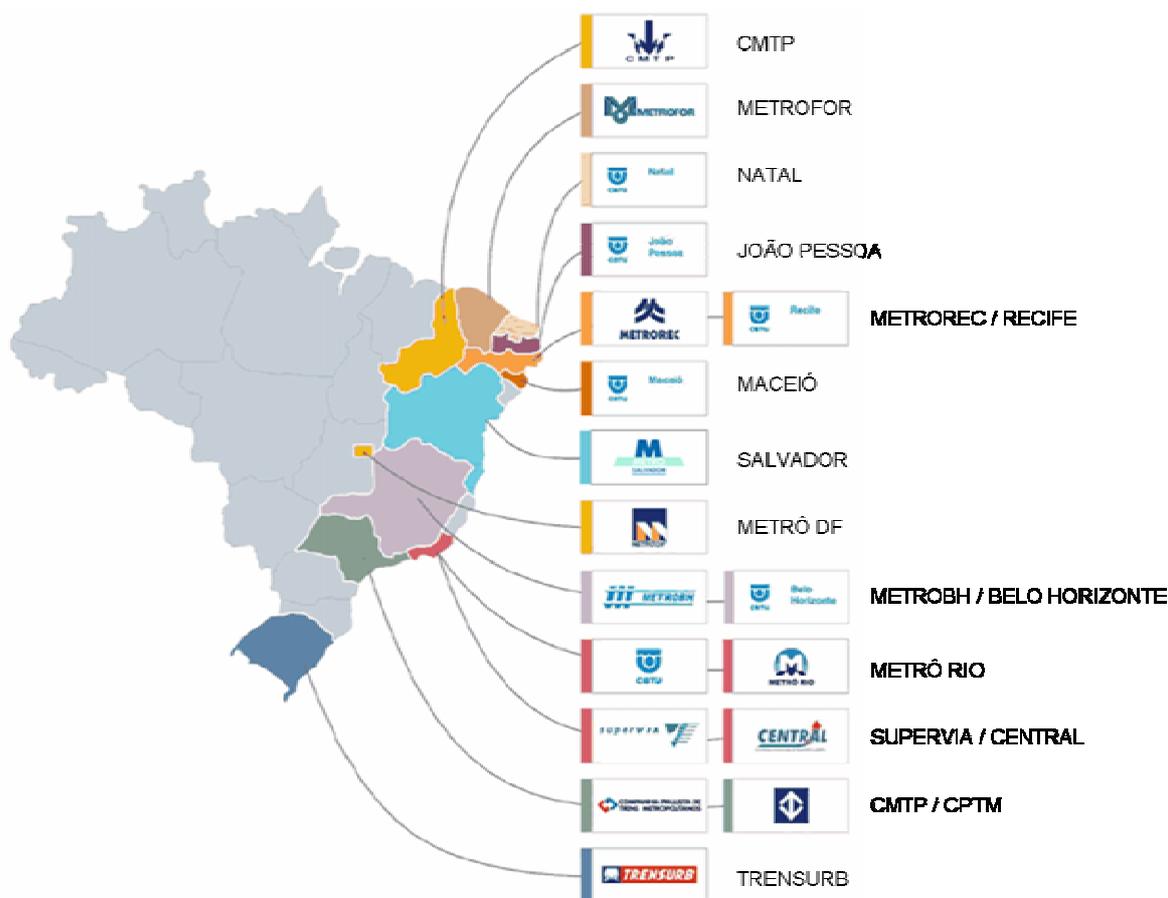


Figura 33 Sistema Metroviário Brasileiro (Anexo 1)  
Fonte: CBTU (2006)

### 3.2 Apresentação da Empresa

A Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre, TRENSURB S/A, é uma empresa pública, caracterizada por Sociedade de Economia Mista, vinculada ao Ministério das Cidades, Governo Federal, criada pelo decreto 86640, em 25 de abril de 1980, iniciando sua operação comercial em 1985. A empresa tem como acionistas a União – Governo Federal – (99,21%), o Governo do Rio Grande do Sul (0,61%) e a Prefeitura Municipal de Porto Alegre (0,17%).

A TRENSURB S/A, apesar de estar classificada como uma empresa do tipo Sociedade de Economia Mista, funciona como pública devido a suas ações com direito a voto pertencerem em sua maioria à União. Uma prova disso é o fato de que seus funcionários, apesar de regidos pela CLT (Consolidação das Leis do Trabalho), são admitidos através de concurso público.

A empresa tem por objeto social, conforme o artigo nº 4, capítulo II de seu estatuto, a construção, implantação e exploração de um serviço de trens urbanos na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), no Estado do Rio Grande do Sul, além da exploração das atividades conexas ou complementares às já descritas.

A estrutura dirigente da empresa é composta pela Presidência, Diretoria de Administração e Finanças (DIRAF), Diretoria de Operações (DIROP) e pela Superintendência de Desenvolvimento e Expansão (SUDEX), conforme apresentado no organograma da Figura 34 com detalhamento das siglas no Anexo 2. O quadro funcional da empresa é composto por 1.123 empregados, 443 trabalhadores terceirizados e 70 estagiários que, subdivididos em escalas e jornadas de trabalho diferenciadas, garantem o funcionamento diário por 24 horas, há 20 anos.

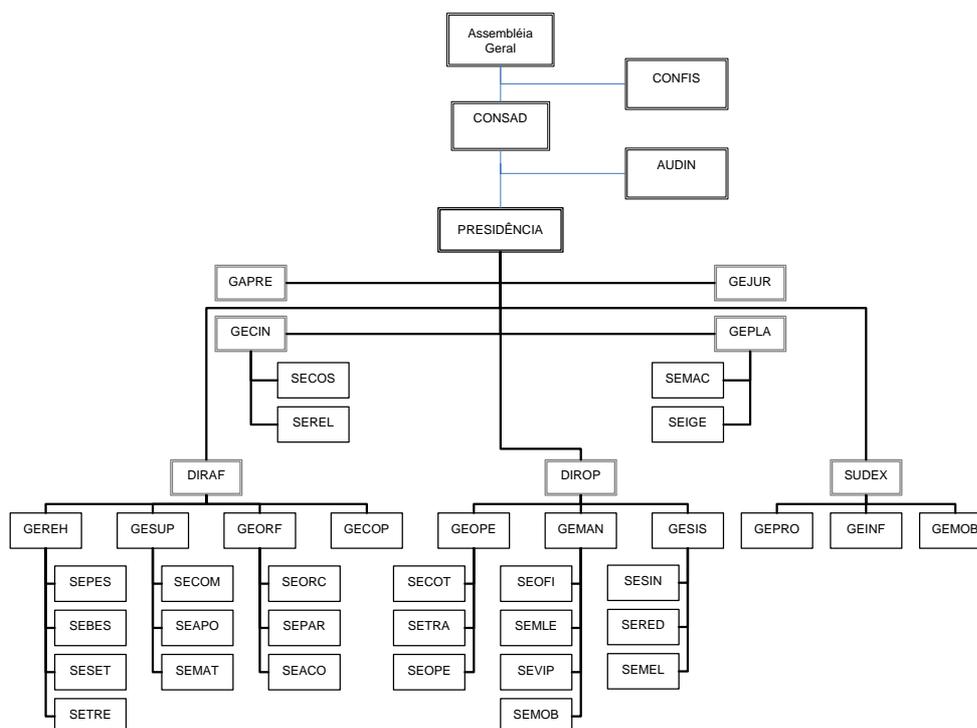


Figura 34 Organograma da empresa TRENSURB S/A  
Fonte: TRENSURB (2005)

Atualmente, a empresa opera uma linha de trens urbanos com extensão de 33,8 km, no eixo norte da RMPA, com 17 estações (Figura 35 e Figura 36) e uma frota de 25 trens, atendendo a 5 municípios: Porto Alegre, Canoas, Esteio, Sapucaia do Sul e São Leopoldo.

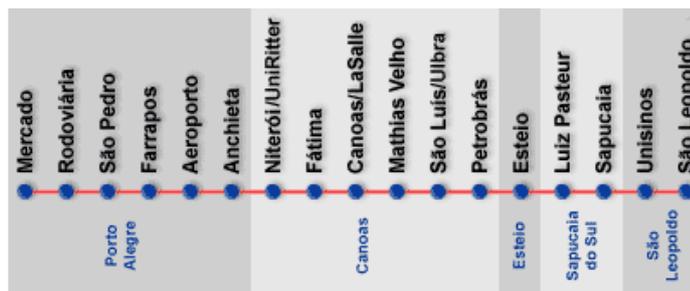


Figura 35 Estações da linha de trens urbanos operada pela TREN SURB S/A  
Fonte: TREN SURB (2005)

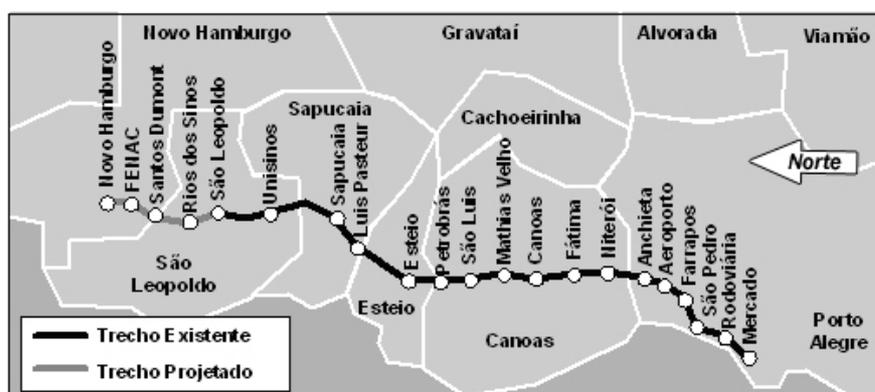


Figura 36 Mapa com o trajeto da linha atual e prevista  
Fonte: TREN SURB (2005)

Esse trecho está constituído de duas linhas bidirecionais eletrificadas, sinalizadas, em bitola de 1,60m, exclusivas para transporte de passageiros, totalmente bloqueadas e sem cruzamento em nível. As 17 estações, implantadas em intervalos médios de 2,1 km, estão integradas ao sistema de transporte urbano e interurbano com plataformas de embarque e desembarque de 190 metros de extensão.

### 3.2.1 Gestão da Empresa

Atualmente, a TREN SURB S/A transporta cerca de 48 milhões de passageiros por ano. Seu faturamento, englobando receitas operacionais (R\$ 44.468.579,00) e extra-operacionais (R\$ 1.326.841,66) em 2005 foi de R\$ 45.945.420,66 (TREN SURB, 2005). Hoje a empresa possui um índice de cobertura em torno de 40%, ou seja, seu faturamento representa 2/5 do total de gastos.

A empresa, após a elaboração de seu Planejamento Estratégico, ao qual foi dado um caráter participativo (item 2.1.1.4), sendo assim chamado de PEP (Planejamento Estratégico Participativo), passou a ter a seguinte identidade organizacional (TRENSURB, 2005):

- a) Missão: contribuir para a promoção da mobilidade urbana, consolidar-se como empresa pública estruturadora do transporte de passageiros na Região Metropolitana de Porto Alegre, prestar um serviço eficiente, com qualidade e responsabilidade social, buscar o aperfeiçoamento tecnológico permanente, a inclusão social, a valorização e o respeito às pessoas;
- b) Visão: empresa sob gestão pública, sustentável, referência no transporte sobre trilhos, em permanente expansão e atualização tecnológica, estruturadora de mobilidade urbana, atuando com responsabilidade e inclusão social, em harmonia com o meio ambiente e valorizando seu quadro funcional;
- c) Valores: ética nas relações, responsabilidade social, respeito ao meio-ambiente, transparência administrativa, democracia participativa, espírito público, capacidade técnica, incentivo à criatividade, valorização do quadro funcional, atualização tecnológica, gestão operacional.

O PEP deixou à mostra algumas das deficiências da TRENSURB em termos de gestão. Dessa forma, alguns dos planos de ação gerados objetivavam o aprimoramento dos processos de gestão da empresa, da sistemática de custeio e da política de suprimentos.

### **3.3 Implantação do modelo tendo como base o MEIO**

A partir da necessidade, por parte do corpo gestor da TRENSURB, de implementar sistemáticas de gestão e de custos dentro da empresa objeto do estudo, foi desenvolvida uma metodologia, com base no modelo de Müller (2003) que, além de suprir a demanda da empresa, otimizaria todo o seu *modus operandi* em termos de gestão.

A implementação do modelo dentro da TRENSURB se deu conforme um projeto com base em contrato estabelecido com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e a FAURGS. O projeto foi desenvolvido por um grupo de pesquisadores do PPGEP (Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção) da UFRGS, coordenados

pelo professor Dr. Francisco José Kliemann Neto do Núcleo de Economia da Produção. O prazo contratual para a implantação era de quatorze meses.

Os objetivos iniciais do projeto eram:

- a) analisar e aprimorar os processos de gestão da empresa;
- b) criar informações/indicadores dos processos/atividades;
- c) avaliar de forma mais precisa os custos dos serviços/produtos, bem como o valor das diversas atividades desenvolvidas pela empresa;
- d) desenvolver uma política de suprimentos para a empresa;
- e) estruturar uma sistemática de desenvolvimento e avaliação de fornecedores.

Esse trabalho se limita aos dois primeiros objetivos, constituídos por módulos do MEIO e necessitam, como pré-requisito, de uma estratégia que os alimente.

### **3.3.1 Diagnóstico inicial**

Antes de se iniciar a implementação do MEIO na empresa objeto de estudo se fez necessária a realização de um diagnóstico inicial para se ter ciência de quais módulos ou fases de módulos já foram implementados anteriormente e se estes estavam adequadamente aderidos à empresa e às necessidades do modelo.

