



Universidade Estadual do Ceará

**José Wilton Bessa Macêdo Sá**

**MODELO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO  
DA GESTÃO ORGANIZACIONAL PÚBLICA**

Fortaleza – Ceará

2005

Universidade Estadual do Ceará

**José Wilton Bessa Macêdo Sá**

**MODELO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO  
DA GESTÃO ORGANIZACIONAL PÚBLICA.**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração do Centro de Estudos Sociais Aplicados, da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de mestre em Administração. Área de concentração: estratégia e desempenho organizacional.

Orientador: Paulo César de Sousa Batista, Ph.D.

Fortaleza – Ceará

2005

**Universidade Estadual do Ceará**  
**Mestrado Profissional em Administração**

Título do Trabalho: MODELO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DA GESTÃO ORGANIZACIONAL PÚBLICA.

Autor: José Wilton Bessa Macêdo Sá

Defesa em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

Conceito obtido: \_\_\_\_\_

Nota obtida: \_\_\_\_\_

**Banca Examinadora**

\_\_\_\_\_  
Paulo César de Sousa Batista, Profº Ph. D.

Orientador

\_\_\_\_\_  
Manoel Messias de Sousa, Profº L.D..

\_\_\_\_\_  
William Celso Silvestre, Profº Dr.

A meu pai, Wilson (*in memoriam*),  
minha mãe, Helena Célia e meus  
irmãos, Liane e Walter, pelo exemplo  
de vida e união em família.

À minha esposa, Aila, pelo exemplo  
de mãe e ao meu filho, Wilsinho, pela  
felicidade que nos trouxe o seu  
nascimento e a necessidade eterna  
de educação para a vida.

## **AGRADECIMENTOS**

A minha gratidão à Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará que oportunizou a minha participação no Curso de Mestrado Profissional em Administração de Empresas.

Ao Doutor e amigo Prof. Paulo César, pelas orientações seguras e certas na elaboração deste trabalho, potencializando ainda mais o conteúdo e a proposta aqui registrada.

Aos colegas gestores da administração pública estadual, que de alguma forma subsidiaram ao longo dos anos, com informações sobre as percepções das carências no desenvolvimento das atividades de gestores.

Aos colegas de turma com quem tive uma convivência de muito aprendizado e crescimento humano.

## RESUMO

Esta dissertação apresenta uma proposta de modelo para Avaliação de Desempenho da Gestão Organizacional Pública, em cumprimento ao seu objetivo geral. O desenvolvimento desse modelo obedeceu a uma metodologia que contemplou pesquisas de duas naturezas. Uma investigação inicial de caráter experimental, abordando as diversas teorias relacionadas com avaliação de desempenho da gestão, no exterior, e depois, a aplicação de um estudo de caso relativo à administração pública estadual. O estudo de caso teve natureza singular, não holística, tendo como unidade de análise o sistema de avaliação em uso no contexto do Governo estadual. Essa metodologia foi a que melhor se adequou ao objeto pesquisado e à profundidade de tratamento requerido para atender ao problema da investigação, consistindo em um modelo de avaliação de gestão adequado a órgãos da administração direta do governo estadual. Como objetivos específicos foram considerados a análise de modelos existentes de avaliação da gestão, a investigação de sua possível adequação à administração pública estadual, e, finalmente, a definição dos requisitos para a implementação do modelo proposto. A fundamentação teórica considerada no desenvolvimento do modelo de avaliação está pautada em 02 (dois) modelos de avaliação de desempenho e 01 (um) modelo de sistema de medição, de grande utilização prática. Esses modelos são, respectivamente, o Programa de Qualidade do Serviço Público – PQSP, *Balanced Scorecard* – BSC e o Sistema de Medição da Fundação para o Prêmio Nacional de Qualidade – FPNQ. A apresentação do modelo é feita em 13 itens descritivos, a saber: Título, Objetivo, Fundamentos, Premissas, Critérios e Requisitos, Características, Estrutura da Gestão do Modelo de Avaliação, Metodologia, Processo de Avaliação, Sistema de Medição, Instrumentos de Avaliação, Apuração de Pontos e Requisitos para a Implementação. O modelo sugere a realização de auto-avaliações, conduzidas por colaboradores dos órgãos, e avaliações, estas conduzidas pela Secretaria da Controladoria e seus auditores internos. Permite também a gestão do desempenho através de tratamento estatístico dos resultados decorrentes das avaliações. Os requisitos sugeridos abordam desde a necessidade de formalização do processo de avaliação até a capacitação dos auditores, passando pela necessidade de sensibilização dos gestores públicos. O modelo possui linguagem de fácil entendimento e simples aplicabilidade, sempre mensurando os critérios, minimizando assim a subjetividade da avaliação. O autor do estudo espera, pela proposição do modelo, contribuir para o aperfeiçoamento da gestão e do desempenho do Governo, e, em última instância, para a eficácia da ação pública.

## **ABSTRACT**

This dissertation presents a proposal of a model for the performance evaluation of public organizational management practices. In fulfillment to its general objective, the development of this model followed a two-fold methodology. First of all, the state of art about the diverse theories related with evaluation of performance of the management was done. Then, It was applied a case study in the state of Ceará public administration. The case study had singular nature, not holistic, having as unit of analysis the evaluation system in use in the context of the Ceara's Government. This methodology was the better adjusted to the research goal as well as the required depth for reaching the research problem, consisting in a management evaluation model adequate to sectors of the state direct public administration. The specific goals are the analysis of existing models of management evaluation, the investigation of its possible adequacy to the state public administration, and, finally, the definition of the requirements for the implementation of the considered model. The theoretical basis in the development of the evaluation model is inspired in 02 (two) models of evaluation of performance and 01 (one) model of measurement system, both of important practical use namely Public Service Quality Program – PQSP, Balanced Scorecard – BSC and The measurement System of the Foundation for Quality National Award– FPNQ. The model presentation is made of 13 descriptive items as following: Title, Goal, Foundations, Premises, Criteria and Requirements, Features, Evaluation Model Management Structure, Methodology, Evaluation Process, Measurement System, Measurement tools, Verification of points and Implementation Requirements. The model suggests the realization of self-evaluations conducted by entity collaborators and evaluations to be conducted by the Controlling Secretariat and its auditors. It also allows the performance management through the statistical treatment of the evaluation results. The suggested requirements treat since the need of formalization of the evaluation process as well as the auditors training, passing by the necessity of motivating public managers. The model possesses an easy-to-understand language and, moreover, it is simple to apply, keeping always the feature of measuring criteria for minimizing the subjective evaluations. The author of this study intends, with the proposed model, to contribute with the improvement of the public management and performance, and, at last instance, with the effectiveness of the public actions.

## SUMÁRIO

Lista de Figuras, Quadros e Tabelas.....	10
<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>2. METODOLOGIA.....</b>	<b>17</b>
2.1 Pesquisa Exploratória.....	17
2.2 Estudo de Caso.....	18
<b>3. ORGANIZAÇÕES E AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO SETOR PÚBLICO.....</b>	<b>22</b>
<b>3.1 As diferenças entre organizações privadas e públicas.....</b>	<b>22</b>
3.1.1 A natureza das organizações privadas e públicas.....	22
3.1.2 As distinções entre os conceitos de administração aplicados nas organizações privadas e públicas.....	25
<b>3.2 Teorias e mensuração de desempenho no setor público.....</b>	<b>29</b>
3.2.1 Teorias de avaliação de desempenho no setor público.....	30
3.2.2 Mensuração de desempenho de ministérios e agências de governos internacionais.....	33
<b>4. MODELOS DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO.....</b>	<b>38</b>
<b>4.1 Avaliação baseada em Programas de Qualidade do Setor Público.....</b>	<b>39</b>
4.1.1 Fundamentos da excelência em gestão pública.....	39
4.1.2 Critérios de excelência do PQSP – Ciclo 2004.....	41
4.1.3 Sistema de pontuação do PQSP – Ciclo 2004.....	45
<b>4.2 Avaliação segundo <i>Balanced Scorecard</i> – BSC.....</b>	<b>49</b>
4.2.1 Estrutura do modelo BSC.....	50
4.2.2 Perspectiva financeira.....	52
4.2.3 Perspectiva do cliente.....	54
4.2.4 Perspectiva dos processos internos.....	57
4.2.5 Perspectiva da aprendizagem e crescimento.....	61
4.2.6 O BSC em empresas públicas e instituições sem fins lucrativos.....	64
<b>4.3 Sistema de Medição do desempenho da gestão.....</b>	<b>66</b>
<b>4.4 Auditoria de desempenho do setor público.....</b>	<b>75</b>
4.4.1 Auditoria de desempenho nas instituições centrais de auditoria nas organizações vinculadas à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico	

(OCDE).....	75
4.4.2 Objetivo das auditorias de desempenho governamental nas Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS).....	82
4.4.3 As Entidades Fiscalizadoras Superiores no Brasil.....	84
4.4.4 A Entidade Fiscalizadora no Estado do Ceará.....	85
4.4.5 Controladoria.....	87
<b>5. PROPOSTA DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DA GESTÃO ESTADUAL DIRECIONADA PARA A GESTÃO ORGANIZACIONAL.....</b>	<b>92</b>
<b>5.1 Caracterização do sistema de avaliação de desempenho estadual.....</b>	<b>92</b>
<b>5.2 Diagnóstico do atual sistema de avaliação estadual.....</b>	<b>95</b>
<b>5.3 Proposta do modelo de avaliação da gestão pública.....</b>	<b>104</b>
5.3.1 Título.....	105
5.3.2 Objetivo.....	105
5.3.3 Fundamentos.....	105
5.3.4 Premissas.....	106
5.3.5 Critérios e Requisitos.....	106
5.3.6 Características.....	108
5.3.7 Estrutura da gestão do modelo de avaliação.....	109
5.3.8 Metodologia.....	112
5.3.9 Processo de Avaliação.....	115
5.3.10 Sistema de medição.....	119
5.3.11 Instrumento de avaliação.....	122
5.3.12 Apuração de Pontos.....	130
5.3.13 Requisitos para a implementação.....	132
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>134</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>139</b>
<b>ANEXOS: TABELA DE DOCUMENTOS UTILIZADOS PELA SECON.....</b>	<b>142</b>

## LISTA DE FIGURAS, QUADROS E TABELAS

### FIGURAS

<b>Nº</b>	<b>Descrição</b>	<b>Pg</b>
1	Critérios de Avaliação do PQSP – Ciclo 2004	42
2	Referência cruzada das dimensões Método e Aplicação e seus fatores	48
3	Referência cruzada da dimensão Resultados e seus fatores	48
4	Estrutura do <i>Balanced Scorecard</i>	50
5	Perspectiva do cliente – Medidas Essenciais	55
6	Modelo de BSC para o Sistema de Compras do Governo Federal dos Estados Unidos	65
7	Exemplo de cadeia de causa-e-efeito em um Hospital	68
8	Seleção dos Indicadores no Nível Estratégico	69
9	Gráfico de inter-relações de indicadores	70
10	Tabela para alinhamento explícito dos indicadores aos objetivos e aos fatores críticos de sucesso	71
11	Encadeamento do setor à organização	73
12	O Triângulo de Joiner	74
13	Estrutura Organizacional da SECON	93
14	Componentes Básicos do Mapa de Produto	99
15	Matriz de Verificação de Risco	102
16	Posicionamento do Grupo Técnico de Avaliação da Gestão na organização	110
17	Relacionamento dos Grupos Técnicos de Avaliação da Gestão com os auditores internos da SECON	111
18	Gestão do Modelo de Avaliação	112
19	Processo de avaliação do desempenho do modelo de gestão	115
20	Detalhamento do Processo de Auto-avaliação	116
21	Detalhamento do Processo de Avaliação	118
22	Planilha para geração dos gráficos de desempenho	121
23	Gráficos de desempenho referentes aos critérios da avaliação do modelo de gestão.	122
24	Tabela de Apuração de Pontos	130
25	Exemplo do Cálculo da Pontuação Final por critério	131

## QUADROS

<b>Nº</b>	<b>Descrição</b>	<b>Pg</b>
1	Proporções relativas dos setores públicos (organizadas pela dimensão econômica)	34
2	Fundamentos do PQSP- Ciclo 2004	40
3	Critérios do PQSP – ciclo 2004	43
4	Itens de Investigação Associados aos Critérios de Avaliação do PQSP – Ciclo 2004.	44
5	Instrumento de Avaliação da Gestão Pública – PQSP 2004	45
6	Dimensões de avaliação dos critérios e seus fatores	47
7	Comparação entre auditoria tradicional e auditoria de desempenho.	77
8	Tipos de auditoria de desempenho	80
9	Competências da SECON	93
10	Ações e Atividades da SECON	94
11	Tipos de <i>Benchmarking</i>	97
12	Principais qualidades dos indicadores e as principais dimensões do desempenho.	98
13	Passos para a verificação dos riscos	101
14	Tabela Análise <i>Stakeholder</i>	103
15	Tabela de Alinhamento de Indicadores	119
16	Questionário 1 - Instrumento de Avaliação do Critério Liderança	123
17	Questionário 2 - Instrumento de Avaliação do Critério Estratégia e Planos	124
18	Questionário 3 - Instrumento de Avaliação do Critério Cidadão e Sociedade	125
19	Questionário 4 - Instrumento de Avaliação do Critério Informação e Conhecimento	126
20	Questionário 5 - Instrumento de Avaliação do Critério Pessoas	127
21	Questionário 6 - Instrumento de Avaliação do Critério Processos	128
22	Questionário 7 - Instrumento de Avaliação do Critério Resultado	129
23	Tabela de Documentos utilizados pela SECON	143

## TABELAS

<b>Nº</b>	<b>Descrição</b>	<b>Pg</b>
1	Relação dos países, seus respectivos órgãos, objetivos e tipos de mensuração.	35

## 1. INTRODUÇÃO

A administração pública moderna tem passado por grandes desafios, dentre os quais a evolução da consciência da sociedade quanto à necessidade de acompanhar a gestão pública e a ação dos governantes.

O sistema de administração empregado por uma organização é um fator crucial na sua capacidade de resposta a mudanças no ambiente e às demandas da sociedade, porque determina o modo pelo qual a administração percebe os desafios ambientais, diagnostica seu impacto sobre a organização, decide o que fazer e coloca em prática suas decisões (ANSOFF, 1993).

A maioria dos órgãos públicos, contudo, possui modelo de gestão sem fundamentos científicos, e, muitas vezes, baseado na intuição dos seus gestores. Seu desempenho, em geral, não é monitorado ou o é sem sistemática. Exceções são os órgãos que têm programas com financiamentos externos, porque essas instituições requerem avaliação com base em indicadores de desempenho e resultado.

Afora esses casos, a experiência de avaliação de programas e ações públicas está associada às exigências dos Tribunais de Conta (federal, estadual e municipal), de caráter legalista e contábil, e de pouca utilidade gerencial.

Nada obstante isso há necessidade da adoção de novas metodologias para a avaliação das políticas e programas públicos. De fato, a crônica escassez de recursos financeiros, o esgotamento das formas passadas de financiamento, a cobrança da sociedade, o crescente rigor do acompanhamento de instituições de outros poderes e a própria evolução dos métodos e processos gerenciais têm forçado o setor público a adotar ferramentas de gestão e avaliação mais eficazes.

DRUCKER (1999) realça a necessidade das organizações equilibrarem resultados a curto e longo prazo para garantir uma competitividade global. Ressalta ainda o autor que é também necessário fixar padrões de desempenho financeiros e não-financeiros.

Embora o conceito de competitividade não se aplique ao setor público, porque o mesmo pressupõe a existência de um ambiente de concorrência, as recomendações de Drucker são importantes para as administrações públicas, pois suas ações são relevantes para determinar o nível de competitividade do setor privado e as organizações públicas necessitam adotar formas modernas de gestão para otimizar os fundos públicos sob sua administração.

Estabelecida a importância de existência de um sistema de avaliação de desempenho por organizações do setor público, a questão que desponta a curiosidade do autor deste trabalho é qual o modelo de avaliação adequado a órgãos da administração direta do governo estadual?

Em vista disso, o objetivo geral da dissertação é a elaboração de uma proposta de modelo de avaliação de gestão pública para a implementação nos órgãos da administração pública do poder executivo do estado do Ceará.

Como objetivos específicos, são também buscados:

- a) Análise dos principais modelos de avaliação de gestão adotados no Brasil;
- b) Adequação das características do Programa de Qualidade do Serviço Público – PQSP, *Balanced Scorecard* – BSC e do Sistema de Medição da Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade – FPNQ à administração pública estadual;
- c) Definição de um modelo aplicável na administração pública estadual;
- d) Definição de requisitos necessários para a implementação do modelo proposto.

As razões que levaram o autor a escolher a administração pública estadual estão pautadas na carência de instrumentos que permitam uma melhor avaliação do desempenho da gestão pública.. Outro fator que contribui para que essa área fosse escolhida pelo autor é o exercício pelo autor, desde 1995, de cargos de gestor na administração pública estadual como diretor de divisão e diretor de departamento na Secretaria da Fazenda, passando também pela Subsecretaria da Secretaria de Administração e pelo cargo de Secretário Adjunto da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social. Durante todo esse período sempre sentiu a ausência de instrumentos que avaliassem o desempenho da gestão e dos gestores, tornando a gestão dessas unidades, muitas vezes empíricas, sem saber efetivamente a evolução do seu trabalho.

A pesquisa realizada neste trabalho tem caráter exploratório sendo realizadas coletas bibliográficas e documentais subsidiando o autor a um estudo de caso.

Para o cumprimento dos objetivos da pesquisa, este trabalho está estruturado em 04 capítulos, além desta introdução e das considerações finais.

O Capítulo II trata da metodologia adotada nesta dissertação. O Capítulo III aborda os temas e teorias sobre avaliação de gestão, com foco na área pública. São analisadas as diferenças entre organizações públicas e privadas as quais são consideradas no processo de avaliação de sua gestão. São ainda abordadas as experiências de avaliação de países vinculados à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), as teorias de avaliação de desempenho no setor público, os modos de mensuração do desempenho de ministérios e agências de governos internacionais.

O Capítulo IV apresenta os principais programas de avaliação da gestão no Brasil: Prêmio Nacional da Qualidade – PNQ e o Programa de Qualidade no Setor Público – PQSP. O modelo do *Balanced Scorecard* é apresentado, descrevendo-se suas perspectivas e sistemática de estabelecimento de estratégias e indicadores para avaliação. O sistema de medição do desempenho da gestão,

desenvolvido pelas empresas ganhadoras do Prêmio Nacional da Qualidade, é também analisado pelo autor, como parte do processo de definição do modelo a ser proposto no trabalho, além de auditorias de Entidades Fiscalizadora Superior (EFS) internacionais e brasileiras.

O Capítulo V apresenta o modelo desenvolvido pelo autor, com base na análise dos capítulos anteriores. A caracterização do sistema de avaliação de desempenho estadual e um diagnóstico do sistema de avaliação atual são também apresentados. Esta em seção apresenta a proposta de modelo de avaliação da gestão pública e sua implementação.

Por fim, o Capítulo VI apresenta as considerações finais do trabalho destacando a importância da avaliação da gestão, e como esta ocorre hoje no estado. Também é analisado o cumprimento dos objetivos propostos pelo autor e o modelo de avaliação, resultado final deste trabalho.

## **2. METODOLOGIA**

A metodologia adotada no estudo apresentado neste documento seguiu dois momentos distintos. O primeiro momento compreendeu uma pesquisa exploratória e utilizou-se dos métodos de levantamento bibliográfico e de dados e informações relacionadas com o assunto deste trabalho. O segundo momento foi composto por um estudo de caso, aplicado ao Governo do Estado do Ceará, contemplando um diagnóstico do modelo de avaliação de gestão, atualmente em uso, e o desenvolvimento de uma proposta de modelo de avaliação da gestão pública direcionada para a gestão organizacional.

### **2.1 Pesquisa Exploratória**

No desenvolvimento do trabalho, o autor teve em mente o ensinamento de YIN (2001), segundo o qual “um projeto de pesquisa é um plano de ação para sair daqui e chegar lá, onde aqui pode ser definido como o conjunto inicial de questões a serem respondidas, e lá um conjunto de conclusões (respostas) sobre essas questões” (Ibidem, 2001:41).

Dentro dessa concepção, o autor iniciou o estudo realizando uma pesquisa exploratória utilizando-se do levantamento bibliográfico dos temas relacionados à auditoria de controle externo e interno, tanto em nível teórico, como empírico, neste caso pela análise da experiência de vários países e da realidade estadual.

Dentre os autores pesquisados, destacam-se:

- Barzelay (2002) demonstra que a nova teoria voltada para auditoria de desempenho, muda o enfoque para avaliação de desempenho e considera que a difusão de doutrina de gerenciamento público orientada para resultado têm refletido na institucionalização desta atividade. Também estabelece a necessidade de definição de critérios

ou regras de ouro que se aplicam a amplas categorias de organizações, funções e programas. A aplicação desses critérios consiste no processo de comparação desses com aspectos das organizações, funções ou programas específicos;

- Ospina (2002), sugere um sistema de avaliação com três enfoques (macro, médio e micro), sendo que o primeiro enfoque trata do desempenho do governo na implementação de suas políticas públicas, o segundo considera o desempenho das organizações públicas e o terceiro a contribuição produzida pelo desempenho dos servidores no cumprimento da missão. Ainda a respeito da natureza dos sistemas de avaliação e de sua viabilidade, Ospina (2002) destaca existe diferença entre medição do desempenho e gestão do desempenho. O primeiro retrata o desenvolvimento de um sistema de indicadores e o segundo observa a necessidade de aprendizagem com os resultados dos indicadores e suporte ao processo decisório com estes;
- Kaplan e Norton (1997) desenvolveram uma metodologia de avaliação de desempenho denominada Balanced Scorecard – BSC, que reflete o equilíbrio entre objetivos de curto e longo prazo, entre medidas financeiras e não-financeiras, entre indicadores de tendências (*leading*) e ocorrências (*lagging*) e entre as perspectivas interna e externa de desempenho;
- Trosa (2001) observa que o sistema de indicadores não deve ser ambicioso demais, deve sim ser útil, pois no momento de definição dos indicadores a tentativa é de estabelecer um sistema perfeito, cobrindo todos os aspectos do desempenho, serem realmente ligados aos objetivos e serem confiáveis e verificáveis, porém o mais importante é que o sistema seja útil e utilizável no cotidiano.

## 2.2 Estudo de Caso

Quanto ao estudo de caso, ressalte-se que este método de investigação representa uma estratégia preferida quando se colocam questões do tipo “como” ou

“por que”, e quando o pesquisador tem pouco ou nenhum controle sobre os eventos e o foco da investigação se encontra em fenômenos contemporâneos (YIN, 2001).

Essas características do estudo de caso o tornam recomendado para cumprir o objetivo da presente investigação, de apresentar um modelo de avaliação, que representa uma contribuição ao modo do Governo do Estado do Ceará avaliar a gestão organizacional de suas unidades.

Em pesquisas desta natureza duas outras características do estudo de caso são ainda relevantes. A maior profundidade da análise e do estudo e o seu desenvolvimento dentre da realidade e do contexto do problema pesquisado, no caso o setor público.

De fato, e de acordo com a contribuição de MINAYO (1997), o estudo de caso consegue aproximar a compreensão e análise de determinados fenômenos a serem investigados, possibilitando um maior domínio do objeto de estudo, ainda que de forma provisória, imperfeita e inacabada (MINAYO, 1997).

No desenvolvimento do estudo, que tem como unidade de análise o sistema de avaliação de gestão atualmente em utilização pelo Governo do Estado do Ceará, o autor realizou ainda o levantamento de dados e de informações junto à Secretaria da Controladoria do Estado do Ceará – SECON, órgão responsável pela realização de auditorias e avaliações no âmbito do poder executivo estadual, identificando ainda a ausência de um método específico de avaliação da gestão direcionada para a gestão organizacional.

Ainda na implementação do percurso metodológico do estudo, o autor realizou pesquisa documental, para investigar os métodos e as técnicas e auditoria ou de avaliação de gestão em utilização, e avaliar em que medida de fato os diagnósticos realizados podem ser considerados como parte de um esforço de avaliação de gestão.

Muitas das análises e observações apresentadas no estudo, além de representar o resultado da análise desses documentos, decorrem também da experiência e do conhecimento prévio do autor sobre o assunto, e de sua observação sobre as práticas de avaliação da gestão. Desse modo, quanto ao modo de coleta de dados, a metodologia adotada utiliza dois procedimentos básicos, a análise de documentos e a observação do autor do trabalho. Este último procedimento decorreu do envolvimento do autor como o objetivo da pesquisa, considerando que o autor desde 1995 ocupa cargo de gestor público, tendo exercido cargo de gestão na Secretaria da Fazenda nas áreas de Organização e Métodos, Planejamento, Recursos Humanos; na Secretaria de Administração como Subsecretário e na Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social como Secretário adjunto.