Realizado tal diagnóstico inicial, foi constatada a existência de uma estratégia já traçada e elaborada por um Planejamento Estratégico Participativo (PEP), o qual teve o seu conceito já abordado anteriormente (item 2.1.1.4) e será detalhado posteriormente.

A empresa já possuía alguns indicadores que serviam para balizar a Direção na tomada de decisões. No entanto, vários deles estavam desvinculados da estratégia traçada e dos processos da organização. Mesmo com uma estratégia definida, muitas vezes essa era penalizada pela falta de orçamento/recursos para a execução dos projetos.

Outro fator detectado foi a falta de integração entre o planejamento estratégico e os indicadores, além da visão funcional que a empresa possuía. Como os indicadores não

estavam vinculados aos processos, não se sabia se a organização estava ou não atendendo às exigências necessárias de desempenho desses processos para atingir a estratégia.

Não foi encontrada nenhuma forte evidência da existência da visão de processos dentro da empresa. Seus funcionários eram cobrados por indicadores setoriais (que não refletiam a real eficiência do processo) ou globais (onde a influência do funcionário para se atingir a meta poderia ser muito pequena ou nenhuma). Indicadores como **atendimento ao cronograma próprio**, referente ao objetivo **definir política de gestão de pessoas** não mostrava a eficiência do processo de RH (Recursos Humanos) e poucos funcionários do GEREH (Gerencia de Recursos Humanos) contribuía para o mesmo.

Um outro fator que se deve ressaltar é o da existência de um mapa estratégico que foi estruturado com auxílio de uma empresa externa de consultoria. Isso mostrava que a empresa não estava totalmente alheia à sistemática de avaliação de desempenho que se pretendia implementar.

A seguir, serão detalhadas as partes do modelo que foram encontradas dentro da TRENSURB seguindo com uma análise de aderência dessas partes ao MEIO.

### **3.3.1.1 Planejamento Estratégico Participativo**

Assim como em todas as organizações, a TRENSURB sempre possuiu uma estratégia implícita. Essa estratégia, apesar de não oficializada, se mostrava nas ações e decisões tomadas pela empresa com base em um gerenciamento por diretrizes. Porém, o governo passou a exigir de modo não oficial que as empresas vinculadas se mostrassem mais eficazes. Isso fez com que a TRENSURB partisse para uma nova modalidade de gestão, o que gerou a iniciativa de se realizar um processo de planejamento estratégico formal.

Partindo disso, e com o objetivo de dar um caráter sistêmico, onde fossem percebidas as conexões ocultas entre os fenômenos, e desenvolver uma forma de raciocínio que pensasse sempre em termos de padrões, de redes e de relacionamentos, o corpo de gestores adotou a metodologia do Planejamento Estratégico Participativo, que seguiu as seguintes fases de implantação:

- a) preparação para o planejamento;

- b) seminário de preparação da equipe de monitoria e apoio;
- c) coleta de dados para análise interna e externa, pela GEPLA (Gerência de Planejamento);
- d) plenária de sensibilização para o PEP;
- e) análises externa e interna;
  - sistematização dos dados coletados na fase anterior, pela GEPLA;
  - análise dos dados sistematizados;
  - revisão da Visão, Missão e Valores;
  - definição de Objetivos e Metas no Fórum de Gestores<sup>2</sup>;
  - coleta de dados para análises interna e externa, pela GEPLA.
- f) sistematização dos resultados e compatibilização com o orçamento (GEPLA);
- g) plenária para apresentação dos resultados obtidos até esta etapa;
- h) levantamento das ações necessárias para as melhorias, em todas as áreas da empresa;
- i) sistematização dos resultados (GEPLA);
- j) plenária para apresentação dos resultados do PEP, completo;
- k) implementação dos planos priorizados;
- l) reuniões de acompanhamento;
- m) rodar o ciclo PDCA (*Plan, Do, Check e Action*).

---

<sup>2</sup> O Fórum de Gestores é o encontro realizado entre chefes, gerentes, assessores, diretores e superintendentes da empresa para discussão de assuntos relativos à gestão.

Graças ao PEP, a Identidade Organizacional da empresa foi formalizada gerando a Missão, Visão e os Valores da organização como mostrado na apresentação da empresa (item 3.2.1). É importante salientar que a empresa vinha tentando implementar o processo de Planejamento Estratégico desde 1998, e que esse foi devidamente executado em 2003 com a ajuda de uma firma de consultoria externa.

Também são produtos do PEP implantado pela empresa os eixos estratégicos que guiam a elaboração e implementação dos planos de ação. Os eixos estratégicos originados são:

- a) qualificação do serviço;
- b) qualificação da gestão;
- c) política de recursos humanos;
- d) formação (integral e continuada);
- e) expansão (estratégia de crescimento).

Para cada eixo foram criados objetivos como mostra a Figura 37.

Como resultado desse processo de Planejamento Estratégico Participativo foram gerados, segundo a empresa, 104 planos de ação e 568 ações controláveis através de indicadores. À luz do eixo estratégico de qualificação da gestão, por exemplo, os planos de ação foram estabelecidos como a seguir:

- a) Aquisição de um sistema de Gerenciamento do Planejamento Estratégico e Participativo;
- b) Base no BSC e Modelo de Gestão proposto pelo PGQP;
- c) Controle do Sistema através da GEPLA;
- d) Sistema operado por cada um dos responsáveis pelos planos;
- e) Disponível para consulta em toda a rede da Empresa;
- f) Possibilidade de análise a qualquer momento.

<b>Eixo</b>	<b>Objetivo</b>
Qualificação do Serviço	Atualizar tecnologicamente material rodante; Atualizar tecnologicamente Sistemas (Subst. Baterias); Atualizar tecnologicamente equipamentos, instrumentos e ferramentais; Atualizar tecnologicamente máquinas da via permanente e sistemas; Revisar política de manutenção; Implantar equipamento SCTE (Sistema de Controle de Tráfego e Energia); Implantar equipamento de bilhetagem; Desenvolver política de melhoria das Integrações; Melhorar as condições de atendimento a usuários; Melhorar as condições de segurança operacional; Melhorar as condições de acessibilidade;
Qualificação da Gestão	Modernização das Ferramentas de Gestão; Racionalização dos Processos de Gestão; Definir Política de Contratação de serviços terceirizados; Aumentar a Taxa de Cobertura; Desenvolver política de relações institucionais; Qualificar a segurança empresarial; Definir e implantar estratégia de marketing para a empresa; Aprimorar e criar novos canais de comunicação da TRENSURB com os públicos interno e externo;
Política de Recursos Humanos	Adequar o sistema de remuneração e desenvolvimento de Recursos Humanos à nova Missão da Empresa; Implantar um Programa de Qualidade de vida do Trabalhador Metroviário; Implantar sistema de dimensionamento de Recursos Humanos para atender às necessidades da empresa no cumprimento de sua Missão e Visão; Reduzir passivo trabalhista; Desenvolver programa de preparação para a aposentadoria;
Formação	Qualificar os gestores nas áreas técnica e comportamental; Potencializar o conhecimento produzido na empresa através do resgate, sistematização e socialização deste com o conjunto dos trabalhadores; Revisar política de estágio; Qualificar o Programa Estação Educar;
Expansão	Consolidar e potencializar o sistema implantado; Complementar o Sistema no Eixo Norte; Ampliar e Consolidar o Sistema em Porto Alegre; Propor e participar do novo modelo institucional de planejamento e gestão do sistema de transporte da RMPA.

Figura 37 Objetivos por eixo estratégico

Fonte: adaptado de TRENSURB (2005)

### 3.3.1.2 Balanced Scorecard

O BSC da TRENSURB (Figura 38) já havia sido elaborado. O mapa estratégico possuía alguns problemas estruturais, pois não obedecia o modelo de arquitetura proposto por Kaplan e Norton (2001) para organizações sem fins lucrativos.

Nesse mapa, não se observava nenhuma perspectiva que fizesse menção à questão social. Além disso, a perspectiva financeira apresentava-se muito priorizada e com muitos objetivos.

A quantidade excessiva de objetivos não é aconselhada pela bibliografia. Isso pode levar à perda de foco e à dificuldade de interpretação do mapa estratégico (item 2.1.2.6). A dificuldade de interpretação é uma deficiência grave no mapa estratégico, uma vez que um de seus principais objetivos é a disseminação da intenção estratégica para a organização.

Um outro fator que deve ser observado é a existência de projetos dentro do mapa. Pode-se citar como exemplo o objetivo da Figura 38 que se refere a desenvolver as condições para a expansão (institucionais, técnicas e jurídicas). O objetivo nesse caso seria a promoção da expansão ou promover a expansão. O desenvolvimento das condições para isso é apenas um projeto/plano de ação que será gerado para se atingir o objetivo. Isso também se mostrava nos indicadores gerados por esses pseudo-objetivos. Dos 33 indicadores gerados por esse mapa (Figura 38) oito deles (25%) se referiam ao atendimento de um cronograma, o que também caracteriza um projeto.

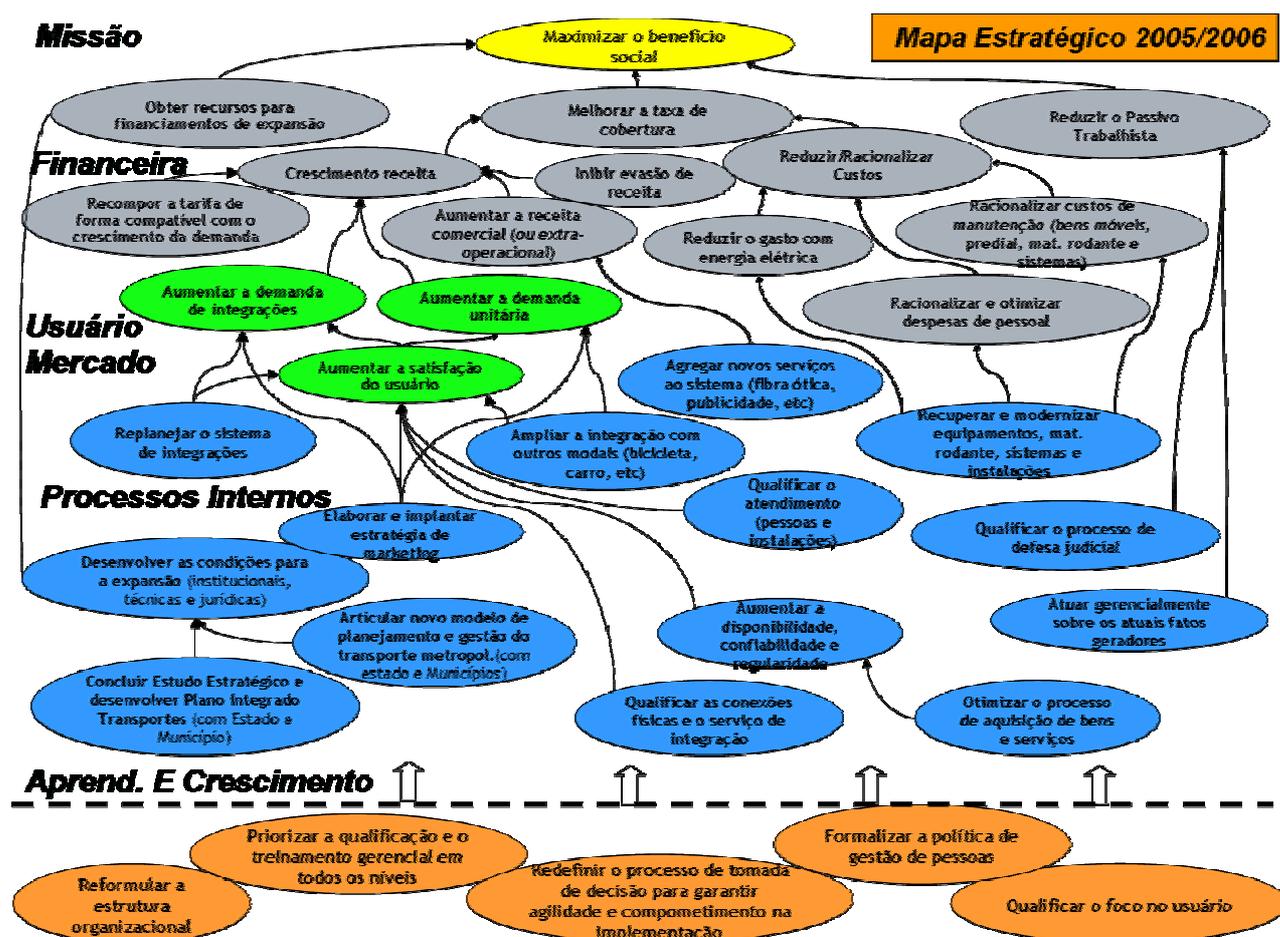


Figura 38 Mapa Estratégico Inicial  
Fonte: adaptado de TRENSURB (2005)

### **3.3.2 Implantação do Modelo**

A implantação do modelo dentro da TRENSURB tentou seguir a mesma ordem de implementação (item 2.1.4.1) definida por Müller (2003) quando da sua criação (Anexo 3).

#### **3.3.2.1 Parte Preparatória**

Na parte preparatória de implantação do modelo, optou-se por mesclar todas as partes de preparação existentes nos módulos. Essa decisão foi tomada para dar uma visão sistêmica do modelo aos funcionários que participariam mais efetivamente da implantação.

Definido o coordenador geral (mesmo coordenador do projeto UFRGS/TRENSURB) e os objetivos, foi dado início à parte preparatória. Com o intuito de obedecer às cláusulas contratuais do projeto referentes ao prazo, o cronograma geral adotado foi definido com base no contrato (14 meses), de modo que os cronogramas das demais partes tiveram que se adequar a este. É importante ressaltar que durante o processo houve algumas mudanças no cronograma geral que não alteraram a data final do projeto.

O lançamento do projeto foi realizado juntamente com os treinamentos dentro da TRENSURB com os gerentes da empresa. A decisão de trazer os treinamentos das fases posteriores para a fase preparatória esclareceu para os envolvidos o funcionamento do modelo e os benefícios por ele trazidos, motivando-os e procurando minimizar a resistência a mudança. Esses treinamentos foram divididos em 5 módulos: (i) Gerenciamento de Processos, (ii) Gestão de Custos, (iii) Gestão Estratégica / BSC, (iv) Indicadores de Desempenho e (v) Gestão de Materiais.

Após o treinamento as equipes foram definidas como grupos da seguinte forma:

- a) Grupo 1: Processos;
- b) Grupo 2: Indicadores/Estratégia;
- c) Grupo 3: Custos ABC;
- d) Grupo 4: Custos Manutenção;
- e) Grupo 5: Suprimentos.

Os grupos eram compostos por um conjunto de 5 funcionários da empresa e 2 facilitadores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), cada.

Cada grupo definiu o seu próprio cronograma com base no cronograma geral do projeto. Esses cronogramas foram elaborados e posteriormente detalhados em um formulário 5W1H (*What, Who, Where, When, Why e How*).

Os grupos trabalharam paralelamente desenvolvendo suas atividades e realizando reuniões semanais. Para garantir a integração dos módulos do modelo e dos grupos, reuniões gerais eram realizadas mensalmente. Nessas reuniões mensais, os grupos apresentavam a evolução do seu trabalho e colocavam em pauta as dificuldades enfrentadas.

Além das reuniões formais dos grupos e das reuniões gerais, verificou-se que os próprios grupos sentiram a necessidade de se reunirem entre si para viabilizar a troca de informações entre grupos. Isso também fortaleceu a integração entre os módulos.

O mapa do negócio (item 2.1.3.2) foi definido conforme proposto por Rummler e Brache (1994) e validado na fase preparatória. Essa etapa foi antecipada, pois sentiu-se a necessidade de formalizar e deixar mais claro para os participantes da implantação do modelo o funcionamento macro da organização. O mapa segue na Figura 39. Uma das discussões interessantes durante a elaboração do mapa foi referente à definição do cliente. No caso da TRENSURB, o cliente foco da operação foi definido como o usuário. Já o cliente em termos de gestão e prestação de contas é o governo, que faz o papel de acionista quando aplica capital na empresa e de cliente quando recebe o serviço prestado por ela (gestão pública do serviço de transporte ferroviário de passageiros).

Como já discutido da revisão da literatura, o mapa do negócio é que mostra o funcionamento da empresa de modo mais amplo, considerando o ambiente onde a mesma está inserida, a concorrência enfrentada, seus fornecedores, seus clientes e o seu sistema processador que agrega valor ao produto/serviço.

Terminadas as etapas da fase preparatória, deram-se início às demais fases.

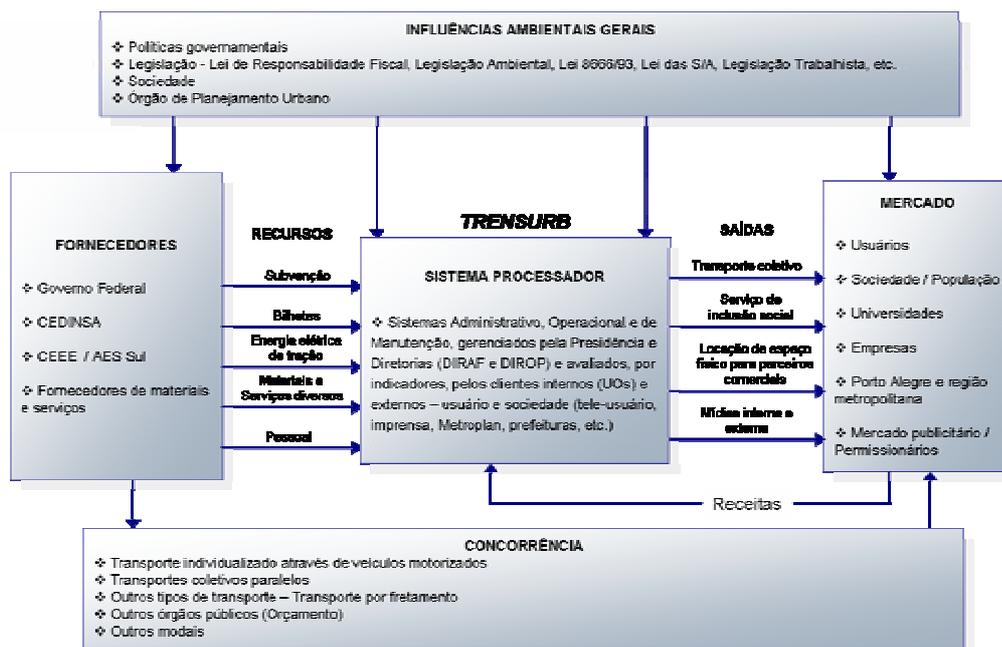


Figura 39 Mapa do Negócio da TRENURB

Fonte: UFRGS e TRENURB, 2006

### 3.3.2.2 Planejamento Estratégico

Na parte de Planejamento Estratégico, devido à existência prévia do mesmo, apenas foi realizado um diagnóstico de compatibilidade, focando em sua coerência e na existência ou não de elementos para alimentar o modelo. Essa parte ficou sob a responsabilidade do grupo 2.

O diagnóstico de compatibilidade focou principalmente no relacionamento entre a Missão, Visão e os Eixos Estratégicos definidos pela empresa. Essa análise gerou a matriz da Figura 40. Essa matriz apresenta o relacionamento entre os principais pontos da visão de futuro da empresa e os eixos estratégicos definidos. Para cada relacionamento é definida uma intensidade como forte, fraca ou sem relação.

Através das reuniões semanais foi realizada, juntamente com pessoas envolvidas na elaboração do PEP, uma análise do processo de implantação e os seus resultados. A partir daí foi possível detectar os elementos necessários para a implantação do MEIO. Esses elementos eram: (i) Identidade Organizacional, (ii) Análise do Ambiente, (iii) Delineamento das Estratégias e (iv) Implantação das Ações.



EIXOS ESTRATÉGICOS X VISÃO DE FUTURO

VISÃO: Empresa sob gestão pública, sustentável, referência no transporte sobre trilhos, em permanente expansão e atualização tecnológica, estruturadora de mobilidade urbana, atuando com responsabilidade e inclusão social, em harmonia com o meio ambiente e valorizando seu quadro funcional.	EIXOS ESTRATÉGICOS				
	Qualificação do Serviço	Qualificação da Gestão	Política de RH	Formação (Integral e Continuada)	Expansão (estratégia de crescimento)
Gestão Pública		●	○	○	
Sustentabilidade	●	○		○	○
Referência	●	○	○	○	○
Expansão	○	○	○	○	●
Atualização Constante	●	○	●	●	
Estruturadora					●
Responsabilidade Social	○		○		○
Meio Ambiente	○				○
Recursos Humanos	○	○	●	●	

● Forte relação  
○ Relação fraca  
\*\* Sem Relação

Figura 40 Eixos estratégicos x Visão de futuro

Fonte: UFRGS e TREN SURB, 2006

### 3.3.2.3 Gerenciamento de Processos

A implantação dessa parte do modelo foi iniciada partindo-se da segunda fase (Figura 31). Isso ocorreu devido ao fato de que os elementos da fase zero foram antecipados na implantação e os da fase um já existiam na empresa.

O organograma da empresa já existia (Figura 34) e não necessitou ser alterado.

Como o mapa do negócio já havia sido definido na parte preparatória, partiu-se para a elaboração do macroprocesso (Figura 41) conforme hierarquia de processos proposta no item 2.1.3.2. Essa elaboração foi baseada em reuniões com as gerências da organização que explicaram como o sistema processador da empresa funcionava e os relacionamentos existentes entre os processos. Após elaborado, esse macroprocesso foi apresentado e validado junto aos demais grupos que também dependeriam dele para a realização de suas atividades. O macroprocesso cumpriu com o seu objetivo inicial a partir do momento que mostrou como o trabalho é realizado atualmente (RUMMLER; BRACHE, 1994).

O sistema processador detalhado no Macroprocesso envolve 13 processos. São eles: (i) Atendimento aos clientes, (ii) Gestão do Relacionamento com o Mercado, (iii) Gestão da Operação, (iv) Gestão da Segurança, (v) Gestão de Suprimentos, (vi) Gestão da Manutenção, (vii) Orçamento e Gestão Financeira/Controladoria (viii) Planejamento e Coordenação Geral,

(ix) Gestão de Pessoas, (x) Jurídico, (xi) Serviços Gerais, (xii) Gestão de Informática e (xiii) Projetos. No processo 1 a empresa exerce contato direto com seus clientes imediatos (usuários do sistema e permissionários). Os demais processos são de apoio e apenas alguns deles possuem contato indireto com os clientes imediatos (Gestão da Segurança, Gestão da Operação e Gestão do Relacionamento com o Mercado). Esses podem ser identificados através de setas que os ligam ao processo 1. A linha tracejada que liga o processo de Gestão de Suprimentos à Administração da Venda no processo 1 diz respeito ao suprimento de bilhetes que são vendidos aos usuários para permitir acesso às estações. Os processos dos quais saem duas setas sem destino (uma pela parte superior da caixa e outra pela parte inferior) apóiam todos os demais. Essa simbologia foi adotada com o intuito de não poluir o macroprocesso.

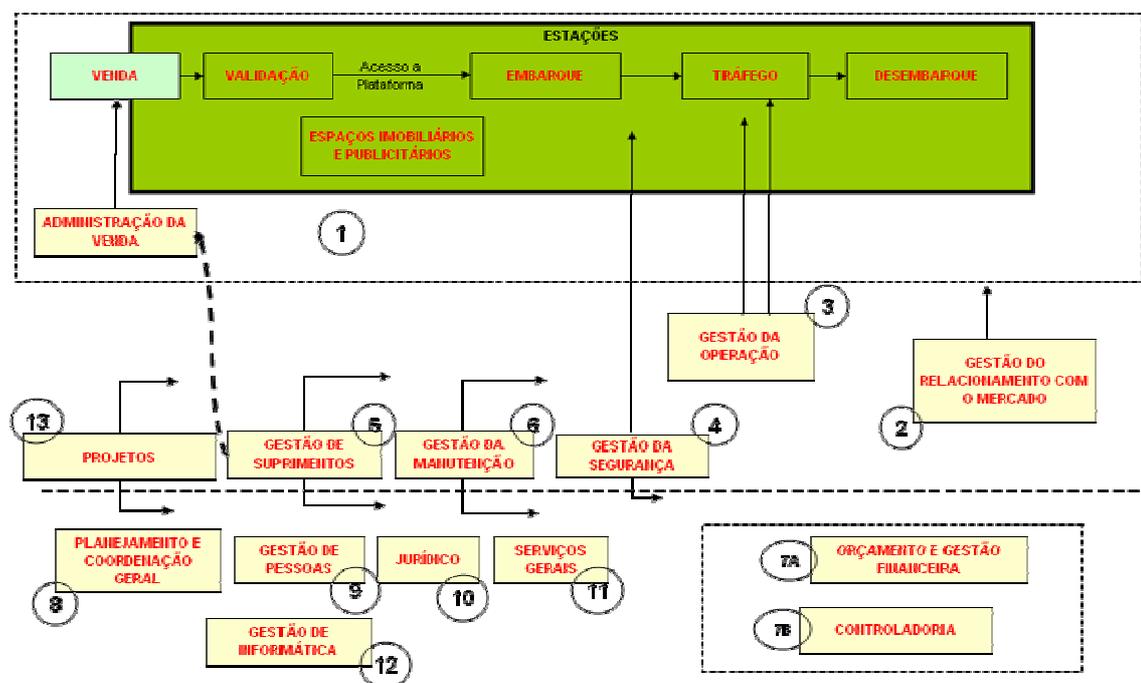


Figura 41 Macroprocesso da TRENURB

Fonte: UFRGS e TRENURB, 2006

Definidos os processos, a empresa poderia optar por formalizá-los através da documentação e imposição dos métodos por eles estabelecidos para a realização das tarefas ou aplicar melhorias nos principais. Dessa forma, foram priorizados os processos e definidas as fronteiras existentes entre eles. A priorização dos processos não foi realizada fundamentada nos objetivos estratégicos e sim nos problemas internos da empresa. Os processos escolhidos

para serem foco de melhoria foram o de orçamento e gestão financeira/controladoria e o de suprimentos. A empresa optou por esses processos devido à burocracia que os envolvia e também por usarem simultaneamente dois *softwares* para sua gestão, o que gerava um grande retrabalho. No entanto, a melhoria e a sistematização de todos os processos, no médio e longo prazo, são objetivos da empresa. Vale salientar que os processos escolhidos exercem grande influência sobre os alguns objetivos estratégicos.

As fronteiras dos processos foram definidas em reuniões com os representantes de cada gerência da empresa. Nas reuniões era exibido o macroprocesso e solicitado aos gerentes que informassem os fornecedores e as entradas dos processos, o que era realizado no processo, a saída do processo (produto final) e o cliente (interno ou externo) do processo. Na Figura 42 apresenta-se um exemplo de fronteiras definidas para o processo de orçamento e gestão financeira.