Mencione-se ainda que a metodologia adotada não contempla unidades amostrais, de acordo com a recomendação de YIN (2001:29): “o estudo de caso, como experimento, não representa uma amostragem, e o objetivo do pesquisador é expandir e generalizar teorias (generalização analítica) e não enumerar freqüências (generalização estatística)”. Assim, neste trabalho, o autor desenvolve um estudo de caso genérico, em relação a proposições teóricas, e não a populações ou universos, relacionados à gestão pública estadual do Ceará.

A coleta de dados, contudo, não foi realizada sem planejamento, uma vez que sua implementação obedeceu a um plano de estudo, ou roteiro do estudo de caso, cuja concepção foi possível a partir do conhecimento prévio do autor do trabalho sobre o assunto e das investigações realizadas na fase exploratória da pesquisa.

Esse momento inicial possibilita ao autor identificar um conjunto de questões a respeito da necessidade da administração estadual desenvolver um modelo de avaliação da gestão, priorizando a gestão organizacional, o que o motiva a desenvolver esse modelo de avaliação como resposta às questões surgidas no decorrer do primeiro momento.

Conforme YIN (2001:49), “para os estudos de caso, o desenvolvimento da teoria como parte da fase de projeto é essencial, caso o propósito decorrente do estudo de caso seja determinar ou testar a teoria”. Sendo assim, o desenvolvimento desse modelo está pautado nas diversas teorias pesquisadas, sendo ao final apresentado um modelo aplicativo, não sendo uma metodologia determinante, pois como modelo genérico, este pode ser alterado e adaptado na medida em que se evolui no método apresentado. Entretanto, o autor deve realizar adaptações das teorias, métodos e instrumentos identificados visando uma melhor adequação à administração pública estadual, especificamente o poder executivo, visto que a experiência adquirida pelo autor ao longo de 22 anos de serviço público estadual, e desses aproximadamente 10 anos em cargo de gerência nos diversos níveis organizacionais, possibilita que o mesmo identifique as oportunidades de melhoria considerando a gestão organizacional, além das especificidades da administração pública estadual.

O modelo deve ser desenvolvido considerando as teorias de avaliação e auditorias de desempenho da gestão pública, incluindo também ferramentas estatísticas como instrumento de suporte à decisão, subsidiando assim, com fatos e dados, as recomendações que por ventura possam surgir a partir da aplicação do método proposto neste trabalho.

### **3. ORGANIZAÇÕES E AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO SETOR PÚBLICO**

Este capítulo aborda as possíveis diferenças na natureza e gestão das organizações públicas e privadas, buscando demonstrar as características específicas de cada realidade. Explora também as diferenças de interpretação dos conceitos da ciência da administração quando abordados nessas realidades, pública e privada. Por fim, demonstra as teorias de avaliação de desempenho no setor público, onde é detectada a necessidade de definição de enfoques para aplicação de um sistema de avaliação dos resultados da gestão pública, sendo também demonstrado um estudo relacionado ao uso de mensurações do desempenho de ministérios e agências de oito países vinculados à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE.

#### **3.1 As diferenças entre organizações privadas e públicas**

O entendimento das diferenças entre as organizações privadas e públicas é explorado nesse item com o objetivo de demonstrar que características específicas de cada realidade justificam adequações necessárias quando da aplicação de conceitos universais de administração. Processos de aquisição, contratação e até mesmo as finalidades encontradas em cada uma dessas organizações são tratadas. As diferenças na gestão dessas organizações, incluindo a distinção entre gestão pública e gestão organizacional, o conceito de *accountability* são temas também abordados.

##### **3.1.1 A natureza das organizações privadas e públicas**

As organizações privadas e públicas surgem para atender necessidades e atingir objetivos distintos. Enquanto as primeiras buscam a conquista de mercados e o lucro crescente para os seus proprietários, caracterizando a atividade mercantil, as segundas existem para atender as demandas políticas e sociais das comunidades de sua área de atuação formadas por entes públicos (estados, municípios, etc).

As empresas privadas são orientadas, neste particular, por sua percepção do mercado e das tendências de seu ambiente operacional. As organizações públicas, por sua vez, embora sejam afetadas pelas tendências ambientais, dependem muito mais de concepções políticas e ideológicas ligadas, dentre outros aspectos, ao papel do Estado, e crucialmente das pressões dos grupos sociais de interesse e dos cidadãos.

Algumas características distinguem a natureza dessas organizações. Enquanto a organização privada realiza seu processo de compras de forma direta e ágil as organizações públicas são obrigadas a proceder através da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, a qual estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos, o que algumas vezes gera desperdício devido à burocracia pertinente a esse processo. Em relação à contratação de profissionais, a liberdade que as organizações privadas possuem em identificar e contratar os profissionais que melhor se adequam à sua realidade é bastante diferente, se considerarmos as organizações públicas. Estas devem realizar concurso público, o que muitas vezes permitem que profissionais ingressem nos quadros públicos apenas pelo seu conhecimento teórico das matérias cobradas pelo concurso, não significando que este profissional é o mais adequado à necessidade ora preenchida.

O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (1995), instituído pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso explicita a diferença entre administração pública e administração de empresas:

*“Enquanto a receita das empresas depende dos pagamentos que os clientes fazem livremente na compra de seus produtos e serviços, a receita do Estado deriva de impostos, ou seja, de contribuições obrigatórias, sem contrapartida direta. Enquanto o mercado controla a administração das empresas, a sociedade – por meio de políticos eleitos – controla a administração pública. Enquanto a administração de empresas está voltada para o lucro privado, para a maximização dos interesses dos acionistas, esperando-se que, através do mercado, o interesse coletivo seja atendido, a administração pública está explícita e diretamente voltada para o interesse do público”.*

Reconhecer que os setores público e privado têm várias diferenças, mas ainda insistir que as idéias empresariais são tão relevantes em um setor quanto no

outro é dar pouca importância aos diferentes níveis de responsabilidade que os administradores do setor público têm. Os administradores públicos destinam-se a servir ao interesse do público e garantir um determinado nível de serviço.

Essas diferenças entre o público e o privado levaram J. Steward e Walt *apud* Ferlie (1999) a identificar que os administradores públicos são exigidos não apenas pela necessidade de administrar, mas, também administrar as organizações públicas com noções de necessidade, igualdade de tratamento e acesso aos serviços pela população.

Ferlie (1999) afirma que a enorme complexidade e variação do que o setor privado chama de “gerenciamento” está embutida no que se tornou conhecido como “teoria de contingência” (isto é, a forma de administração que surge é aquela que é a mais apropriada para um dado contexto organizacional). Tal escola de pensamento provavelmente não recomendaria a transferência direta de modelos de um ambiente organizacional para outro, pois a defesa da competição e dos mercados é incompatível com o coletivismo e o planejamento dos serviços públicos.

A manutenção da dicotomia política-administração é ressaltada também por Martins *apud* Andriolo (2001:6), que observa que a “empresarização da administração pública é executada com base no modelo empresarial privado, tendo, portanto, elementos de difícil conciliação com a democracia, não conseguindo captar a verdadeira dimensão política do estado”.

Percebe-se que existem perigos endêmicos na cultura empresarial como na pública. Há lições e técnicas específicas que podem ser aprendidas nos dois setores, mas dadas às distinções entre o público e o privado, essas precisam ser aplicadas seletivamente e julgadas com respeito à adequação, à organização e a seus objetivos. Necessário se faz perceber que uma diferença importante é o contexto politizado no qual os órgãos do setor público operam.

### 3.1.2 As distinções entre os conceitos de administração aplicados nas organizações privadas e públicas

Embora os conceitos de administração sejam universais, estes devem ser interpretados de forma diferenciada quando aplicados em realidades distintas. Quando se fala em gestão governamental e gestão organizacional, é preciso caracterizar bem essas duas dimensões a partir do correto entendimento do que é governo e do que é organização.

Considerando as organizações públicas, as quais sofrem influência direta de interesses políticos, o que nas organizações privadas não é comum acontecer, surge a necessidade de desenvolver um tipo de administração que parta não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público, segundo Bresser (1998).

Surge, assim, a organização burocrática baseada na centralização das decisões, na hierarquia traduzida no princípio da unidade de comando, na estrutura piramidal do poder, nas rotinas rígidas, no controle passo a passo dos processos administrativos formada por administradores profissionais, especialmente recrutados e treinados, que responde de forma neutra aos políticos.

O governo representa a condução política do Estado, sendo constituído por pessoas escolhidas pela sociedade para atuarem por períodos de tempo limitado. A organização pública representa a condução técnica do Estado e se define por uma estrutura formal de cargos e funções instituída para o cumprimento de uma determinada missão.

Assim sendo, quando se fala em gestão governamental, trata-se da gestão de programas de governo, definidos para executar um conjunto de políticas demandadas pela sociedade em um determinado momento.

Por outro lado, quando se fala em gestão organizacional, trata-se da gestão dos recursos de toda ordem que uma organização dispõe para cumprir sua

missão institucional, de natureza técnica, mas voltada para apoiar os sucessivos governos na execução de suas políticas.

Ferlie (1999) cita Klein, quando este questiona se é possível importar métodos empresariais para o setor público sem ao mesmo tempo enfraquecer a dedicação aos interesses coletivos do serviço, pois a introdução do espírito empresarial e características como pagamento de acordo com o desempenho possuem o risco de trazer com eles comportamentos egoístas por parte dos indivíduos.

Um conceito explorado nos anos 80 e 90 foi a Gestão da Qualidade Total – GQT. Esta metodologia teve seu início nas indústrias japonesas após a segunda guerra mundial onde foram adotadas diversas técnicas estatísticas e de monitoramento de processos com foco na satisfação dos clientes. Com o sucesso da GQT diversas empresas privadas e públicas absorveram seus princípios e metodologias. Segundo Carr (1992:10), “a indústria privada usa a GQT para competir e sobreviver no mercado. No caso do governo, as razões vão desde oferecer um melhor serviço ao público, diminuir gastos do orçamento, conseguir e manter melhores funcionários...”. Portanto, observa-se que, uma mesma metodologia adotada em organizações privadas e públicas deve ser adequada em decorrência da finalidade específica de cada organização.

Outro conceito bastante utilizado nas organizações privadas e ultimamente incorporado na linguagem da administração pública é o conceito de cliente. Andriolo (2001) cita Pagnato, que demonstra a necessidade de cautela na utilização do conceito de cliente na administração pública. Para Pagnato *apud Andriolo* (2001:5), “o governo não consegue atender às necessidades de todos os seus clientes, como uma empresa poderia, porque tem múltiplos clientes, com perspectivas conflitantes. Tentar simultaneamente satisfazer múltiplos objetivos de programas públicos é difícil, senão impossível”. Enquanto a satisfação dos clientes é extremamente importante para as empresas porque seus lucros são maximizados quando os consumidores satisfeitos permanecem leais, essa dinâmica não tem relevância para os órgãos públicos. Outra razão para o conceito de cliente ser problemático no setor

público é a desconexão entre os serviços prestados e o pagamento por estes serviços, visto que quem recebe os serviços públicos não paga necessariamente impostos proporcionais aos serviços recebidos.

Em contrário à Pegnato, Frederickson *apud* Andriolo (2001:6) é decisivo: “cidadãos não são clientes”. Para este, clientes escolhem entre os produtos apresentados no mercado, cidadãos decidem o que é importante que o governo faça com os recursos públicos. Além disso, o conceito de cliente implica necessariamente liberdade de escolha, não bastando haver prestação de serviços diretos.

O conceito de cliente não é adotado por Mintzberg (1998), pois para este existe sim o consumidor e o cidadão, sendo identificadas distinções quando se trata de serviços prestados pelo setor público e privado:

“Como consumidores e cidadãos gozamos de uma relação recíproca com o governo. Consumidores do governo recebem serviços diretos; cidadãos se beneficiam da infra-estrutura pública, que o governo coloca à sua disposição. Mas há uma diferença capital entre as atividades voltadas para o consumidor e as atividades voltadas para o cidadão: a frequência com que ocorrem” (**Ibidem**, 1998:152).

Enquanto o consumidor de serviços públicos surge apenas no momento em que o serviço está sendo prestado ou entregue, o cidadão usufrui a todo o momento da infra-estrutura pública (rodovias, segurança, limpeza etc).

O conceito de *accountability* abordado na administração pública sofre também alterações em relação à administração privada. Segundo Behn (1998:5):

“*accountability* democrática não é opcional; ela é uma característica essencial de qualquer abordagem para a estruturação do poder executivo.(...) Governos devem ser responsáveis, não só perante alguns poucos *stakeholders* interessados, mas sim ante todo o Estado.”

Percebe-se claramente que responsabilização dos atos na administração pública está implícita, ou seja, tanto o administrador público como os servidores são responsáveis pelos seus atos e por eles devem responder não sendo necessária uma sistemática específica para isso.

Entretanto, no caso do Brasil, adotou-se um instrumento legal para explicitar a responsabilização pelos atos dos gestores públicos, quando foi editada a Lei Complementar Nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida também como Lei de Responsabilidade Fiscal.

Savoie, *apud* Behn (1998:26), comentou sobre o problema dos erros:

*“A administração pública opera em um ambiente político que está sempre à busca de erros e que demonstra níveis extremamente baixos de tolerância com as falhas; no mundo dos negócios não importa muito que você se equivoque 10% do seu tempo, desde que você apresente lucro no final do ano. No governo não importa muito que você esteja certo 90% do seu tempo porque a atenção será dirigida aos 10% de tempo em que você esteve errado”.*

Observa-se que, segundo Savoie, o enfoque em resultados não se aplica facilmente na administração pública em decorrência da exigência do cumprimento de procedimentos burocráticos que dão ênfase na eficiência do cumprimento dos rituais, mesmo que esses afetem os resultados esperados.

A despeito de uso, autores renomados como Peter Drucker, Tom Peters, Edwards Deming, Michael Porter e suas teorias de administração, como Gestão da Qualidade Total, Dowsinzing e Administração por Objetivos, dentre outras, são constantemente referências de administradores públicos, quando estes adotam em suas metodologias de trabalho no ambiente da administração pública, as orientações desenvolvidas por esses gurus da administração.

Gestores públicos como William Braton, comissário do New York Police Department (NYPD), de 1994 a 1996, marcou sua passagem pelo Departamento associando explicitamente a redução da criminalidade aos lucros e tratou a população da cidade como clientes (Micklethwait, 1998). Os lucros que ele buscava eram o bem-estar de todos os cidadãos de Nova York, avaliados não apenas em termos do índice de criminalidade, mas também com base em índices como o número de empresas que estavam se estabelecendo na cidade. Outra iniciativa de impacto adotada por Braton foi a delegação do poder aos 86 comandantes de

Distrito, estabelecendo metas ousadas de desempenho. As metas de desempenho estabelecidas, todas, em torno da prevenção, e não apenas do combate ao crime, eram monitoradas por Braton, onde o mesmo cobrava não apenas a execução dessas, mas também as razões que afetavam o desempenho.

Embora tenha eliminado alguns funcionários de desempenho insatisfatório, não motivou os bons funcionários oferecendo remuneração baseada no desempenho em decorrência da legislação em vigor e da política municipal.

Outra ação simples para o setor privado que Braton não conseguiu implementar no setor público foi a de terceirizar, a custos mais baixos, o trabalho burocrático do NYPD, em parte porque havia regras rígidas quanto ao trabalho que deve ser executado pelos oficiais de polícia, ou seja, a legislação existente não permitiu o desempenho dessas atividades burocráticas por funcionários que não sejam policiais.

Micklethwait (1998,245) registra que “há meio século, Peter Drucker alega que o setor que mais necessita da teoria da administração é o setor público...., Contudo, para muitos – inclusive Drucker – a teoria da administração no setor público tornou-se uma frustração.” Exemplos como o do comissário Braton demonstram a dificuldade de implantar essas teorias, sendo necessário algumas vezes adequá-las para uma melhor aproximação com a administração pública.

Nada obstante, observam iniciativas no setor público, na aplicação de algumas teorias da administração, principalmente aquelas voltadas para a Qualidade Total e Avaliação da Gestão Pública; entretanto, com resultados aquém daqueles observados nas organizações privadas, na maioria dos casos. Fatores como, *turnover* elevado dos gestores públicos, adversidades políticas que influenciam nas decisões administrativas impactam fortemente essas iniciativas.

### **3.2 Teorias e mensuração de desempenho no setor público**

Um sistema de avaliação contribui para democratizar a gestão e para o controle racional do gasto público fortalecendo, portanto a capacidade do Estado para governar. Neste sentido, a avaliação da gestão pública contribui para a democratização da sociedade e do Estado e para a consolidação do processo de desburocratização institucional.

Porém, a avaliação da gestão pública não é tarefa fácil. Por um lado, muitos aspectos são intangíveis, simbólicos ou puramente conceituais, sendo difícil encontrar indicadores adequados para medi-los. Se a natureza da avaliação da gestão do setor público vai além do seu caráter puramente administrativo, então os modelos de avaliação da gestão pública não podem ser simplesmente aplicações mecânicas dos modelos do setor privado.

No setor público, o desempenho ocorre em vários níveis, que vão desde o nível pessoal (desempenho dos servidores), ao nível das políticas públicas do tipo nacional (desempenho das políticas do governo), até aos níveis dos programas e das organizações. Estes níveis são interdependentes, pois cada um deles representa um âmbito particular de gestão, que pode ser objeto de avaliação, medições de tipos distintos e, provavelmente, ciclos diferentes de avaliação. Por exemplo, a avaliação das políticas públicas requer um horizonte mais amplo que a avaliação dos objetivos de cada organização e das avaliações dos servidores de cada uma delas.

### 3.2.1 Teorias de avaliação de desempenho no setor público

A esse respeito, Ospina (2002) sugere um sistema de avaliação dos resultados da gestão pública composto de três enfoques de análise: macro, médio e micro.

O primeiro enfoque trata do desempenho do governo na implementação de suas políticas públicas. O segundo considera o desempenho das organizações

públicas e o terceiro a contribuição produzida pelo desempenho dos servidores no cumprimento da missão.

Outro aspecto destacado por Ospina, diz respeito à definição de indicadores de gestão e dos objetivos destes, além da necessidade da construção de um sistema integrado de indicadores, contemplando os três tipos de enfoque. Avaliações concentradas nos planos micro e médio contribuem para a melhoria das práticas administrativas, mas falham em avaliar a qualidade das políticas públicas. Por outro lado, um sistema que se limite a gerar indicadores nos níveis médio e macro, sem considerar o nível micro da ação gerencial, pode perder a legitimidade frente àqueles a quem compete implementar a política, os gerentes e os servidores.

Além disso, segundo a autora, um sistema de avaliação adequado deve contemplar a resposta a três perguntas chaves: para que avaliar; o que avaliar e como assegurar o uso apropriado das informações.

A primeira pergunta busca explorar as múltiplas funções da avaliação da gestão pública. A segunda explora aspectos relacionados com o objeto e os níveis da avaliação e, portanto, com o alcance da própria avaliação. A última pergunta se concentra na relação entre a informação produzida pela avaliação e a melhoria da gestão.

A avaliação como técnica administrativa ajuda a melhorar a gestão porque produz informações necessárias para identificar e entender as causas dos acertos e fracassos, os problemas dos desempenhos individual e coletivo, dentro de um contexto de planejamento.

Entretanto, se é necessário enxergar estes níveis como um sistema, necessariamente deve-se identificar suas interconexões e, sobretudo a articulação entre os níveis, ou seja, a avaliação do desempenho de um funcionário (nível micro) tem que está relacionado com a maneira com que suas ações possibilitam o cumprimento da missão organizacional (nível médio). Estas por sua vez, devem se

relacionar com as ações de governo para implementar as políticas públicas (nível macro).

Desta maneira, os níveis mais desagregados da avaliação contribuem para o ajustamento das ações definidas no nível macro do planejamento público.

O uso adequado da informação, portanto, garante a viabilidade do sistema para promover uma cultura orientada a resultados e para ajudar a fortalecer as instituições públicas.

Ainda a respeito da natureza dos sistemas de avaliação e de sua viabilidade, Ospina (2002:3) destaca que “.... especialistas em avaliação de programas públicos identificam uma distorção entre os termos “medição do desempenho” e “gestão do desempenho”.” Segundo a autora, o primeiro conceito se refere à criação de um sistema de indicadores e ferramentas que permitem medir o rendimento de um indivíduo, organização ou programa.

O segundo se refere ao uso das informações geradas por este sistema de indicadores para aprender e tomar decisões a um nível mais estratégico. A gestão do desempenho está diretamente relacionada com a idéia da missão organizacional e ajuda a determinar que áreas necessitam melhorar para garantir o cumprimento da missão.

A diferença entre medição e gestão do desempenho está na aprendizagem gerada quando os indicadores de desempenho são utilizados de uma maneira coerente e sistemática para tomar decisões com respeito ao indivíduo, organização e programa do qual se tem obtido a informação.

Talvez o grande desafio seja como motivar os gerentes e servidores para que usem a informação gerada pelos indicadores, convertendo a medição de desempenho em um verdadeiro sistema de gestão. Para isto, é necessário que mecanismos organizacionais e incentivos institucionais comprometam pessoalmente os servidores e gerentes. Esses mecanismos devem ser suficientes para gerar uma

dinâmica organizacional que motive os líderes de uma organização pública a demandar e usar informação de uma maneira explícita e sistemática para tomar decisões, o que corresponde a uma mudança de postura gerencial no âmbito público.

### 3.2.2 Mensuração de desempenho de ministérios e agências de governos internacionais

Os professores Colin Talbot, Lyn Daunton e Colin Morgan da Universidade de Glamorgan, País de Gales – Reino Unido desenvolveram estudos sobre o uso da mensuração do desempenho pelos ministérios de oito países: Austrália, Canadá, Dinamarca Finlândia, Holanda, Nova Zelândia, Suécia e nos Estados Unidos.

Para um melhor entendimento dos aspectos a serem abordados neste item estão demonstradas no Quadro 1 as proporções econômicas e de emprego do setor público em cada um dos países citados anteriormente. Como pode ser observado, existem muitas variações nas proporções econômicas da maior participação da despesa pública (Suécia), que corresponde a praticamente o dobro do que a menor (Estados Unidos). Importante também observar que existem grandes diferenças nos arranjos constitucionais, no governo, nas estruturas e nos papéis dos serviços públicos, além da cultura política.

O contexto no qual os países implementaram a mensuração do desempenho varia desde pressões fiscais sobre os gastos públicos (Austrália, Canadá, Dinamarca Finlândia, Suécia, Estados Unidos) às reformas de governos focalizando novos métodos e novas estruturas para o planejamento governamental e para a coordenação da tomada de decisões (Holanda). Pressões econômicas externas também motivaram a utilização de mensuração de desempenho (Nova Zelândia).

## Quadro 1

Proporções relativas dos setores públicos(organizadas pela dimensão econômica)

País	Despesas gerais correntes do governo como porcentagem do PIB	Ano	Empregado do governo como porcentagem do emprego total	Ano
Nova Zelândia	(n/a)		22,1	1991
Estados Unidos	34,3	1995	13,4	1995
Austrália	35,6	1995	16,0	1995
Reino Unido	42,3	1994	14,1	1995
Canadá	45,8	1995	19,6	1995
Holanda	50,0	1996	11,9	1995
Finlândia	55,9	1995	25,2	1995
Dinamarca	59,6	1995	30,7	1995
Suécia	63,8	1995	31,2	1995

Fonte: Adaptado de Contas Nacionais, OCDE, Paris, 1998.

A responsabilidade pela projeção e pela continuidade da política, pela produção e pela publicação da informação sobre o desempenho varia de acordo com o país e sua estrutura governamental. Alguns possuem uma estrutura específica para esta função, em outros, órgãos que não possuem como finalidade específica a gestão do desempenho público também assumem este papel. Os objetivos dos sistemas de mensuração do desempenho são similares em alguns países. Em relação ao enfoque no resultado com o intuito de melhorar a eficiência e a efetividade da gestão pública através de práticas modernas de gestão, inclusive adotando algumas metodologias próprias de empresas privadas são princípios absorvidos nesses países.

Entretanto, o ponto de partida do processo de mensuração do desempenho varia desde um enfoque primário na economia, como também na eficiência interna. Os fins de resultados/impactos do processo de “produção” do setor público e as políticas/decisões de alocação de recursos, em alguns casos, também orientaram o processo de mensuração.

Existe, contudo, uma notável tendência para que a mensuração do desempenho se expanda em sistemas de propósitos múltiplos, cobrindo uma vasta gama de questões gerenciais e de responsabilização. Em alguns casos (Finlândia e Canadá), também existe uma tentativa consciente de direcionar-se a abordagens do

tipo “*Balanced Scorecard*” na gestão de organizações públicas, conforme os professores Colin Talbot, Lyn Daunton e Colin Morgan.