PROCESSO	SUBPROCESSO	FORNECEDOR	ENTRADA	O QUE É DESENVOLVIDO?	SAÍDA	CLIENTE
7A - Orçamento e Gestão Financeira	Planejamento Orçamentário	Ministério das Cidades	Calendário	Elaboração da Peça Orçamentária	Orçamento aprovado e publicado no DOU	TRENSURB / SEORC
		Áreas	Necessidades			
		Diretoria	Demandas			
		PEP / BSC / PPA (Plano Plurianual)	Planos de Ação			
	Ajuste Orçamentário (Programação Orçamentária)	Brasília (Ministério das Cidades)	Orçamento Aprovado e cronograma de limites liberados (descontingenciamento)	Adequação do Orçamento Aprovado às necessidades	Orçamento ajustado e descontingenciado	TRENSURB / SEORC
	Controle da Execução Orçamentária	SEORC	Orçamento ajustado e descontingenciado e empenho	Controle da Execução Orçamentária	Relatórios da Execução Orçamentária	Áreas* SECOM / SEACO ** DIREX / CONFIS / Ministério das Cidades
	Financeiro - Despesas	SEMAT / SEAPO / SECOM	Nota Fiscal	Registro Fiscal e Contábil, Emissão da Ordem de Pagamento	Ordem de pagamento / Crédito na conta / Relatórios	Fornecedores
		GEREH / SEPES	Folha de pagamento		Ordem de pagamento / Crédito na conta / Relatórios	Funcionário / Tesouro
		GEJUR	Solicitação de Recurso		Depósito Judicial / Relatórios	Poder Judiciário
		SEPAR	Guias de recolhimento de tributos		Ordem de pagamento / Crédito na conta / Relatórios	Tesouro
	Financeiro - Receitas	SEPAR (Empresa de Transporte de Valor)	Receitas Operacionais	Conferência e Relatórios, Emissão da GRU	Crédito na Conta Única do Tesouro / Relatórios	TRENSURB / GECOP
		Permissionário / Empresas / Ativa / Vila Rica + outras	Receitas Comerciais / Nota Fiscal de Receita	Controle de recebimento, Registro Fiscal e Contábil, Emissão da GRU		TRENSURB / SEMAC
Financeiro - Tesouraria	SEPAR	Relatórios de receitas e despesas	Contabilização dos pagamentos e recebimentos	Relatório de Tesouraria (receitas e despesas)	GECOP	

Figura 42 Fronteiras do processo de orçamento e gestão financeira

Fonte: UFRGS e TRENSURB, 2006

Priorizados os processos e definidas as suas fronteiras, os principais processos foram detalhados em atividades e mapeados (item 2.1.3.4) como sugere a metodologia proposta por Harrington (1994) mostrada no capítulo 2. Na Figura 43, apresenta-se o exemplo de um subprocesso do processo de controladoria mapeado.

A partir do mapeamento foi iniciada a fase de análise dos processos. Os processos de gestão financeira/controladoria e suprimentos sofreram uma análise mais detalhada por terem

sido definidos pela empresa como os de maior relevância para a aplicação de melhorias. Esses processos, além de mapeados, foram analisados em termos de tempo, valor agregado e custo.

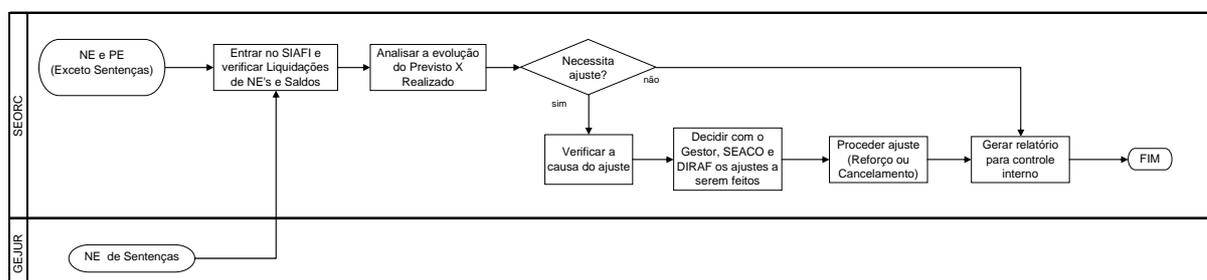


Figura 43 Subprocesso de controle/execução orçamentária

Fonte: UFRGS e TRENSURB, 2006

Como a parte de custeio dos processos era relevante dentro do contexto geral do projeto, também foi desenvolvido um sistema para o gerenciamento da sistemática de custeio adotada. Na tela do sistema mostrada como exemplo (Figura 44), são exibidos os custos gerados pelos processos da empresa no mês de setembro de 2005. É importante enfatizar que os processos custeados foram apenas os administrativos.

Até este ponto, pode se dizer que foi desenhada uma fotografia da empresa. A partir desse momento, dá-se início à melhoria de processos. Com os processos priorizados, mapeados e analisados, tem-se ferramentas para propor melhorias. Através de reuniões com os envolvidos nos processos, foram estabelecidas algumas melhorias. Cada melhoria proposta deve estar relacionada a um (i) processo, (ii) subprocesso, (iii) atividade, (iv) unidade operacional onde a atividade é desenvolvida, (v) questão/ponto crítico, (vi) data da proposição e (vii) proponente.

Para o processo de suprimentos foram geradas aproximadamente 20 propostas de melhoria que foram transformadas em dois grandes projetos. Já no processo de gestão financeira/controladoria foram geradas 17 propostas de melhoria que geraram 10 projetos.

Com todas as propostas de melhorias em mãos, partiu-se para a priorização das ações de melhoria. A priorização das propostas de melhoria teve como base o prazo de execução do projeto de melhoria, o potencial de melhoria/retorno e o volume de investimento necessário.

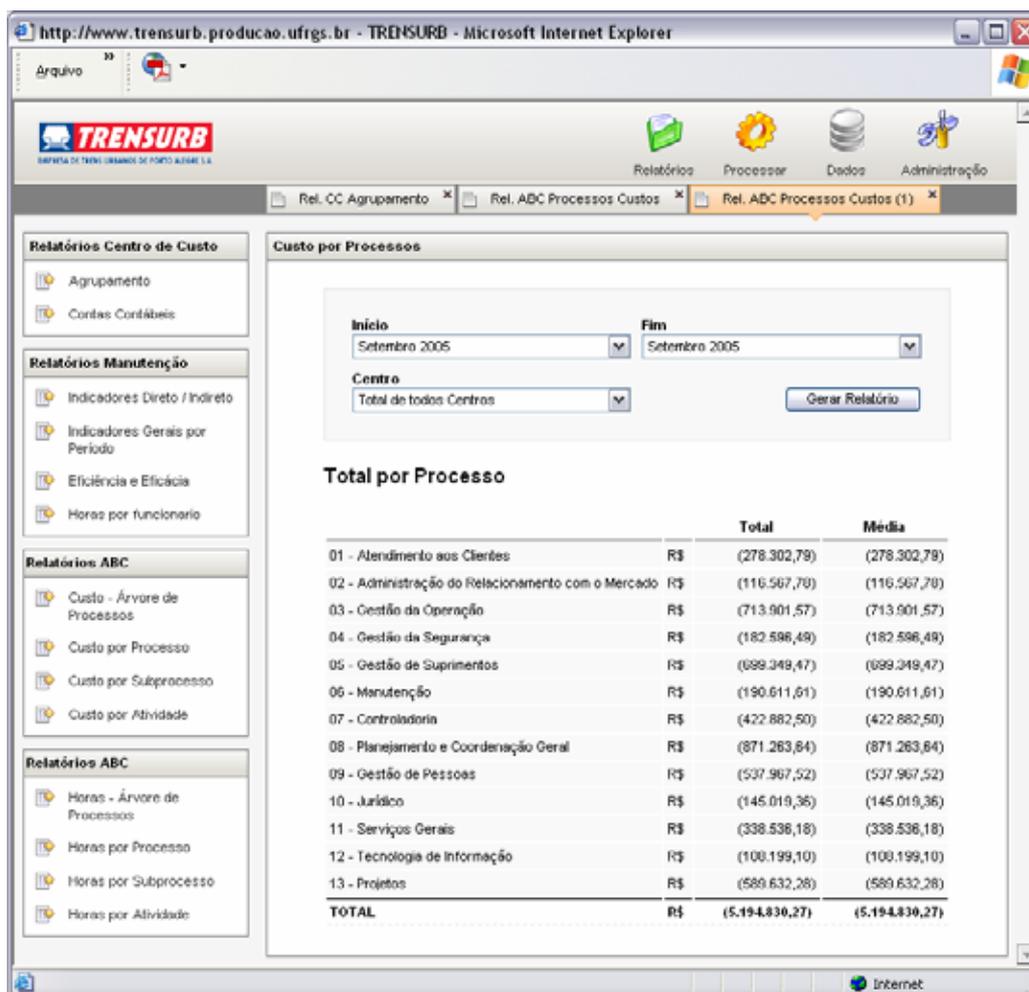


Figura 44 Sistema de custos da TRENURB

Fonte: UFRGS e TRENURB, 2006

Algumas propostas de melhoria chegaram a ser implantadas de imediato, pois não exigiam injeção de capital nem uma grande mobilização por parte da empresa. Essa aplicação imediata de algumas melhorias serviu para afastar o mito de que a implantação de mudanças é algo inconveniente e que causa transtorno. No que tange às características das organizações públicas, isso serviu também para motivar alguns funcionários. As demais melhorias foram transformadas em projetos e se encontram em fase de aprovação ou implantação.

Para o acompanhamento das implementações das melhorias estão sendo criados, atualmente, indicadores operacionais para os processos. Com base nesses indicadores, a equipe da TRENURB poderá acompanhar a evolução dos processos e a sua efetiva melhoria. É importante enfatizar que todo o processo de implementação, otimização e acompanhamento da gestão por processos está sendo registrado e formalizado. Essa importância se deve ao fato

da natureza da organização, pois no caso de uma mudança de governo, todo esse processo poderá ser resgatado por novos funcionários que poderão optar pela continuidade ou não dessa metodologia.

#### **3.3.2.4 Avaliação de Desempenho**

A TRENSURB já possuía certa familiaridade com a avaliação de desempenho. Como mencionado anteriormente, a empresa já possuía um mapa estratégico do BSC. Além disso, a TRENSURB também possuía indicadores gerenciais e operacionais, mas poucos deles eram formalizados.

Essa parte do modelo foi iniciada partindo de uma apresentação da empresa sobre o que a mesma já possuía em termos de avaliação de desempenho. A partir daí, deu-se início a uma análise do mapa estratégico e seu nível de integração com o Planejamento Estratégico. Verificou-se que realmente existia relação entre o PEP e o BSC da empresa. Para a realização dessa verificação, fez-se uma relação entre os eixos estratégicos, a visão de futuro da empresa e o mapa estratégico. Durante essa análise, confirmou-se que poucos objetivos não mantinham relação com o PEP. No entanto, a arquitetura do mapa estava deficiente, como já citado anteriormente, o que levou a uma adaptação do mesmo (Figura 45) como sugerido no item 2.1.2.7.

A primeira alteração visível é a redução significativa de 34 para 22 objetivos, mantendo a coerência com a bibliografia (item 2.1.2.6) que aconselha de 20 à 25 objetivos (KAPLAN; NORTON, 2001). Essa redução de objetivos não penaliza a empresa em nenhuma de suas intenções. Alguns deles apenas foram agrupados em um único, outros viraram projetos ou indicadores.

Para cada perspectiva foi selecionado um objetivo que representa a essência da mesma. Esses objetivos foram denominados de essenciais. Os objetivos essenciais de cada perspectiva possuem uma relação de causa-e-efeito (item 2.1.2.6), formando assim um caminho crítico que interliga todas essas perspectivas. Quando os objetivos essenciais são todos atingidos, existe uma grande possibilidade de se estar com a estrutura organizacional ajustada para se cumprir a missão da organização.