Os sistemas de mensuração do desempenho buscam gerenciar medidas específicas associadas a insumos, processos, resultados, categorias de impactos, eficiência, efetividade e medidas avaliativas. Podem-se notar esforços para a integração de mensurações mais avançadas em alguns dos países.

Ainda abordando os tipos de mensurações utilizadas por estes países, o estudo dos professores Colin Talbot, Lyn Daunton e Colin Morgan identificou, avanços na utilização de mensurações transversais buscando assim o “governo integrado”. No Canadá é utilizada a “Política de revisão de Programas”, o que proporciona medidas para gerenciar o uso em comum dos recursos para a busca de metas coletivas naqueles casos em que os ganhos em eficiência estimulam uma melhor colaboração. Na Holanda a metodologia do *Benchmarking* é adotada tanto no nível central quanto no nível local, sendo comparados elementos de resultados.

A Nova Zelândia utiliza mensurações transversais na prestação de contas específicas entre metas transversais no programa “Fortalecimento de Famílias”. A Tabela 01 demonstra a relação desses países, seus respectivos órgãos responsáveis pelas mensurações de desempenho, seus objetivos e os tipos de mensurações adotados pelos mesmos.

Tabela 1: Relação dos países, seus respectivos órgãos, objetivos e tipos de mensuração (continua)

PAÍSES	ÓRGÃOS	OBJETIVO	TIPOS DE MENSURAÇÃO
Austrália	Ministério das Finanças e da Administração	Governo baseado em resultados e no desenvolvimento de práticas de trabalho similares aos da iniciativa privada, incluindo a privatização, a terceirização, a introdução de ofertas competitivas, a contabilidade incremental, assim como a focalização em resultados.	O foco da informação sobre o desempenho nos ministérios e nas agências é nos recursos utilizados, nos resultados e nos impactos. As informações de desempenho sobre os impactos tratam primeiramente da efetividade.

Tabela 1: Relação dos países, seus respectivos órgãos, objetivos e tipos de mensuração (continuação)

PAÍSES	ÓRGÃOS	OBJETIVO	TIPOS DE MENSURAÇÃO
Canadá	Secretaria da Junta do Tesouro	Os sistemas de mensuração do desempenho tem sido usados como parte de uma estratégia geral para reduzir o <i>déficit</i> orçamentário do Canadá, proporcionando uma importante responsabilização pública e uma dimensão governamental para a prestação de contas do desempenho.	A integração das questões de resultados com a gestão – incluindo a gestão de risco e a questão ética e de valores – por meio de uma iniciativa de controle moderno e o estabelecimento de metas e prestações de contas “intergovernamentais” mais fortes são as diretrizes para a mensuração do desempenho deste país.
Dinamarca	Ministério das Finanças, através da Agência para a Gestão Financeira e Assuntos Administrativos	O primeiro enfoque dado ao sistema de mensuração deste país foi dirigido à economia (contenção de gastos e cortes de custos), evoluindo para questões de maior “eficiência alocativa”.	A utilização de “contratos de desempenho” foi adotada e reconhecida como “a iniciativa mais bem sucedida de gestão pública dos anos 90” (OCDE-PUMA <i>website</i> ). O foco na mensuração de processo ou de resultado orientou a mensuração do desempenho destes contratos.
Finlândia	Instituto da Gestão Pública, vinculado ao Ministério das Finanças	Inicialmente a mensuração do desempenho foi utilizada para introduzir mudanças organizacionais e culturais, além de tornar a administração mais eficiente, transparente e orientada para o serviço.	O modelo da Fundação Européia para a Gestão da Qualidade como o <i>Balance Scorecard</i> são metodologias utilizadas para manter o equilíbrio entre a economia e a eficiência, sendo assim o norte para a mensuração do sistema de desempenho.
Nova Zelândia	Os ministérios e os Departamentos da Coroa	Melhorar a economia, a eficiência e a efetividade das agências públicas.	Enfocado nos resultados, porém demonstra-se um movimento crescente no sentido de cobrir, além dos resultados, os impactos e os serviços ao cliente.
Holanda	Ministério das Finanças (mensuração e prestação de contas). O Ministério dos Assuntos Internos (modernização e desempenho nos governos locais). O Tribunal de Contas (auditoria do desempenho).	Conduzida centralmente e orientada para a regulamentação legislativa. A mensuração do desempenho foi vista como um instrumento que contribuiu para a melhoria da economia, a eficiência e a efetividade contribuindo para uma melhor alocação de recursos e para a responsabilização pública.	A ênfase foi direcionada para a eficiência, com a introdução gradual de indicadores nos orçamentos anuais dos ministérios evoluindo para indicadores que proporcionam um conhecimento profundo do custo total por unidade de desempenho, sendo também desenvolvidos indicadores de efetividade.

Tabela 1: Relação dos países, seus respectivos órgãos, objetivos e tipos de mensuração (continuação)

PAÍSES	ÓRGÃOS	OBJETIVO	TIPOS DE MENSURAÇÃO
Suécia	Ministério das Finanças	Melhorar a qualidade e a flexibilidade dos serviços públicos, transformar as relações de contabilidade existentes no sentido de um maior enfoque nos resultados e alcançar substanciais ganhos de eficiência e reduzir o <i>déficit</i> orçamentário.	Cada gerência tem que produzir um relatório anual incluindo dados de desempenho que deve cobrir insumos, resultados, produtividade e qualidade.
Estados Unidos	Os ministérios e agências do governo federal (planos estratégicos, anuais de desempenho e relatórios de desempenho). Gabinete da Gestão e do Orçamento e o Congresso (projeção da meta de desempenho). Gabinete de Contabilidade Geral (exame a qualidade e a validade dos planos).	Com o advento da Lei de Desempenho e Resultados do Governo houve uma ênfase na idéia do governo empreendedor. Isto significava uma desregulamentação dentro do governo, um enfoque mais claro nos resultados, uma melhor resposta do cliente e melhorias na eficiência. A mensuração do desempenho e sua prestação de contas foram vistas tanto como um condutor de mudança como uma maneira de reconectar as agências públicas com o público.	Os planos de desempenho das agências cobrem questões de resultados (impactos) e de métodos (processo e produto). Existem iniciativas que tentam orientar o uso de medidas equilibradas, estabelecendo um conjunto de medidas voltadas para resultados que equilibram o desempenho de negócios, clientes e empregados.

Fonte: Adaptado de "A mensuração do desempenho de ministérios e agências de governo: evoluções internacionais." – Revista do Serviço/Fundação Escola Nacional de Administração Pública – Ano 52,n.3 (Jul-Set/2001). Brasília:ENAP, 1937.

## 4 MODELOS DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

Este capítulo aborda temas voltados para a avaliação de desempenho, sendo apresentado o Programa de Qualidade do Setor Público – PQSP o primeiro tema. Este programa é utilizado pela administração pública federal e eventualmente por algumas estaduais e municipais. Consiste em avaliar a gestão organizacional dos órgãos públicos através de critérios pré-estabelecidos. Possui um sistema de pontuação próprio. O segundo tema tratado neste capítulo é sobre a avaliação de desempenho segundo o método *Balanced Scorecard*. Este método apresenta quatro perspectivas corporativas (financeira, processo, cliente e aprendizagem e crescimento) as quais orientam o estabelecimento de indicadores de desempenho, e esses compõem um *scorecard* corporativo para orientação do balanceamento no atendimento dessas perspectivas. Também é apresentado como terceiro tema, um sistema de medição do desempenho da gestão onde é demonstrada a necessidade do desenvolvimento deste para monitoramento do desempenho da gestão organizacional. Neste caso, é apresentado um modelo de medição contemplando perspectivas, objetivos, indicadores de resultado, fatores críticos de sucesso e indicadores de direção. Por fim, o último tema deste capítulo trata de auditoria de desempenho do setor público sendo apresentados estudos relacionados com auditoria de desempenho nos países vinculados à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e as Entidades Fiscalizadoras Superiores, tanto desses países como no Brasil e no Ceará.

### 4.1 Avaliação baseada em Programas de Qualidade do Setor Público

Em outubro de 1991, foi instituída a Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade – FPNQ, entidade privada sem fins lucrativos, para administrar o Prêmio Nacional da Qualidade – PNQ e todas as atividades decorrentes do processo de premiação.

O PNQ é composto de princípios e critérios, sendo que, a cada ano (ou ciclo) são aprimorados conforme a evolução dos temas da gestão organizacional. Porém, a quantidade e os temas contemplados nos critérios não têm sofrido alterações, apenas aprimoramentos de conceitos. Existe um sistema de pontuação que gera uma mensuração para os critérios considerando três dimensões básicas: enfoque, aplicação e resultados.

A partir daí, no âmbito do governo federal e considerando o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade – PBQP, veêm-se desenvolvendo na administração pública brasileira ações com o propósito de transformar as organizações públicas, procurando torná-las cada vez mais voltadas para o cidadão e não apenas para os seus processos burocráticos internos. Para isso foi criado o Programa de Qualidade do Setor Público – PQSP, baseado no PNQ. A estrutura do PQSP é semelhante à estrutura do PNQ, fazendo parte dessa, fundamentos e critérios. Existe também semelhança na sistemática de pontuação e avaliação entre os dois programas (PQSP e PNQ). Entretanto o PQSP passou por adaptação da linguagem, de forma a respeitar a natureza pública das organizações que porventura possam utilizar esse instrumento e, ao mesmo tempo, preservar as características que definem os modelos analisados como de excelência em gestão.

Como esse estudo está focado na gestão pública, é apresentado o PQSP – Ciclo 2004, tendo em vista sua maior adequação à realidade da organização pública que é objeto deste trabalho.

Sendo assim, a adoção desse programa nas organizações públicas, busca fazer com que as mesmas passem a considerar o cidadão como parte interessada e essencial ao sucesso da gestão pública e, em função disso, que a avaliação do desempenho institucional somente seja considerada aceitável se incluir a satisfação do cidadão como item de verificação.

#### 4.1.1 Fundamentos da excelência em gestão pública

Os fundamentos do PQSP – Ciclo 2004 são valores essenciais para caracterizar uma gestão pública de excelência e precisam ser paulatinamente internalizados, até se tornarem definidores da gestão da organização. Esses fundamentos são próprios da natureza pública das organizações e também da gestão de excelência contemporânea.

Em número de 15 (quinze) fundamentos, os 05 (cinco) primeiros são constitucionais e encontram-se no Artigo 37 da Constituição Federal e complementada pela Emenda Constitucional nº 32. Os demais sustentam o conceito contemporâneo de uma gestão de excelência. No Quadro 2 esses fundamentos estão enumerados e explicados.

Quadro 2: Fundamentos do PQSP- Ciclo 2004 (continua)

<b>Fundamentos</b>	<b>Conceitos</b>
Legalidade	Estrita obediência à lei; nenhum resultado poderá ser considerado bom, nenhuma gestão poderá ser reconhecida como de excelência à revelia da lei.
Moralidade	Pautar a gestão pública por um código moral. Não se trata de ética (no sentido de princípios individuais), mas de princípios morais de aceitação pública.
Impessoalidade	O tratamento diferenciado restringe-se apenas aos casos previstos em lei. A cortesia, a rapidez no atendimento, a confiabilidade e o conforto são valores de um serviço público de qualidade e devem ser agregados a todos os usuários indistintamente.
Publicidade	Ser transparente, dar publicidade aos dados e fatos. Essa é uma forma eficaz de indução do controle social.
Eficiência	Fazer o que precisa ser feito com o máximo de qualidade ao menor custo possível. Não se trata de redução de custo a qualquer custo, mas de buscar a melhor relação entre qualidade do serviço e a qualidade do gasto.
Excelência dirigida ao cidadão	Atenção prioritária ao cidadão e à sociedade na condição de usuários de serviços públicos e destinatários da ação decorrente do poder de Estado. O cidadão deve avaliar os resultados das organizações públicas.
Gestão participativa	Uma gestão participativa genuína requer cooperação, compartilhamento de informações e confiança para delegar, dando autonomia para atingir metas. Isso determina uma atitude gerencial de liderança que busque o máximo de cooperação das pessoas, reconhecendo a capacidade e o potencial diferenciado de cada um.

Quadro 2: Fundamentos do PQSP- Ciclo 2004 (continuação)

<b>Fundamentos</b>	<b>Conceitos</b>
Gerência de processos e informações	Planejar, desenvolver e executar as suas atividades e, avaliar, analisar e melhorar seu desempenho, considerando dados e fatos gerados em cada um dos processos.
Valorização das pessoas	Autonomia para atingir metas, criar oportunidades de aprendizado, de desenvolvimento das potencialidades e de reconhecimento pelo bom desempenho.
Visão de futuro	Estabelecer um futuro desejado para a organização e agir de forma contínua para que as ações do dia-a-dia contribuam para a construção desse futuro.
Aprendizado Organizacional	Desenvolvimento de práticas e instrumentos de avaliação e melhoria contínuos.
Agilidade	A postura pró-ativa está relacionada à noção de antecipação e resposta rápida às mudanças do ambiente. Para tanto, a organização precisa antecipar-se no atendimento às novas demandas dos seus usuários e das demais partes interessadas.
Foco em resultados	Utilização de um conjunto de indicadores que refletem o posicionamento da organização em relação aos seus planos e metas, às expectativas das partes interessadas e aos referenciais comparativos adequados.
Inovação	Fazer mudanças significativas para melhorar os processos, serviços e produtos da organização e criar novos valores para as partes interessadas da organização.
Controle Social	Estimular o cidadão e a própria sociedade a exercer ativamente o seu papel de guardiões de seus direitos e de seus bens comuns.

Fonte: Adaptado do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. *Avaliação Continuada da Gestão Pública: Repertório – 2004..*

#### 4.1.2 Critérios de excelência do PQSP – Ciclo 2004

Além dos princípios que o fundamenta, o Modelo de Excelência em Gestão Pública é composto pelos critérios ilustrados na Figura 1. Os princípios e os critérios formam o Sistema de Gestão para Organizações do Setor Público Brasileiro.

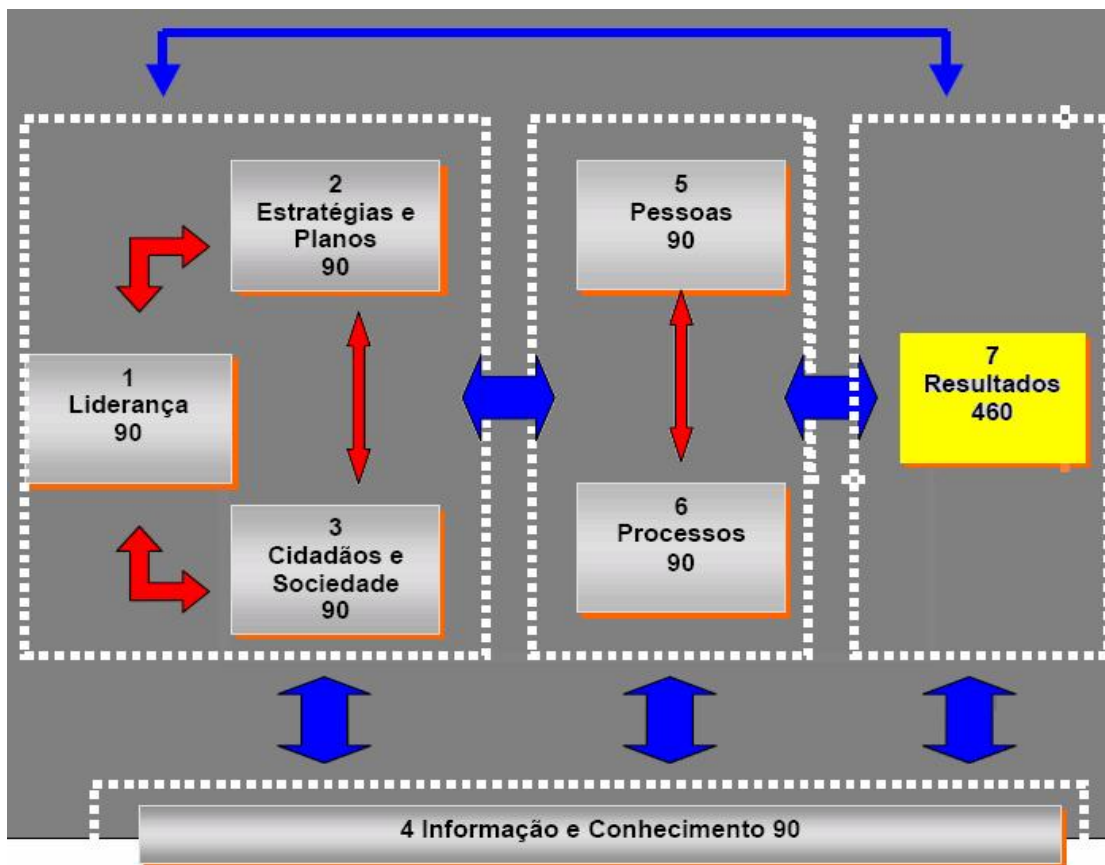


Figura 1 – Critérios de Avaliação do PQSP – Ciclo 2004  
 Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão.

A Figura 1 demonstra as relações entre os 07 (sete) critérios e o desenho de um modelo de gestão compreendido por 04 (quatro) partes interrelacionadas. Na primeira parte, o modelo inicia-se com o exercício da Liderança, norteador do comportamento dos gerentes, para desenvolver estratégias e planos da organização focados nos cidadãos e sociedade, os quais também influenciam no critério Liderança. A segunda parte compreende os critérios de Pessoas e Processos, diretamente influenciados pelos 03 (três) primeiros critérios. Essas relações impactam o sétimo critério, denominado de Resultados, sendo esse monitorado pelo critério Liderança. O quarto critério denominado de Informação e Conhecimento, considerada também como a inteligência da organização, fluem para todos os critérios, sendo também subsidiadas por esses. Em síntese, existe um alto grau de interdependência entre os critérios.

Uma descrição sumária do significado desses critérios é apresentada no Quadro 3.

Quadro 3: Critérios do PQSP – ciclo 2004 (continua)

<b>Critérios</b>	<b>Conceitos</b>
<b>Liderança</b>	Atuação da alta administração relativa ao seu envolvimento pessoal na promoção do desempenho institucional e da inovação; na forma como compartilha objetivos, desafios e resultados e como promove a responsabilidade pública e a cidadania entre seus colaboradores.
<b>Estratégias e Planos</b>	Estabelecimento das estratégias, os fatores críticos para o sucesso e os principais planos de ação e o desdobramento na organização, considerando os instrumentos legais (PPA, LDO e LOA).
<b>Cidadãos e Sociedade</b>	O enfoque é o cidadão-usuário, revelando uma preocupação em combinar elementos de eficiência e eficácia das ações da administração pública com valores democráticos de participação dos cidadãos e controle social da gestão pública. O interesse coletivo e não o lucro deve gerar o “mecanismo virtuoso” do setor público, no qual a satisfação do usuário e a elevação da cidadania, do sentimento de pertencer a uma coletividade, conduz a uma ampliação das expectativas de serviço por parte dos cidadãos-usuários.
<b>Informação e Conhecimento</b>	Aborda as informações importantes para a organização, destacando-se os indicadores de desempenho, e como é realizada a sua respectiva gestão.
<b>Pessoas</b>	No setor público, a preparação e a instrumentalização adequada das pessoas para o desempenho de suas funções, assim como a valorização do seu trabalho, constituem-se aspectos críticos para o sucesso institucional. Analisa a política da organização para gerir colaboradores, examinando as práticas adotadas para captação de novos colaboradores, para o desenvolvimento profissional, para a implantação de um sistema remuneratório adequado, que estimule o desempenho através de incentivos, e para a instituição de carreiras compatíveis com a natureza das funções legalmente atribuídas à organização.
<b>Processos</b>	Analisa os processos principalmente no que tange a assegurar a moralidade, a finalidade, a publicidade, a legalidade e a eficiência dos atos públicos. O critério compreende, também, a avaliação dos processos, envolvendo a verificação pró-ativa quanto ao grau de atendimento dos requisitos dos processos.

Quadro 3: Critérios do PQSP – ciclo 2004 (continuação)

<b>Critérios</b>	<b>Conceitos</b>
<b>Resultados</b>	Busca balancear os resultados orçamentários/financeiros com os demais, procurando abordar o nível de atendimento às necessidades de todas as partes interessadas da organização. São solicitadas informações comparativas pertinentes, conforme as práticas utilizadas pela organização.

Fonte: Adaptado do Ministério de Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. *Avaliação Continuada da Gestão Pública: Repertório – 2004.*

Os sete Critérios de Excelência se subdividem em 26 (vinte e seis) Itens apresentados a seguir, sendo que cada um desses Itens é subdividido em 02 (dois) grupos: Itens de Método e Aplicação (Itens 1.1 a 6.4) e de Itens de Resultados (Item 7.1 a 7.7):

Quadro 4 – Itens de Investigação Associados aos Critérios de Avaliação do PQSP – Ciclo 2004

<b>Critério</b>	<b>Itens</b>
<b>Itens de Método e Aplicação</b>	
1. Liderança	1.1 Sistema de liderança 1.2 Cultura da Excelência 1.3 Análise Crítica do Desempenho Global
2. Estratégia e Planos	2.1 Formulação das estratégias 2.2 Desdobramento e Operacionalização das estratégias 2.3 Formulação do Sistema de Medição do Desempenho
3. Cidadãos e Sociedade	3.1 Imagem e Conhecimento mútuo 3.2 Relacionamento com cidadãos-usuários 3.3 Interação com a sociedade
4. Informações e Conhecimento	4.1 Gestão das informações da organização 4.2 Gestão das informações comparativas 4.3 Gestão do capital intelectual
5. Pessoas	5.1 Sistemas de trabalho 5.2 Educação, capacitação 5.3 Qualidade de vida
6. Processos	6.1 Gestão de processos finalísticos 6.2 Gestão de processos de apoio 6.3 Gestão de processos de suprimentos 6.4 Gestão orçamentária e financeira
<b>Itens de Resultados</b>	
7. Resultados	7.1 Resultados relativos aos cidadãos-usuários 7.2 Resultados relativos à interação com a sociedade 7.3 Resultados orçamentários e financeiros 7.4 Resultados relativos às pessoas 7.5 Resultados relativos a suprimentos 7.6 Resultados relativos aos serviços/produtos 7.7 Resultados dos processos de apoio e organizacionais

Fonte: Adaptado do Ministério de Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. *Avaliação Continuada da Gestão Pública: Repertório – 2004.*

#### 4.1.3 Sistema de pontuação do PQSP – Ciclo 2004

Avaliar a gestão de uma organização pública significa verificar o grau de aderência das suas práticas gerenciais em relação ao referencial de excelência em gestão pública, preconizado pelo Programa da Qualidade no Serviço Público – PQSP – Ciclo 2004.

A avaliação permite identificar os pontos fortes e os aspectos gerenciais menos desenvolvidos em relação ao modelo – que podem ser considerados como oportunidades de melhoria da organização, ou seja, aspectos que devem ser objeto das ações de melhoria.

Quadro 5 – Instrumento de Avaliação da Gestão Pública – PQSP 2004 (continua)

<b>Crítérios e Itens</b>		<b>Pontos</b>
<b>1</b>	<b>Liderança</b>	<b>90</b>
	1.1 Sistema de liderança	30
	1.2 Cultura da excelência	30
	1.3 Análise Crítica do Desempenho Global	30
<b>2</b>	<b>Estratégia e Planos</b>	<b>90</b>
	2.1 Formulação das estratégias	30
	2.2 Desdobramento e operacionalização das estratégias	30
	2.3 Formulação do sistema de medição do desempenho	30
<b>3</b>	<b>Cidadãos e Sociedade</b>	<b>90</b>
	3.1 Imagem e conhecimento mútuo	30
	3.2 Relacionamento com os cidadãos-usuários	30
	3.3 Interação com a sociedade	30
<b>4</b>	<b>Informação e conhecimento</b>	<b>90</b>
	4.1 Gestão das informações da organização	30
	4.2 Gestão das informações comparativas	30
	4.3 Gestão do capital intelectual	30
<b>5</b>	<b>Pessoas</b>	<b>90</b>
	5.1 Sistema de trabalho	30
	5.2 Educação e capacitação	30
	5.3 Qualidade de vida	30

Quadro 5 – Instrumento de Avaliação da Gestão Pública – PQSP 2004 (continuação)

<b>Crítérios e Itens</b>		<b>Pontos</b>
<b>6</b>	<b>Processos</b>	<b>90</b>
	6.1 Gestão de processos finalísticos	30
	6.2 Gestão de processos de apoio	20
	6.3 Gestão de processos de suprimento	20
	6.4 Gestão orçamentária e financeira	20
<b>7</b>	<b>Resultados</b>	<b>460</b>
	7.1 Resultados relativos aos cidadãos-usuários	100
	7.2 Resultados relativos à interação com a sociedade	50
	7.3 Resultados orçamentários e financeiros	60
	7.4 Resultados relativos às pessoas	60
	7.5 Resultados relativos à suprimentos	40
	7.6 Resultados relativos aos serviços e produtos	90
	7.7 Resultados dos processos de apoio e organizacionais	60
<b>Total de Pontos</b>		<b>1000</b>

Fonte: Adaptado do Ministério de Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. *Avaliação Continuada da Gestão Pública: Repertório – 2004*.