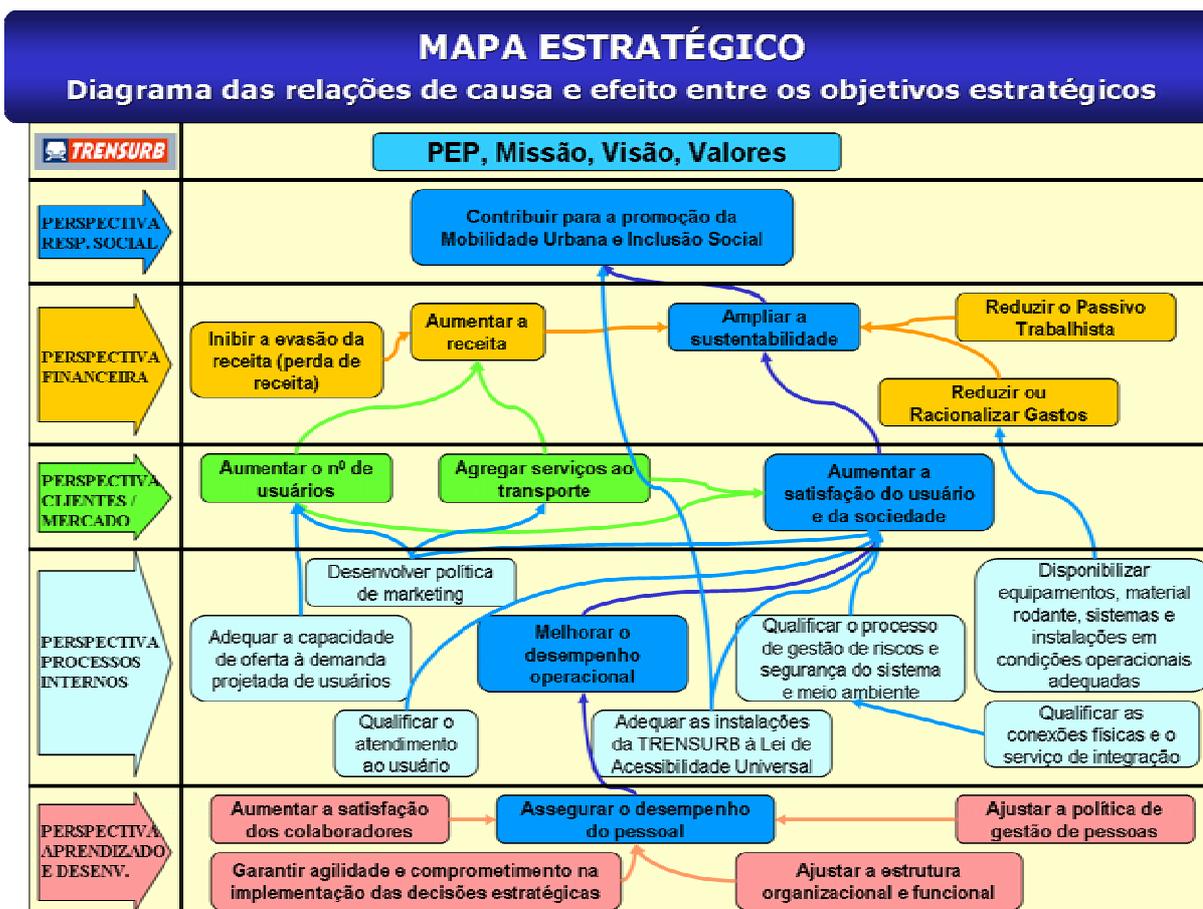


Figura 45 Mapa Estratégico adaptado

Fonte: UFRGS e TREN SURB, 2006

Foi criada uma nova perspectiva de Responsabilidade Social para fazer com que o mapa represente a realidade da empresa, tornando a sua arquitetura mais condizente com a literatura (KAPLAN; NORTON, 2001). A priorização da perspectiva de responsabilidade social sobre a perspectiva financeira também foi importante. A TREN SURB não é apenas uma empresa de transporte coletivo, mas é também um agente do governo que deve contribuir para a inclusão social através de ações sociais e possibilitando o acesso ao transporte aos níveis mais carentes da população.

Para a consolidação do mapa estratégico foram necessárias várias reuniões na busca de um consenso relativo à sua arquitetura, às perspectivas e aos objetivos por parte dos gestores da empresa.

A continuidade da implantação do modelo se deu com a análise dos indicadores existentes e a criação de novos. Para cada um dos indicadores tentou-se se estabelecer uma

meta, mas não se tinha idéia de grandeza de alguns dos novos indicadores, sendo assim uma primeira mensuração se mostrou necessária para se estabelecer a meta.

Os indicadores diretamente ligados aos objetivos foram denominados de gerenciais. Os indicadores gerenciais gerados estão listados na Figura 46, que os relaciona com seus respectivos objetivos e perspectiva. Também foi realizada uma classificação dos indicadores quanto à possibilidade/facilidade de obtenção, viabilidade técnica e econômica de obtenção e a periodicidade de coleta. Essa classificação foi feita através de reuniões com as áreas que se mostravam mais relacionadas com cada indicador.

Os indicadores gerenciais foram desdobrados posteriormente em indicadores operacionais. Esse desdobramento foi importante para que os funcionários da empresa conseguissem se visualizar dentro do processo de gestão. Os indicadores operacionais são trabalhados no dia a dia da empresa. Um exemplo é apresentado na Figura 47.

Com base na matriz de indicadores (Figura 46) foram definidas as respectivas metas e iniciativas. Isso gerou uma nova matriz que foi validada junto à diretoria e agora passa a ser utilizada junto a um sistema de informação para a gestão desses indicadores (software adquirido pela empresa). Esse sistema foi uma das formas de garantir a coleta sistemática dos dados juntamente com a definição de responsáveis pela obtenção e gestão dos indicadores. O funcionamento dessa ferramenta se dá no ambiente *web*, permitindo o acesso de qualquer lugar onde se tenha internet. O sistema deve ser atualizado periodicamente pelos gerentes com os dados referentes aos indicadores. Também são objetivos do sistema:

- a) Manutenção da integração entre o PEP e o BSC;
- b) Modelagem e visualização gráfica do planejamento para todos os níveis hierárquicos da empresa;
- c) Organização dos documentos decorrentes do processo de gestão;
- d) Análise do desempenho da TRENSURB, através do desdobramento dos eixos estratégicos em objetivos e metas, planos de ação e indicadores;
- e) Flexibilidade na organização dos indicadores e planos de ação segundo as perspectivas, processos ou unidades organizacionais;

- f) Facilidade de operação e análise dos resultados;
- g) Controle de execução dos planos de ação e gerenciamento de tarefas, informando os responsáveis sobre o cumprimento de prazos e metas.

Perspectiva	Objetivos	Indicadores	Unidade
<b>Responsabilidade Social</b>	Contribuir para a promoção da mobilidade urbana e inclusão social	% da população atendida pelo sistema	%
		Comprometimento da renda dos usuários com tarifa	R\$
		Perfil sócio-econômico-geográfico dos usuários	% por faixa
<b>Financeira</b>	Ampliar a Sustentabilidade	Taxa de cobertura	%
		Receita Comercial	R\$
	Aumentar a Receita	Receita Financeira	R\$
		Receita Operacional	R\$
	Inibir da evasão da receita (perda de receita)	Passageiros Transp. - Passagens Vendidas	Unid.
		Gastos Totais	R\$
	Reduzir / Racionalizar de Gastos	Gastos c/ Energia Elétrica de tração por quilômetro operacional	R\$
		Gastos c/ Pessoal	R\$
		Gastos c/ manutenção	R\$
		Valor do passivo trabalhista	R\$
Reduzir o Passivo Trabalhista	Ações individuais ajuizadas	Unid.	
	Ações Coletivas Ajuizadas	Unid.	
<b>Cliente</b>	Aumentar a satisfação do usuário e da Sociedade	Índice de Satisfação Geral- Usuários	Conceito
		Índice de Satisfação quanto à Acessibilidade	Conceito
		Índice de Satisfação Geral- Sociedade	Conceito
	Aumentar o número de usuários	Demanda de passageiros lineiros	Unid.
		Demanda de passageiros de Integração	Unid.
	Agregar serviços ao transporte	Índice de Satisfação do Permissionário	Conceito
	Índice de Satisfação do Usuário quanto ao serviços extra-transporte	Conceito	
<b>Processos Internos</b>	Qualificar o atendimento ao usuário	Índice de Satisfação do Usuário Quanto ao atendimento	Conceito
	Desenvolver Política de marketing	Percentual de espaços comercializados	%
		Receita estação/passageiro	R\$
		Percentual de receita Extra-Operacional	%
	Qualificar o processo de gestão de riscos e Segurança no sistema e Meio Ambiente	Imagem	Conceito
		Satisfação do Usuário quanto a segurança	Conceito
		Taxa de ocorrência de segurança por passageiro transportado	%
		Taxa de Frequência de acidentes de trabalho	%
		Taxa de Gravidade de acidentes de trabalho	%
		Passageiros Acidentados	Unid.
	Disponibilizar equipamentos, material rodante, sistemas e instalações em condições operacionais adequadas	Nº de eventos negativos - meio ambiente	Unid.
		Percentual de recursos orçamentários aplicados em modernização e recuperação	%
		Disponibilidade Operacional dos Sistemas de Apoio	%
	Qualificar as conexões físicas e o serviço de integração	satisfação do usuário de integração	Conceito
		Cumprimento de horário das integrações por estação	%
Adequar a capacidade de oferta à demanda projetada de usuários	Taxa atual de ocupação por faixa horária	%	
	Percentual de demanda atendida por faixa horária	%	
Adequar as instalações da TRENURB à Lei de Acessibilidade Universal	Potencial de atendimento por faixa horária	Unid. de Passageiros	
Melhorar o desempenho operacional	Grau de atendimento à Legislação	%	
	Regularidade	%	
	Atraso de trens	Min.	
	Disponibilidade Operacional de trens	%	
<b>Aprendizado e Desenvolvimento</b>	Ajustar a estrutura organizacional e funcional	% de objetivos essenciais que tiveram suas metas atingidas	%
		Índice de produtividade funcional geral	%
		Índice de pessoal administrativo	%
	Garantir agilidade e comprometimento na implementação das decisões estratégicas	Decisões Estratégicas implementadas e concluídas	Unid.
		Tempo médio de implementação das Decisões Estratégicas em relação ao planejado	Meses
		Grau de utilização dos sistemas de gestão pelos empregados	Conceito
	Ajustar a política de gestão de pessoas	Adequação da estrutura de Tecnologia da Informação (TI)	%
		Grau de satisfação dos colaboradores com a política de gestão de pessoas	Conceito
	Aumentar a satisfação dos colaboradores	% do faturamento gasto com formação de pessoas	%
	Assegurar o desempenho do pessoal	Satisfação dos Colaboradores	Conceito
	% de objetivos da perspectiva de aprendizado e desenvolvimento que tiveram suas metas atingidas	%	

Figura 46 Perspectivas, Objetivos e Indicadores

Fonte: UFRGS e TRENURB, 2006

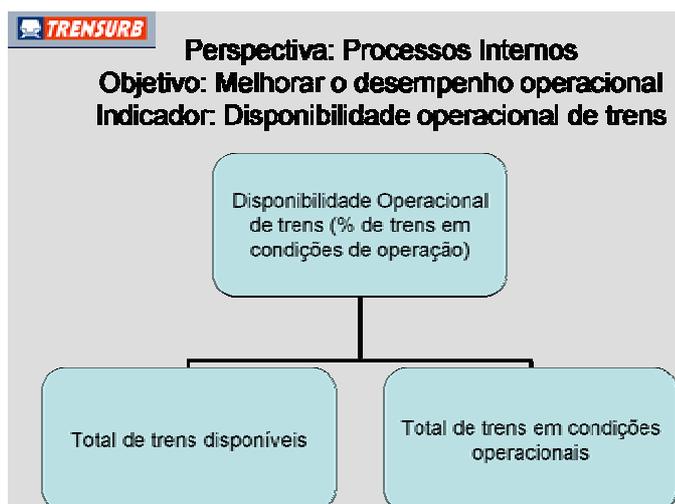


Figura 47 Exemplo do desdobramento de indicadores

Fonte: UFRGS e TRENSURB, 2006

A partir desse momento, realizadas todas essas definições, os gestores da organização passam a ser cobrados por esses indicadores, possibilitando o alcance dos objetivos estratégicos.

Não foi estipulado pela empresa, ainda, um sistema de reconhecimento-recompensa (reco-reco) como proposto no modelo de Müller (2003) com base nos novos indicadores. A justificativa dos gestores para isso é o fato de que a empresa não tem lucro. O montante de gastos da empresa é maior que a receita. Essa diferença é compensada por recursos federais. Dessa forma, não se pode ter um plano de participação nos lucros como se tem nas empresas privadas. No máximo algo que considere resultado ao invés de lucro.

### 3.4 Consolidação da Implantação do Modelo

Após implantadas as partes anteriormente descritas, faz-se aqui um consolidado de todo o modelo.

Se considerado o modelo original de Müller (2003), não foram implementadas todas as etapas do mesmo e algumas dessas etapas foram reformuladas. Isso ocorreu devido a existirem algumas etapas já implantadas na empresa e por opção da empresa de alterar alguma delas ou não implementá-las. Ainda existem algumas etapas do modelo que poderão ser implantadas, mas não estão aqui relatadas devido ao tempo necessário para a elaboração desse trabalho.

A seguir, na Figura 48 tem-se o resumo da implantação etapa por etapa com base no modelo original. Considerando o nível de implantação do modelo na organização diretamente proporcional ao somatório do número de etapas implantadas, já existentes e reformuladas, e admitindo que as etapas tenham o mesmo peso, pode-se dizer que em torno de 80% da totalidade do MEIO está implantado na TRENSURB.

Fazendo uma análise mais detalhada da implantação, tem-se que 16,67% das etapas não foram implementadas, 21,21% já existiam, 4,55% foram reformuladas, 1,52% não se aplicam à realidade da organização e 56,06% foram efetivamente implementadas conforme o modelo sugere.

O item 2.4.2 da Figura 48, atualmente, não se aplica à realidade da empresa objeto do estudo. No entanto, caso a mesma busque aumentar seu faturamento através de novos negócios, por exemplo, esse item passa a ser aplicável.

O modelo está vinculado, em sua maior parte, à área administrativa da organização. No entanto, impacta indiretamente nas áreas de operação e manutenção da empresa.

Considerando ainda o modelo de Müller (2003), observa-se que poucas etapas teriam apenas algumas pequenas alterações na sua condução ou no momento em que aconteciam. No entanto, a essência do modelo continuaria a mesma. Dentre os aprimoramentos finos que estão dentro dessas pequenas alterações, tem-se:

- a) O desdobramento dos indicadores gerenciais em operacionais;
- b) A criação dos objetivos essenciais;
- c) A geração do caminho crítico no mapa estratégico;
- d) A consideração do quanto custa cada projeto de melhoria dos processos;
- e) As reuniões entre grupos para ajustes e melhoria da integração na implementação;
- f) Seminário de lançamento do projeto de implementação envolvendo todos os participantes envolvidos;

- g) Agrupamento dos treinamentos de todas as fases do modelo em um único ministrado no início do processo de implantação com o intuito de melhorar a compreensão do modelo como um todo;
- h) Uso da tecnologia da informação para gestão de todos os módulos do modelo de modo integrado.

Parte	Fase	Etapa	Implantação
1	Preparatória	1.1.1 Nomeação de Líder ou coordenador geral	Implantada
		1.1.2 montagem da equipe executiva	Implantada
		1.2.1 Seminário Inicial	Implantada
		1.2.2 Definição de objetivos e seleção de módulos do MEIO	Implantada
2	2.1 Preparação para o PE	2.1.1 Definição do período de cobertura do plano e reavaliações	Já existia
		2.1.2 Definição do posicionamento estratégico	Implantada
		2.1.3 Detalhamento do cronograma geral	Implantada
		2.2.1 Definição do negócio	Já existia
	2.2 Construção da Identidade Organizacional	2.2.2 Definição da missão	Já existia
		2.2.3 Elaboração dos valores e políticas associadas	Já existia
		2.2.4 Construção da visão de futuro da empresa	Já existia
		2.2.5 Definição dos direcionadores estratégicos	Já existia
	2.3 Análise do Ambiente	2.3.1 Definição e análise do ambiente externo	Já existia
		2.3.2 Análise do ambiente interno	Já existia
	2.4 Delineamento das estratégias	2.4.1 Definição do posicionamento estratégico	Já existia
		2.4.2 Construção da visão de futuro dos negócios	Não se aplica
		2.4.3 Definição dos objetivos por negócio	Já existia
		2.4.4 Relacionamento entre ambiente externo e interno	Já existia
		2.4.5 Relacionamento entre objetivos e processos da empresa	Não Implantada
		2.4.6 Consolidação de objetivos	Já existia
2.4.7 Definição e priorização de projetos de atuação		Já existia	
2.4.8 Montagem de sistemática de Administração de questões estratégicas		Implantada	
2.5 Implantação das ações	2.5.1 Montagem de um plano (5W2H)	Implantada	
	2.5.2 Etapa de acompanhamento dos projetos (5W2H)	Implantada	
3	3.1 Preparação para Gerenciamento de Processos	3.1.1 Treinamento em GP	Reformulada
		3.1.2 Detalhamento do cronograma geral	Implantada
	3.2 Estrutura organizacional	3.2.1 Construção/revisão do organograma	Implantada
		3.2.2 Identificação das atividades dos setores	Implantada
		3.2.3 Levantamento das principais relações cliente-fornecedor	Não Implantada
	3.3 Configuração de processos	3.3.1 Construção do Mapa do Negócio da empresa	Implantada
		3.3.2 Identificação do macroprocesso de funcionamento da empresa	Implantada
		3.3.3 Caracterização dos principais processos	Implantada
		3.3.4 Identificação de setores responsáveis e participantes de cada processo da empresa	Implantada
	3.4 Priorização de processos	3.4.1 Relacionamento entre os processos e os fatores críticos ou objetivos estratégicos	Não Implantada
		3.4.2 Relacionamento entre os processos e os problemas (pontos fracos) Internos	Não Implantada
		3.4.3 Definição dos processos críticos	Implantada
	3.5 Descrição dos Processos	3.5.1 Detalhamento em atividades	Implantada
		3.5.2 Mapeamento	Implantada
	3.6 Análise de processos	3.6.1 Análise de tempos	Implantada
		3.6.2 Avaliação do valor agregado	Não Implantada
3.6.3 Custeio de processos		Implantada	
3.6.4 Levantamento de questões		Implantada	
3.7 Melhoria de Processos	3.7.1 Proposta de melhorias	Implantada	
	3.7.2 Priorização das ações	Implantada	
	3.7.3 Definição de Indicadores	Não Implantada	
	3.7.4 Implementação e acompanhamento	Não Implantada	
3.8 Priorização de processos	3.8.1 Priorização de processos	Implantada	
4	4.1 Preparação para AD	4.1.1 Treinamento em AD	Reformulada
		4.1.2 Detalhamento do cronograma	Implantada
	4.2 Definição/validação de níveis de medição	4.2.1 Definição/validação de níveis de medição ou perspectivas gerais	Já existia
	4.3 Montagem de um sistema de inteligência competitiva	4.3.1 Montagem de um sistema de inteligência competitiva	Não Implantada
		4.4.1 Relacionamento dos objetivos com perspectivas	Implantada
		4.4.2 Definição dos indicadores e metas em cada perspectiva	Implantada
	4.4 Matriz de desempenho	4.4.3 Relacionamento com ações definidas no plano estratégico ou definição de novas ações	Implantada
		4.5.1 Emboço do mapa estratégico de indicadores	Implantada
	4.5 Mapa estratégico	4.5.2 Relacionamento dos processos internos com as perspectivas	Não Implantada
		4.5.3 Consolidação do mapa estratégico	Implantada
	4.6 Consolidação do sistema	4.6.1 Validação da matriz de objetivos, indicadores, metas e iniciativas para as perspectivas	Implantada
		4.6.2 Definição de responsabilidade e periodicidade	Implantada
		4.6.3 Definição de pesos por perspectiva e dentro das perspectivas, limites e faixas de variação	Não Implantada
		4.6.4 Proposta de sistema de feedback e reconhecimento-recompensa (reco-reco)	Não Implantada
4.6.5 Definição de formas de coleta de dados		Implantada	
4.6.6 Definição de interessados e montagem de relatórios para cada usuário		Implantada	

Figura 48 Resumo da implantação

Fonte: Elaborado pelo autor

Como se pode observar, não haveria nenhuma alteração significativa no modelo para que esse se adaptasse ao tipo de organização em estudo. A única etapa do modelo que não se mostrou aplicável à organização objeto desse estudo foi a de construção da visão de futuro dos negócios, visto que a empresa só possui um negócio.

O sistema de informação integrado foi uma das formas adotadas para formalizar o modelo de gestão e dificultar o abandono desse modelo no caso de uma troca de governo devido à natureza da organização. Além disso, ele fortaleceria a integração entre os módulos do MEIO por trabalhar com dados do Planejamento Estratégico da organização, da sistemática de Avaliação de Desempenho e indicadores que auxiliam a empresa na Gestão dos Processos.

A padronização dos processos e o sistema de avaliação de desempenho atualmente estão documentados, o que garante a transferência de conhecimento dentro da organização, mesmo no caso de uma grande rotatividade funcional.

### **3.5 Resultados Decorrentes da Implantação do Modelo**

Em termos de resultados, pouco se pode relatar devido ao fato de que o modelo ainda não completou um primeiro ciclo de uso (o que se espera em um ou 2 anos), ou seja, para se ter uma avaliação completa dos resultados gerados, deve-se trabalhar com o modelo por um determinado período de tempo para que os processos, os indicadores e as melhorias mostrem resultados.

Porém, alguns resultados são perceptíveis. Um deles é a estruturação do processo de gestão proporcionada pelo modelo. A melhoria do índice de cobertura (divisão do total de receitas pelo total de despesas) também vem acontecendo desde o início da implantação do modelo, apesar de não ser ele o único responsável por isso. Durante as últimas reuniões e os workshops realizados, os gestores da organização se mostraram satisfeitos e se disseram satisfeitos, apesar de preocupados com a manutenção daquilo que foi alcançado.

Também se pode citar como uma das melhorias o caso da visão horizontal da organização proporcionada pela aplicação da lógica de processos. Os funcionários envolvidos

na implantação começam a mudar a visão restrita que tinham de sua área funcional, passando a perceber o impacto causado por suas ações nas áreas subseqüentes dos processos de que participam.

Um outro resultado foi a crítica e revisão do sistema antigo de indicadores. O que antigamente possuía um fraco relacionamento com a estratégia da organização agora se encontra mais fortemente interligado com ela. O mapa estratégico deixou de focar em resultados financeiros e passou a dar importância à contribuição para a mobilidade urbana e inclusão social a partir do momento que se deu destaque à uma nova perspectiva de responsabilidade social. Isso faz mais sentido para uma organização de caráter público e que tem como um de seus principais clientes o governo e a sociedade para os quais presta serviços. Atualmente os indicadores estão realmente voltados para o alcance dos objetivos estratégicos.

Outro resultado que em termos de gestão é significativo é o da atual capacidade da TRENSURB de mensurar os custos relativos a cada processo desenvolvido pela organização. Isso foi possível graças à visão por processos proporcionada pelo modelo. Com a nova sistemática de custeio por processos (ABC) implantada, a empresa já desfruta dos seguintes benefícios:

- a) Fácil identificação dos processos de maior custo;
- b) Determinação dos verdadeiros contribuintes e detratores da performance financeira;
- c) Predição exata de custos, lucros e exigência de recursos associados às mudanças na estrutura organizacional e custos dos recursos;
- d) Rastreamento dos custos das atividades e dos processos de trabalho;
- e) Estímulo para melhorias a partir do conhecimento dos custos da organização.

A Gestão por Processos, um dos módulos do modelo implantado na TRENSURB, exerce um papel importante no que tange o custeio por processos dentro da organização, pois valida as atividades que são objeto do custeio.

Atualmente, o mapa estratégico adaptado durante a implantação do modelo está sendo amplamente divulgado dentro da organização através de publicações internas e reuniões com os funcionários. Dessa forma, a maioria dos funcionários passa a conhecer os reais objetivos estratégicos da organização, podendo assim contribuir para o alcance dos mesmos. Isso também faz com que as atitudes tomadas pelos funcionários estejam sempre orientadas para um único foco, evitando dispersão das ações realizadas.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

### 4.1 Conclusões do Trabalho Frente aos Objetivos

Neste trabalho foi discutida a aplicação de um modelo integrado de gestão similar ao MEIO em uma empresa de natureza pública de transporte coletivo em massa de Porto Alegre, onde foi verificada a existência de aderência desse modelo à empresa. Além disso, também foi constatado nesse trabalho a não necessidade de adequações significativas ao modelo original proposto por Müller (2003) com o intuito de torná-lo mais aderente a esse tipo de organização.

Para isso foi realizada uma revisão da literatura com foco nas sistemáticas de gestão que integram o MEIO. Porém, pouco se evoluiu no que tange o Planejamento Estratégico, Avaliação de Desempenho e Gestão por Processos desde a criação do modelo de Müller (2003) até hoje, limitando que se fizessem maiores adequações benéficas ao modelo. Na pesquisa bibliográfica utilizou-se de livros, periódicos, legislação federal e sites de internet como fonte de informação.

Por se tratar de um trabalho de finalidade prática, a pesquisa-ação mostrou-se uma metodologia adequada. A participação ativa dos atores da situação observada foi importante para isso.

Tendo o modelo sido implantado e adequado à empresa objeto desse estudo de modo eficiente (80% das etapas efetivamente implantadas) gerando resultados satisfatórios e a satisfação dos gestores da empresa e dos pesquisadores envolvidos, conclui-se que a metodologia utilizada configurou-se adequada. O objetivo geral estabelecido no início do trabalho apresenta-se atingido por se ter contribuído aqui com a discussão sobre a gestão integrada em uma organização pública.

Quanto aos objetivos específicos tem-se:

- a) a contribuição com a discussão sobre Modelos Integrados de Gestão girou em torno do modelo de Müller (2003) e seus módulos;
- b) foram identificados os principais obstáculos enfrentados durante a implantação de um modelo similar ao MEIO. No entanto, os demais problemas enfrentados

pela empresa no seu processo de gestão envolvendo estratégia, indicadores e operações após a aplicação do modelo não puderam ser avaliados;

- c) Foram encontradas referências sobre sistemáticas de gestão e organizações públicas, objetivando auxiliar na adaptação do MEIO; e
- d) O modelo existente se mostrou adequado às organizações de natureza pública, não necessitando de adaptações que se configurassem significativas.

## **4.2 Conclusões da Aplicação**

Até o estágio atual, a TRENSURB possui 80,30% do modelo implantado. Isso não quer dizer que outras etapas do modelo não possam ser implantadas no futuro. Algumas das etapas não implantadas até então, e por isso não descritas aqui, se devem à restrição de tempo para a conclusão deste trabalho.

A implantação do modelo correu de forma relativamente tranqüila. No entanto, isso se deve também à questão da mobilização inicial do nível estratégico da organização. Sem o aval e a iniciativa dos líderes da organização, acredita-se que a mobilização necessária para a implementação do modelo não teria existido.

Porém, a simples iniciativa de começar o processo não basta. No caso da TRENSURB, os diretores da empresa sempre estiveram presentes nas reuniões mensais de implantação além de acompanhar periodicamente os acontecimentos ocorridos devido a esse projeto.

O seminário de lançamento do projeto de implantação do modelo na TRENSURB se mostrou motivador para os funcionários que participaram dele. A maioria dos participantes desse seminário se interessou pela idéia do modelo e dedicou parte do seu expediente de trabalho para auxiliar no projeto.

Mesmo com a iniciativa partindo dos níveis estratégicos e com os treinamentos que exibiram os benefícios da metodologia, alguns funcionários não se mostraram interessados na idéia do modelo. Muitos deles alegavam que era apenas mais uma tentativa de mudança e associavam a outras iniciativas do passado que não tiveram êxito. Apesar de a minoria ter se

mostrado desmotivada, todos participaram do processo. Essa foi uma das principais dificuldades.

Apesar da TRENSURB ser uma empresa pública que não gera lucro, não se apresentou resistência frente à necessidade de investir em tecnologia para que o modelo de gestão em questão fosse implantado com qualidade. Esse foi um dos grande facilitadores para a aceitação do modelo na empresa. Com os computadores rodando o *software* de gestão, e com os funcionários manuseando essas ferramentas, o modelo foi se entranhando na organização, sendo absorvido pela rotina dos funcionários. Além disso, alguns deles passaram a consultar o sistema para auxílio à tomada de decisões.