O Programa da Qualidade no Serviço Público ciclo 2004 possui o Instrumento de Avaliação da Gestão Pública como o documento norteador para que as organizações públicas utilizem na sua avaliação.

O Instrumento de Avaliação da Gestão Pública utiliza uma escala de pontuação de 0 a 1000 pontos, sendo que este limite superior equivale à plena aplicação dos princípios e conceitos de excelência em gestão pública.

O sistema de pontuação prevê três dimensões de avaliação dos critérios e respectivos itens: os métodos utilizados, a aplicação desses métodos e os resultados obtidos. Para cada dimensão existe um conjunto de fatores de avaliação demonstrados no Quadro 6.

Quanto à dimensão Método, são verificadas a adequação e a exemplaridade, de modo a avaliar se o método atende aos requisitos do item e o nível de sua pró-atividade. A dimensão Aplicação é composta pelos fatores de disseminação e continuidade, que permitem verificar a implementação das práticas de gestão e a periodicidade de sua utilização. Por fim, a dimensão Resultados é composta pelos fatores relevância, desempenho e tendência. Nessa dimensão são

verificadas as relações dos resultados apresentados e as práticas de gestão, os níveis dos resultados em relação aos valores de *benchmarking* e o comportamento desses resultados ao longo do tempo.

Quadro 6 – Dimensões de avaliação dos critérios e seus fatores

Dimensões	Fatores
<u>Método</u> Referente às práticas de gestão utilizadas para atender aos requisitos solicitados pelos itens	<u>Adequação</u> Verifica-se o grau de atendimento aos requisitos do item. <u>Exemplaridade</u> Verifica-se o grau de pró-atividade, de inovação e de refinamento das práticas de gestão.
<u>Aplicação</u> Refere-se à disseminação e ao uso do método	<u>Disseminação</u> Verifica-se o grau de implementação das práticas de gestão, o método descrito e os resultados apresentados. <u>Continuidade</u> Verifica-se o grau de utilização das práticas de gestão de maneira periódica e ininterrupta.
<u>Resultados</u> Aborda às conseqüências da aplicação do método.	<u>Relevância</u> Verifica-se o grau de relação existente os resultados apresentados e as práticas de gestão implementadas, como também o grau de importância dos resultados para o desempenho global da organização. <u>Desempenho</u> Verificam-se os níveis atuais dos resultados em relação às informações comparativas. <u>Tendência</u> Verifica-se o comportamento dos resultados ao longo do tempo.

Fonte: Adaptado do Ministério de Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. *Avaliação Continuada da Gestão Pública: Repertório – 2004.*

Para as dimensões Método e Aplicação, existe uma referência cruzada que permite o avaliador mensurar o grau de relação entre as dimensões e seus fatores. A ilustração desses cruzamentos pode ser feita por uma matriz de 04 (quatro) quadrantes, composta de diversos graus da adequação das práticas combinado com o nível de exemplaridade versus o grau de disseminação combinado com o grau de continuidade, conforme Figura 2.

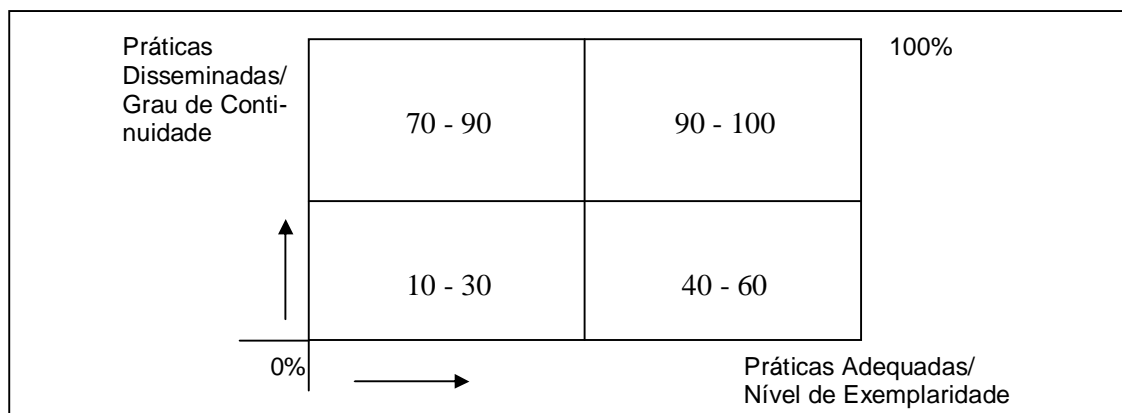


Figura 2: Referência cruzada das dimensões Método e Aplicação e seus fatores.  
 Fonte: Adaptado do Ministério de Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. *Avaliação Contínua da Gestão Pública: Repertório – 2004.*

Para a dimensão Resultados uma referência cruzada que, da mesma forma utilizada nas dimensões Método e Aplicação, permite o avaliador mensurar o grau de relação entre essa dimensão e seus fatores. Mantendo o mesmo padrão de análise, pode-se representar essa relação através de uma matriz de 04 (quatro) quadrantes, composta de diversos graus de resultados relevantes combinado com desempenhos versus o grau de tendência dos resultados, conforme Figura 3.

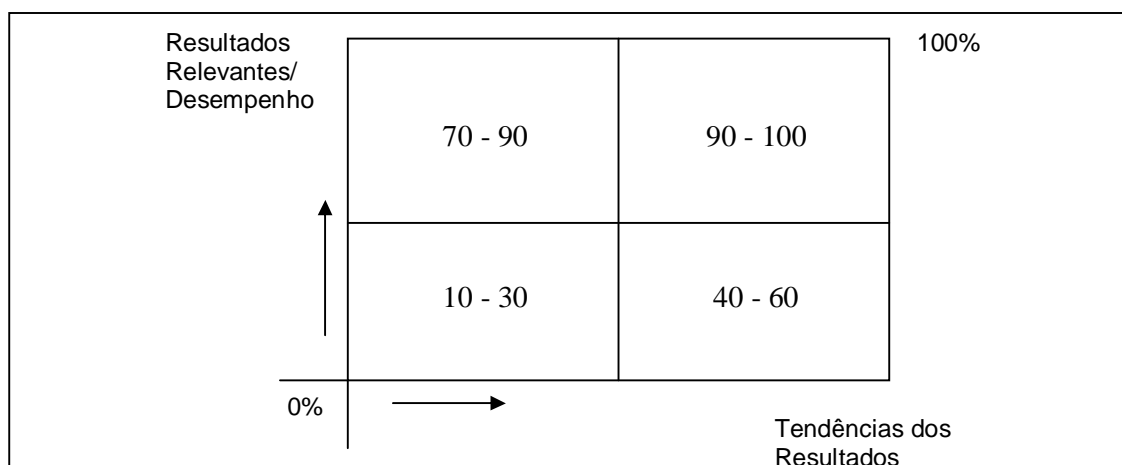


Figura 3: Referência cruzada da dimensão Resultados e seus fatores.  
 Fonte: Adaptado do Ministério de Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. *Avaliação Contínua da Gestão Pública: Repertório – 2004.*

#### 4.2 Avaliação segundo *Balanced Scorecard* – BSC

O Instituto Nolan Norton, com o apoio de Robert Kaplan como consultor acadêmico, patrocinou um estudo de um ano, em 1990, entre diversas empresas, intitulado “*Measuring Performance in the Organization of the Future*”<sup>1</sup>. O resultado foi a identificação de um modelo de *scorecard* corporativo que continha, além de várias medidas financeiras tradicionais, outras medidas de desempenho relativas a prazos de entrega ao cliente, qualidade e ciclo de processo, dentre outras. As discussões em grupo levaram a uma ampliação do *scorecard*, que se transformou no que foi denominado de *Balanced Scorecard* (BSC).

O BSC está organizado em quatro perspectivas distintas: financeira, do cliente, interna e de aprendizado e crescimento. O BSC reflete o equilíbrio entre objetivos de curto e longo prazo, entre medidas financeiras e não-financeiras, entre indicadores de tendências (*leading*) e ocorrências (*lagging*) e entre as perspectivas interna e externa de desempenho (Kaplan e Norton, 1997).

Percebe-se assim, que o BSC consegue direcionar os objetivos da organização e traduzir a missão e a estratégia das empresas num conjunto abrangente de medidas de desempenho que serve de base para um sistema de medição e gestão estratégica.

Algumas organizações tendem a focalizar a atenção gerencial nas medidas financeiras, como ponto final. Outras organizações têm focalizado, sobretudo as medidas operacionais, sob a crença de que se as operações são gerenciadas seriamente, a lucratividade irá automaticamente acontecer. O BSC demonstra que ambas visões são inapropriadas, sendo necessário um equilíbrio entre medidas financeiras e não financeiras.

---

<sup>1</sup> Estudo motivado pela crença de que os métodos existentes para avaliação do desempenho empresarial, em geral apoiados nos indicadores contábeis e financeiros, estavam se tornando obsoletos.

O BSC complementa as medidas financeiras do desempenho passado com medidas dos vetores que impulsionam o desempenho futuro. Os objetivos e medidas do *scorecard* derivam da visão e da estratégia da organização. Estas medidas devem fazer parte do sistema de informação para todos os níveis da organização, com o objetivo de demonstrar o equilíbrio entre medidas objetivas, de resultado, facilmente quantificáveis, e vetores subjetivos, até certo ponto discricionários, das medidas de resultado.

Uma descrição sumária do conteúdo das quatro perspectivas é apresentada a seguir.

#### 4.2.1 Estrutura do modelo BSC

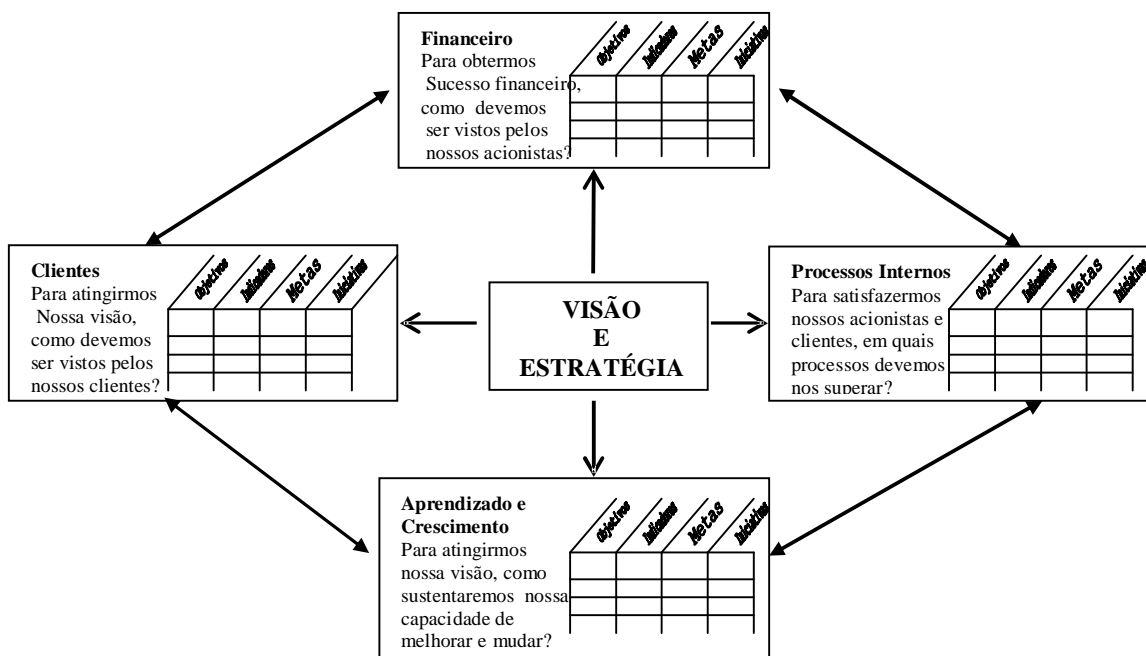


Figura 4: Estrutura do *Balanced Scorecard*

Fonte: Adaptado de "A estratégia em ação: balanced scorecard"; Robert S. Kaplan, David P. Norton – Rio de Janeiro: Campus, 1997

Para cada perspectiva, o gerente deve identificar os objetivos e as metas da organização e desenvolver medidas para o seu alcance. Procedimento útil no direcionamento da ação. Além disso, as relações de causa-efeito devem ser estabelecidas entre objetivos e medidas em todas as perspectivas, de tal modo que possam ser gerenciadas e validadas. Para evitar a sobrecarga de informações, o número de medidas identificadas deve ser limitado a aquelas mais críticas para a organização. A Figura 4 ilustra como os objetivos e as medidas do *scorecard* são derivados da visão e da estratégia da organização, e a relação entre objetivos, medidas e desempenho organizacional.