O modelo se apresentou aderente à organização. Nenhuma das etapas foi classificada como de implementação impossível. Algumas delas se mostraram mais trabalhosas, porém foram implementadas com sucesso. Logicamente que algumas adaptações foram necessárias, mas nada que alterasse a essência do modelo. Alguns formulários do MEIO foram utilizados como facilitadores para a condução da implementação.

Não foi possível detectar problemas enfrentados pela empresa no seu processo de gestão envolvendo estratégia, indicadores e operações após a implantação do modelo, pois até o estágio atual que esse trabalho avançou são poucas as ocorrências geradas pelo funcionamento do modelo. Para que uma análise mais completa seja realizada, é necessário que a empresa utilize o modelo por mais tempo (de 1 a 2 anos) para que seja gerado um histórico dos indicadores.

Como se pode verificar, as adequações necessárias ao MEIO para sua implantação foram quase que insignificantes. Além disso, a maioria de suas etapas foi implantada com sucesso. Isso mostra a aderência do mesmo a essa organização de natureza pública de transporte coletivo em massa.

Ao final deste trabalho o MEIO se mostrou um modelo com as seguintes características:

- Integrador: integra realmente PE, GP e AD;
- Flexível: aponta caminhos permitindo que outras ferramentas o complementem;

- Formal: por possuir um procedimento passo a passo para implementação;
- Simples: devido a existência de formulários de fácil preenchimento e entendimento;
- Motivador: através de pontos de *feedback* estimula a organização à melhorar continuamente.

### **4.3 Recomendações para Trabalhos Futuros**

Esse trabalho pode servir de base para o desdobramento de diversos outros, entre os quais se apresenta como possíveis:

- Fazer um detalhamento dos sistemas de informação utilizados como suporte ao MEIO em empresas públicas;
- Estudar como se trabalhar com a resistência à mudança em empresas de natureza pública na implementação de sistemas integrados de gestão;
- Avaliar o ganho financeiro com a implementação do MEIO em empresas de transporte coletivo;
- Avaliar aspectos comportamentais vinculados ao processo de mudança proporcionado pelo MEIO quando de sua implantação em empresas de natureza pública;

## REFERÊNCIAS

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - PARTE 2. Disponível em: <[http://www.vemconcursos.com/opiniao/index.phtml?page\\_old=1&page\\_ordem=visitados&page\\_id=45](http://www.vemconcursos.com/opiniao/index.phtml?page_old=1&page_ordem=visitados&page_id=45)> Acesso em: 01 abr. 2006

ANDREWS, K. R. Formulando Estratégias. in: MINTZBERG, H e QUINN, J. B. **O Processo da Estratégia**. Porto Alegre: Bookman, 2001 p.57-65.

ANSOFF, H. I. **Administração estratégica**. São Paulo: Atlas, 1983.

ANSOFF, H. I. **Corporate Strategy**. New York: McGraw-Hill, 1965.

ANSOFF, H. I. **Estratégia empresarial**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1977.

ANSOFF, H. I. O gerente mutável. In: ANSOFF, H. I; DECLERCK, R. P.; HAYES, R. L. (Orgs.). **Do planejamento estratégico à administração estratégica**. São Paulo: Atlas, 1981. p.191-207.

ANSOFF, H. I.; McDONNELL, E. J. **Implantando a administração estratégica**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1993.

BARCELLOS, P. F. P. Estratégia Empresarial. In: SCHMIDT, Paulo (Org.). **Controladoria: agregando valor para a empresa**. Porto Alegre: Bookman, 2002. p. 39-51.

BARNEY, J. Firm Resources and Sustained Competitive Advantage. **Journal of Management**. Texas A&M University, v.17. n.1. p. 99-120, 1991.

BRASIL. **Decreto-lei n. 200 de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <<http://legislacao.planalto.gov.br/>> Acesso em: 13 jan. 2006.

CALDEIRA, J. Mauá: **O empresário do império**. 11. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

COOPER, R.; KAPLAN, R. S. Profit priorities from activity-based costing. **Harvard Business Review**, v.69, n.3, May/June 1991.

DORES, Adely M. B., SARDENBRG, Hugo E. P., CASTRO José C. **Transporte Ferroviário Regional de Passageiros. Informe Infra-Estrutura**. n. 19. , março, 1998. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/Infra/g7219.pdf>> Acesso em: 21 mar. 2006.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

GONÇALVES, J. Ernesto Lima. As empresas são grandes coleções de processos. **RAE – Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, SP, Brasil, p. 6-19. Jan.-Mar. 2000a.

GONÇALVES, J. Ernesto Lima. Processo, que processo? **RAE – Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, SP, Brasil, p. 8-19. Out.-Dez. 2000b.

HAMMER, M.; CHAMPY, J. **Reengenharia**: revolucionando a empresa em função dos clientes, da concorrência e das grandes mudanças da gerência. 29. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

HARRINGTON, H. James. **Aperfeiçoando processos empresariais**. São Paulo: Makron Books, 1993.

HENDERSON, B. As origens da estratégia. In: MONTGOMERY, C.; PORTER, M. (org). **Estratégia**: a busca da vantagem competitiva. Rio de Janeiro: Campus, 1998. p. 1-9.

HENDERSON, B.D. El Concepto de Estrategia. In: ALBERT, K. J. (ed.) **Manual de Administración Estratégica**. México, D.F.: McGraw-Hill, 1984.

HOUAISS, A. **Dicionários Houaiss da língua portuguesa**. Disponível em: <<http://houaiss.uol.com.br/>> Acesso em: 05 mar. 2005.

HRONEC, S. M. **Sinais vitais**: usando medidas de desempenho da qualidade, tempo e custo para traçar a rota para o futuro de sua empresa. São Paulo: Makron Books, 1994.

IDENBURG, P. J. Four Styles of Strategy Development. **Long Range Planning**, v. 26, n.6, p. 132, 1993.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **A estratégia em ação: Balanced Scorecard**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **Mapas estratégicos: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **Organização orientada para estratégia: como as empresas que adotam o Balanced Scorecard prosperam no novo ambiente de negócios**. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. The Balanced Scorecard – Measures That Drive Performance. **Harvard Business Review**, p. 71-9, Jan.-Feb. 1992.

LEVITT, Theodore. Marketing Myopia. **Harvard Business Review**, p. 26-48, Sep.-Oct. 1975.

LIMA, M. A. **Proposta de um placar de performance para a indústria de comunicação de Santa Catarina: televisão**. Florianópolis: UFSC, 1999. Dissertação de Mestrado em Engenharia de Produção. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Curso de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Florianópolis, SC, Brasil, 1999.

LUCE, F. B. ROSSI, C. A. V.; Construção e proposição de um modelo de planejamento estratégico baseado em 10 anos de experiência. **Encontro anual da ANPAD; ENANPAD 2002**. CD-ROM.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. Sociedades mistas, empresas públicas e o regime de direito público. **Revista Diálogo Jurídico**. Número 13, Salvador, BA, Brasil, abril/maio, 2002.

MINTZBERG, H, AHLSTRAND, B., LAMPEL, J. **Safari de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MINTZBERG, Henry. Cinco ps da Estratégia. In: MINTZBERG, H e QUINN, J. B. **O Processo da Estratégia**. Porto Alegre: Bookman, 2001 p. 26-32.

MINTZBERG, Henry. Crafting strategy. **Harvard Business Review**, p. 66-75, Jul.-Aug. 1987.

MINTZBERG, Henry. Strategy-Making in Three Modes. **California Management Review**, p. 44-53, Winter, vol. XVI/No.2 , 1973.

MIRANDA, L. C.; SILVA, J. D. G. Medição de desempenho. In: SCHMIDT, Paulo (Org.). **Controladoria: agregando valor para a empresa**. Porto Alegre: Bookman, 2002. p.131-153.

MÜLLER, C. J. **Gestão por Processos**. Porto Alegre: Notas de Aula, 2005.

MÜLLER, C. J.; **Modelo de Gestão Integrando Planejamento Estratégico, Sistemas de Avaliação de Desempenho Gerenciamento de Processos (MEIO – Modelo de Estratégias, Indicadores e Operações)**. Porto Alegre: UFRGS, 2003. Tese de Doutorado em Engenharia de Produção. Universidade Federal do Rio Grande Sul – UFRGS, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção – PPGEP. Porto Alegre, RS, Brasil, 2003.

NODA, Karin; **Estudo da administração estratégica com foco no processo da qualidade**. Florianópolis: UFSC, 1998. Dissertação de Mestrado em Engenharia de Produção. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Curso de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Florianópolis, SC, Brasil, 1998.

OSÓRIO, Vera Lúcia Tincani; **A utilização do balanced scorecard no aperfeiçoamento da administração pública gerencial** – estudo de caso de uma autarquia municipal. Porto Alegre: UFRGS, 2003. Dissertação de Mestrado em Engenharia de Produção. Universidade Federal do Rio Grande Sul – UFRGS, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção – PPGEP. Porto Alegre, RS, Brasil, 2003.

PAGNONCELLI, D.; VASCONCELLOS FILHO, P. **Construindo estratégias para competir no século XXI**. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

PAGNONCELLI, D.; VASCONCELLOS FILHO, P. **Sucesso empresarial planejado**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1992.

PAIVA, E. L.; CARVALHO, J. M., FENSTERSEIFER, J. E. **Estratégia de produção e de operações: conceitos, melhores práticas, visão de futuro**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

PORTER, M. E. **Estratégia competitiva**: técnicas para análise de indústrias e da concorrência. 7. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

PORTER, M. E. **Vantagem competitiva**: Criando e sustentando um desempenho superior. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

PORTER, M. E. What is strategy?. **Harvard Business Review**, Boston, v.74, n.6, p.61- 78, nov./dec. 1996.

RHODEN, M. I. S. **Método de Desenvolvimento de Administração Estratégica para pequenas Empresas**. Florianópolis: UFSC, 2000. Tese de Doutorado em Engenharia de Produção. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Curso de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Florianópolis, SC, Brasil, 2000.

RHODEN, M. I. S; HENKIN, H. Desenvolvimento e Implantação do Balanced Scorecard em Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP: um caso de pesquisa-ação em uma instituição de microcrédito. **Encontro anual da ANPAD**, Curitiba: ENAMPAD, 2004. CD-ROM.

RIBEIRO, S. M. R. Um cenário da gestão pública no Brasil. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá. **Anais**. p. 28-31, Oct. 2003.

RUMMLER, G. A.; BRACHE, A. P. **Melhores desempenhos das empresas**. 2. ed. São Paulo: Makron Books, 1994.

SENTANIN, Odemilson Fernando. **Gestão por processos em uma empresa de pesquisa e desenvolvimento**: objetivo estratégico de um modelo de gestão. São Carlos: UFSCar, 2004. Dissertação de Mestrado em Engenharia de Produção. Universidade Federal de São Carlos – UFSCar, Curso de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. São Carlos, SP, Brasil, 2004.

SILVA, A. **Estabelecendo indicadores de desempenho para uma organização pública** – uma abordagem segundo os preceitos do “balanced scorecard”. Porto Alegre: UFRGS, 2002. Dissertação de Mestrado em Engenharia de Produção. Universidade Federal do Rio Grande Sul, UFRGS, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção – PPGEP. Porto Alegre, RS, Brasil, 2002.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia de pesquisa e elaboração de dissertação**. Florianópolis: Laboratório de ensino da Universidade Federal de Santa Catarina, 2001.

SILVA, L. R. **Os fatores motivacionais dos funcionários das instituições públicas de ensino superior: um estudo de caso**. Florianópolis: UFSC, 2001. Dissertação de Mestrado em Engenharia de Produção – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2001.

SINK, D. S.; TUTTLE, T. C. **Planejamento e medição para performance**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1993.

SOARES, Cristina R. D. **Desenvolvimento de uma sistemática de elaboração do Balanced Scorecard para pequenas empresas**. UFRGS, 2001. Dissertação de Mestrado em Engenharia de Produção. UFRGS, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

SVEIBY, Karl E. **Métodos para Avaliar Ativos Intangíveis**. Jan. 2001. (no Brasil: GlobalBrands-Sveiby Associados). Disponível em: <<http://www.intangiveis.com.br>>. Acesso em: 14 mar. 2004.

THIOLLENT, M. **Metodologia da Pesquisa-Ação**, 12ª Edição. São Paulo: Cortez, 2003.

TRENSURB. **Gerência de Planejamento**. Relatório Anual 2005. Porto Alegre: 2005.

UFRGS; TRENSURB. **Relatório Final: Análise e Aprimoramento dos Processos de Gestão e Desenvolvimento de uma Política de Suprimentos para a TRENSURB com base em uma Sistemática Gerencial de Controle e Custeio**. Porto Alegre, 2006.

VALADARES, M. C. B. **Planejamento estratégico empresarial: foco em clientes e pessoas**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2002. 140 p.

WIKIPEDIA. **A enciclopédia livre**. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/P%C3%A1gina\\_principal](http://pt.wikipedia.org/wiki/P%C3%A1gina_principal)> Acesso em: 05 Fev. 2005.

YIN, R. K. **Case Study Research - design and methods**. USA: Sage Publications Inc., 1994.

ZILBER, M. A.; FISCHMANN, A. A. Competitividade e a importância de indicadores de desempenho: utilização de um modelo de tendência. **Encontro anual da ANPAD**, Salvador, ENANPAD, 2002. CD-ROM

**ANEXOS**

## ANEXO 1 – Empresas Metroferroviárias

CARACTERIZAÇÃO DAS EMPRESAS																
Empresas Metroferroviárias		Caracterização	Número de empregados					Número de passageiros transportados					Localização	Municípios	Área (Km <sup>2</sup> )	População
			2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004				
CBTU Administração Central	Cia Brasileira de Trens Urbanos	Estatual Gov. Federal	427	423	421	416	402	-	-	-	-	-	Rio de Janeiro	-	-	-
CBTU Belo Horizonte	Cia Brasileira de Trens Urbanos	Estatual Gov. Federal	494	614	610	648	641	27.231.136	25.615.216	27.817.797	30.940.990	29.438.797	Belo Horizonte	2	527,1	2.776.543
CBTU Recife	Cia Brasileira de Trens Urbanos	Estatual Gov. Federal	1.416	1.385	1.364	1.326	1.301	42.000.969	41.964.130	40.586.850	48.328.751	53.680.016	Recife	4	972,7	2.286.140
CBTU Salvador	Cia Brasileira de Trens Urbanos	Estatual Gov. Federal	166	173	181	178	177	2.063.450	2.938.696	3.081.364	4.258.872	4.482.859	Salvador	1	709,5	2.443.107
CBTU Maceió	Cia Brasileira de Trens Urbanos	Estatual Gov. Federal	95	98	114	125	130	1.277.575	1.315.080	1.642.123	1.611.080	972.033	Maceió	3	866,1	872.824
CBTU João Pessoa	Cia Brasileira de Trens Urbanos	Estatual Gov. Federal	78	88	92	89	95	1.325.071	1.399.225	1.441.628	2.049.984	2.131.558	João Pessoa	4	1.035,30	844.171
CBTU Natal	Cia Brasileira de Trens Urbanos	Estatual Gov. Federal	108	127	129	123	125	1.315.434	1.545.953	1.630.250	2.261.689	2.556.762	Natal	4	1.161,30	919.003
TRENSURB	Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre	Economia Mista	1.041	1.042	1.035	1.123		37.700.000	39.552.401	41.200.000	44.700.000		Porto Alegre	5	819,8	2.063.029
METRÔ São Paulo	Cia do Metropolitano de São Paulo	Estatual Gov. Estadual	7.361	7.425	8.048	7.719		485.600.000	503.500.000	517.000.000	507.000.000		São Paulo	1	1.528,50	10.434.252
METROFOR	Cia Cearense de Transportes Metropolitanos	Estatual Gov. Estadual	336	390	398	393	393	9.220.362	9.650.887	8.730.914	10.399.341	9.315.247	Fortaleza	3	1.608,00	2.571.613
CMTF	Cia Metropolitana de Transportes Públicos	Estatual Gov. Estadual	120	116	117	105		635.626	571.553	569.326	606.108		Teresina	1	1.679,80	715.360
SUPERVIA	Supervia - Concessionária de Transporte Ferroviário S.A Central de Engenharia de Transporte e Logística Opportrans	Concessionária	2.341	1.936	2.057	2.301		80.005.335	79.776.850	87.275.726	94.893.307		Rio de Janeiro	11	3.192,30	9.209.277
CENTRAL	Concessão Metroferroviária S.A	Estatual Gov. Estadual	2.408	2.299	2.174	2.176		510.646	737.654	1.061.256	1.141.693		Rio de Janeiro	6	3.038,60	7.524.072
METRÔ RIO	Cia do Metropolitano do Distrito Federal	Concessionária	1.534	1.550	1.606	1.719		112.144.890	108.927.073	110.040.986	112.433.111		Rio de Janeiro	1	1.264,20	5.857.904
METRÔ DF		Estatual Gov. Distrito Federal	760	740	720	700		5.450.463	6.487.735	10.946.115	0		Brasília	5	19.696,00	2.094.246
CPTM	Cia Paulista de Trens Metropolitanos	Estatual Gov. Estadual	6.345	6.236	5.966	5.795		271.200.000	336.000.000	345.400.000	353.800.000		São Paulo	21	4.068,80	15.051.436
RESUMO DA CARACTERIZAÇÃO			25.030	24.642	25.032	24.936	3.264	1.077.680.957	1.159.982.453	1.198.424.335	1.214.424.926	102.577.272	12 regiões metropolitanas	68 municípios	37.258,80	42.531.631

ANEXO 2 – Legenda Organograma TRENSURB

AUDITORIA INTERNA	AUDIN	<b>Gastao Dal Pai</b>
PRESIDÊNCIA	PRES	<b>Marco Arildo Prates da Cunha</b>
<b>Gabinete da Presidência</b>	<b>GAPRE</b>	<b>Maria Regina Burtet Vidal</b>
<b>Gerência Jurídica</b>	<b>GEJUR</b>	<b>Roberto Godolphin Costa</b>
<b>Gerência de Comunicação Integrada</b>	<b>GECIN</b>	<b>Nazur Telles Garcia</b>
Setor de Relações Comunitárias	SEREL	Vladimir dos Santos Giacchin
Setor de Comunicação Social	SECOS	Maria Christina Lopes Pinto
<b>Gerência de Planejamento</b>	<b>GEPLA</b>	<b>Aldir Seifried</b>
Setor de Marketing Comercial	SEMAC	Daniel Haag
Setor de Informações para a Gestão	SEIGE	Gilberto Bau
SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO E EXPANSÃO	SUDEX	<b>Humberto Kasper</b>
<b>Gerência de Mobilidade Urbana</b>	<b>GEMOB</b>	<b>Sidemar Francisco da Silva</b>
<b>Gerência de Projetos e Obras</b>	<b>GEPRO</b>	<b>Lino Sergio do Lago Fantuzzi</b>
<b>Gerência de Informática</b>	<b>GEINF</b>	<b>Newton Rodrigues Junior</b>
DIRETORIA DE ADMININISTRAÇÃO E FINANÇAS	DIRAF	<b>Laerte Dorneles Meliga</b>
<b>Gerência de Recursos Humanos</b>	<b>GEREH</b>	<b>Rosemari Souza Stieven</b>
Setor de Pessoal	SEPES	Ingrid Elert
Setor de Benefícios e Serviço Social	SEBES	Jussara Cezar de Freitas
Setor de Higiene e Segurança do Trabalho	SESET	Marco Aurelio Maia
Setor de Seleção e Treinamento	SETRE	Jose Valdir Theobald
<b>Gerência de Suprimento e Apoio</b>	<b>GESUP</b>	<b>Antonio Carlos Alves de Freitas</b>
Setor de Materiais	SEMAT	Paulo Ricardo de Oliveira Lamonato
Setor de Compras	SECOM	Vera Lucia Leote Cardoso
Setor de Apoio	SEAPO	Paulo Roberto Vieira dos Santos
<b>Gerência de Orçamento e Finanças</b>	<b>GEORF</b>	<b>Dina Laurita de Oliveira</b>
Setor de Orçamento	SEORC	Silvana Oliveira Santos
Setor de Pagamentos e Receitas	SEPAR	Dario Carlos Barcelos Tubia
Setor de Administração de Contratos	SEACO	Genaro Augusto Correa Nunes
<b>Gerência de Contabilidade e Patrimônio</b>	<b>GECOP</b>	<b>Eliani da Silva Medeiros Pereira</b>
DIRETORIA DE OPERAÇÕES	DIROP	<b>Luís Carlos De Cesaro</b>
<b>Gerência de Operações</b>	<b>GEOPE</b>	<b>Antonio Giovanni Fredrich de Mattos</b>
Setor de Operações	SEOPE	Carlos Augusto Belolli de Almeida
Setor de Controle Operacional	SECOT	Celso Pereira dos Santos
Setor de Trafego	SETRA	Joao Batista Xavier da Costa
<b>Gerência de Manutenção</b>	<b>GEMAN</b>	<b>Luiz Antonio de Mesquita Pezerico</b>
Setor de Oficina	SEOFI	Roberto Damiani Mondadori
Setor de Manutenção Leve	SEMLE	Jose Carlos de Oliveira Cardoso

Setor de Via Permanente	SEVIP	Mario Borenstein
Setor de Manutenção e Obras	SEMOB	Sergio Pereira Pantoja
<b>Gerência de Sistemas</b>	<b>GESIS</b>	<b>Antonio Augusto Xavier do Valle</b>
Setor de Sinalização	SESIN	Paulo Renato da Rosa Amaral
Setor de Rede Aérea	SERED	Jose Alcides Possas da Silveira
Setor de Manutenção e Elétrica	SEMEL	Otavio Alves Rolim

## ANEXO 3 – Partes, fases e etapas de Implantação do MEIO

Parte	Fase	Etapa	Formulário		
1	Preparatória	1.1	Constituição de equipe	1.1.1 Nomeação de Líder ou coordenador geral 1.1.2 montagem da equipe executiva	0-2 0-2
		1.2	Definição de Objetivos	1.2.1 Seminário Inicial 1.2.2 Definição de objetivos e seleção de módulos do MEIO	0-3 0-3
		1.3	Elaboração de cronograma	1.3.1 Elaboração do cronograma	0-4
		1.4	Lançamento do projeto	1.4.1 Seminário de Lançamento 1.4.2 Montagem de Equipes	0-2
	2	2.1	Preparação para o PE	2.1.1 Treinamento	
				2.1.2 Definição do período de cobertura do plano e reavaliações	
				2.1.3 Detalhamento do cronograma geral	1-3
		2.2	Construção da Identidade Organizacional	2.2.1 Definição do negócio	
2.2.2 Definição da missão					
2.2.3 Elaboração dos valores e políticas associadas					
2.2.4 Construção da visão de futuro da empresa					
2.2.5 Definição dos direcionadores estratégicos					
2.3		Análise do Ambiente	2.3.1 Definição e análise do ambiente externo	1-5	
			2.3.2 Análise do ambiente interno	1-9	
2.4		Delineamento das estratégias	2.4.1 Definição do posicionamento estratégico		
			2.4.2 Construção da visão de futuro dos negócios		
			2.4.3 Definição dos objetivos por negócio		
			2.4.4 Relacionamento entre ambiente externo e interno	1-11	
			2.4.5 Relacionamento entre objetivos e processos da empresa		
			2.4.6 Consolidação de objetivos		
	2.4.7 Definição e priorização de projetos de atuação				
	2.4.8 Montagem de sistemática de Administração de questões estratégicas		1-13		
2.5	Implantação das ações	2.5.1 Montagem de um plano (5W2H)			
		2.5.2 Etapa de acompanhamento dos projetos (5W2H)			
3	3.1	Preparação para Gerenciamento de Processos	3.1.1 Treinamento em GP		
			3.1.2 Detalhamento do cronograma geral	2-2	
	3.2	Estrutura organizacional	3.2.1 Construção/revisão do organograma	2-3	
			3.2.2 Identificação das atividades dos setores	2-4	
			3.2.3 Levantamento das principais ações cliente-fornecedor	2-5	
	3.3	Configuração de processos	3.3.1 Construção do Mapa do Negócio da empresa	2-6	
			3.3.2 Identificação do macroprocesso de funcionamento da empresa	2-7	
			3.3.3 Caracterização dos principais processos	2-8	
			3.3.4 Identificação de setores responsáveis e participantes de cada processo da empresa	2-9 / 2-1	
	3.4	Priorização de processos	3.4.1 Relacionamento entre os processos e os fatores críticos ou objetivos estratégicos	2-11	
			3.4.2 Relacionamento entre os processos e os problemas (pontos fracos) Internos	2-10 / 2-11	
			3.4.3 Definição dos processos críticos	2-11 / 2-12	
	3.5	Descrição dos Processos	3.5.1 Detalhamento em atividades	2-14	
			3.5.2 Mapeamento	2-15	
	3.6	Análise de processos	3.6.1 Análise de tempos	2-16	
			3.6.2 Avaliação do valor agregado	2-16	
			3.6.3 Custeio de processos	2-16	
			3.6.4 Levantamento de questões	2-17	
3.7	Melhoria de Processos	3.7.1 Proposta de melhorias	2-18		
		3.7.2 Priorização das ações	2-18		
		3.7.3 Definição de Indicadores	2-18		
		3.7.4 Implementação e acompanhamento	2-19		
3.8	Priorização de processos	3.8.1 Priorização de processos			
4	4.1	Preparação para AD	4.1.1 Treinamento em AD		
			4.1.2 Detalhamento do cronograma	3-2	
	4.2	Definição/validação de níveis de medição	4.2.1 Definição/validação de níveis de medição ou perspectivas gerais	3-3	
	4.3	Montagem de um sistema de inteligência competitiva	4.3.1 Montagem de um sistema de inteligência competitiva	3-4	
	4.4	Matriz de desempenho	4.4.1 Relacionamento dos objetivos com perspectivas	3-5	
			4.4.2 Definição dos indicadores e metas em cada perspectiva		
			4.4.3 Relacionamento com ações definidas no plano estratégico ou definição de novas ações		
	4.5	Mapa estratégico	4.5.1 Esboço do mapa estratégico de indicadores	3-6	
			4.5.2 Relacionamento dos processos internos com as perspectivas		
			4.5.3 Consolidação do mapa estratégico		
	4.6	Consolidação do sistema	4.6.1 Validação da matriz de objetivos, indicadores, metas e iniciativas para as perspectivas		
			4.6.2 Definição de responsabilidade e periodicidade		
			4.6.3 Definição de pesos por perspectiva e dentro das perspectivas, limites e faixas de variação		
			4.6.4 Proposta de sistema de feedback e reconhecimento-recompensa (reco-reco)		
4.6.5 Definição de formas de coleta de dados					
4.6.6 Definição de interessados e montagem de relatórios para cada usuário					