Em essência, o *Balanced Scorecard* é um modelo que traduz a visão e a estratégia da organização em um conjunto articulado de medidas de desempenho, que expressam os objetivos estratégicos de longo prazo e os mecanismos para alcançar esses objetivos. O modelo proporciona uma visão inovadora da organização, por meio de indicadores de desempenho associados às metas referentes a todas as dimensões críticas do negócio e permite levar essa informação a todos os níveis da organização (Kaplan e Norton, 1997).

A proposta de Kaplan e Norton é a de que o BSC funcione como um simulador de vôo, contendo um conjunto complexo de relações de “**causa e efeito**”<sup>2</sup> entre as variáveis críticas, incluindo indicadores de fatos, tendências e ciclos de *feedback*, que descrevam a trajetória, o plano de vôo, da estratégia. Essas associações devem incorporar tanto as relações de causa e efeito quanto as combinações de medidas de resultados e vetores de desempenho. O sistema de medição deve tornar explícitas as relações (hipóteses) entre os objetivos (e as medidas) nas várias perspectivas, para que elas possam ser gerenciadas e validadas. A cadeia de causa e efeito deve permear todas as quatro perspectivas de um *Balanced Scorecard*.

---

<sup>2</sup> Relação “Causa e Efeito” demonstra as vinculações entre os diversos indicadores e ações que são necessárias para se atingir o resultado esperado.

Uma questão que pode ser levantada está relacionada à insuficiência das quatro perspectivas do modelo. Conforme Kaplan e Norton, embora estas perspectivas tenham revelado adequadas em diversas organizações, elas devem ser consideradas um modelo, não uma camisa-de-força. Isso significa que, “não existe teorema matemático segundo o qual as quatro perspectivas sejam necessárias e suficientes” (Kaplan e Norton, 1997:35). O mais importante é que os resultados e os vetores de desempenho do *scorecard* devem medir os fatores que geram vantagem competitiva e inovações para a organização, concluem os autores mencionados.

O *Balanced Scorecard* veio preencher uma lacuna referente ao sistema de medição do desempenho global, não contemplada pela contabilidade gerencial, pelo planejamento estratégico ou pelo controle tradicional e de qualidade que, embora tratem parcialmente da questão, não envolvem a alta direção. A repercussão favorável da adoção do BSC por grandes organizações e governos de países desenvolvidos deve-se à capacidade do modelo em permitir a agregação de informações de naturezas diversas, financeiras e não-financeiras, sob as perspectivas de curto e longo prazo, vinculando-as à visão e à estratégia da organização. Kaplan e Norton (1997) afirmam que, com o tempo, o BSC tornou-se mais do que um sistema de indicadores tático ou operacional, sendo hoje utilizados como um sistema de gerenciamento estratégico.

#### 4.2.2 Perspectiva financeira

Drucker(1998:3) afirma que “a verdadeira doença é a ausência de qualquer base de conhecimento e sistema para tentar resolver as tarefas econômicas na empresa”. Drucker observa que muitas organizações adotam programas de impacto que procuram resolver problemas urgentes, mas raramente conseguem resultados corretos e duradouros. O importante é entender a origem do dinheiro das receitas e dos custos, pois raramente têm o mesmo fluxo, ou seja, o fluxo de receita alimenta o de custos, o qual, por sua vez, alimenta o fluxo de receitas. Porém, o círculo não é fechado. As receitas produzem os recursos para os custos, entretanto, a menos que a gerência trabalhe constantemente para dirigir

esforços para atividades produtoras de receitas, os custos tenderão a ser alocados a atividades que nada produzem.

Os objetivos financeiros servem de foco para os objetivos e medidas das outras perspectivas do BSC. Qualquer medida selecionada deve fazer parte de uma cadeia de relações de causa e efeito que culminam com a melhoria do desempenho financeiro. A perspectiva financeira reflete os resultados do desempenho das demais perspectivas. Um bom sistema de controle financeiro pode freqüentemente auxiliar o aumento do desempenho relativo às outras perspectivas.

Cada perspectiva constrói-se sobre a perspectiva anterior. Esses inter-relacionamentos justificam a preocupação de Kaplan e Norton quanto à necessidade de balanceamento nas medições. Por exemplo, os objetivos de redução de custos e melhoria de produtividade referem-se a iniciativas no sentido de baixar os custos diretos de produtos e serviços, reduzir os custos indiretos e compartilhar recursos com outras unidades da organização. As medidas de qualidade para cada perspectiva podem diferir, mas o objetivo final é o mesmo.

Existem várias combinações possíveis de se definir relacionamentos de indicadores e ações. Aspectos como novos produtos, novas aplicações, novos clientes e mercados, novo mix de produtos e serviços, nova estratégia de preços dentre outras.

Entretanto, o BSC possui como princípio a focalização da perspectiva financeira dentre as demais perspectivas permitindo tornar os objetivos financeiros explícitos, e ajustar os objetivos financeiros às unidades de negócios nas diferentes fases de seus ciclos de vida e crescimento. Porém, dentro da perspectiva financeira, o BSC permite que os executivos das unidades de negócios especifiquem os indicadores pelos quais o sucesso da organização a longo prazo será avaliado, e também as variáveis consideradas mais importantes para criar e impulsionar os objetivos de resultado a longo prazo.

Norton e Kaplan consideram que “a relação com os objetivos financeiros reconhece explicitamente que a meta de longo prazo da empresa é gerar retornos financeiros para os investidores, e que todos os programas, estratégias e iniciativas devem permitir que a unidade de negócios alcance seus objetivos financeiros” (Kaplan e Norton, 1997:65). Percebe-se assim a importância para as organizações de se definir inicialmente a perspectiva financeira e torná-la clara para todos os níveis hierárquicos, inclusive vinculando-a a todas as ações destes níveis, permitindo dessa maneira uma focalização objetiva para todos.

A perspectiva financeira indica o resultado financeiro da implementação da estratégia organizacional. As metas de lucratividade do negócio, medidas, por exemplo, por receita de vendas, resultado operacional, redução de custos, aumento da produtividade e retorno sobre investimento compõem essa perspectiva. A dimensão financeira é a base da maior parte dos atuais sistemas de medição de desempenho, ainda regidos pelos paradigmas funcionais e pelo tradicional controle financeiro. As inovações no BSC ocorrem nas outras três perspectivas que assegurarão o desempenho financeiro futuro.

#### 4.2.3 Perspectiva do cliente

Os anos 80 foram marcados por literaturas que se detinham a escrever a respeito da importância da satisfação dos clientes para as organizações. Porém, muitas organizações ainda encaram os clientes como unidades estatísticas ou alvos de vendas. Elas definem seu principal objetivo como sendo vender mais daquilo que fazem a consumidores selecionados. Elas se orientam em um modo de pensar centralizando na empresa, ou de dentro para fora.

Albrecht (1995:6) em oito anos de trabalho junto a organizações, identificou que “um grande número de empresas possui apenas noções vagas sobre

seus clientes em bases individuais e muitas delas focalizam seu pensamento e suas tomadas de decisões quase que exclusivamente em seus produtos”. O risco que estas empresas correm é definir produtos e serviços sem considerar as necessidades definidas pelos clientes e, em consequência disso, fracassam. A importância da focalização nos clientes permite considerar o cliente como ponto de partida de todo o processo, do início ao fim, tornando-o também árbitros finais para tudo que elas fazem. Elas partem das necessidades e expectativas do cliente, desenvolvendo e aperfeiçoando seus produtos ou serviços para satisfazê-los.

Assim, entende-se porque as organizações têm por objetivo gerar fidelidade e satisfação a determinados segmentos de clientes e não apenas vender produtos e serviços. As organizações passam a oferecer aos clientes propostas de valor contida em seus produtos e serviços, ou seja, atributos dos produtos e serviços como qualidade, conforto, segurança e preço justo, que vão aumentar a satisfação do consumidor e em consequência torná-lo fiel à organização.

O BSC orienta a identificação dos segmentos de clientes e mercados nos quais as organizações desejam competir. Esses segmentos representam as fontes que irão produzir o componente de receita dos objetivos financeiros da organização.

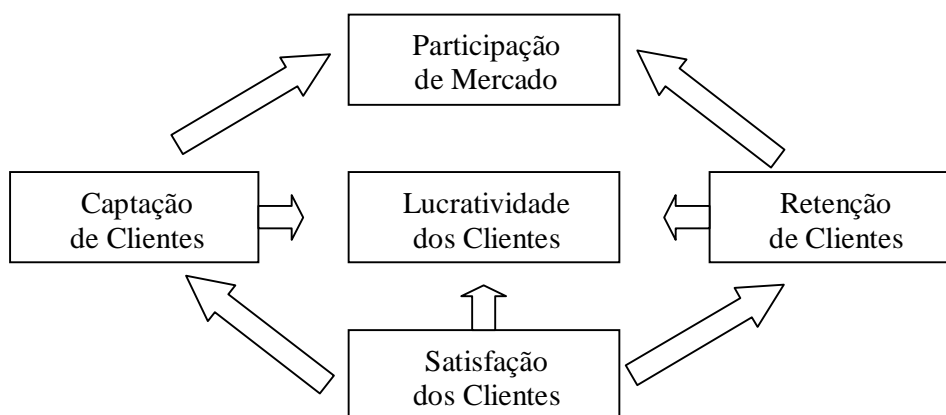


Figura 5: Perspectiva do cliente – Medidas Essenciais

Fonte: Adaptado de “A estratégia em ação: balanced scorecard”; Robert S. Kaplan, David P. Norton – Rio de Janeiro: Campus, 1997

A segmentação de mercado pode orientar melhor a definição de ações e projetos a serem estabelecidos na organização. Estas ações e projetos são detalhamentos de estratégias baseadas nos segmentos, onde não apenas devem demonstrar o que fazer como também o que não fazer.

Em relação às medidas de resultados dos clientes, Kaplan e Norton (1997:72) demonstram uma cadeia formal de relações de causa e efeito. A Figura 5 demonstra esta cadeia.

A proposta de Kaplan e Norton é a necessidade de customizar essas medidas para grupos específicos de clientes, com o objetivo de atingir um maior crescimento e lucratividade. A medida “Participação de Mercado” demonstra a fatia do mercado que o negócio detém ou deverá deter. “Captação de Clientes” é a medida que reflete a intensidade com que uma unidade de negócios conquista novos clientes. A terceira medida “Retenção de Clientes” mede e controla a intensidade com que uma unidade de negócios retém relacionamentos contínuos com seus clientes. A medida “Satisfação dos Clientes” trabalha a mensuração do nível de satisfação dos clientes de acordo com critérios específicos de desempenho dentro da proposta de valor agregado. A última medida “Lucratividade dos Clientes” mede os lucros líquidos de cliente ou segmentos, sendo excluídas neste momento as despesas utilizadas para sustentar esses clientes.

Uma observação importante a ser registrada é que as medidas essenciais dependem diretamente da proposta de valor que os fornecedores oferecem para gerar a fidelidade e a satisfação em segmentos-alvo. Kaplan e Norton identificaram três categorias de atributos que norteiam o estabelecimento de valor agregado:

- Atributos dos produtos e serviços: identificam a funcionalidade do produto e serviço, seu preço e qualidade;
- Relacionamento com os clientes: refere-se à entrega do produto e serviço ao cliente, inclusive dimensão do tempo de resposta e entrega e o conforto do cliente na relação de compra;

- Imagem e reputação: reflete os fatores intangíveis que atraem um cliente para a organização.

Kaplan e Norton sugerem ainda a utilização de três parâmetros a serem considerados na perspectiva dos clientes em seus BSC's: tempo, qualidade e preço. O parâmetro "Tempo" reflete a capacidade de atender com rapidez e confiabilidade às solicitações dos clientes. A inclusão desta medida indica a importância de cumprir e reduzir continuamente os prazos de modo a atender às expectativas dos clientes. O segundo parâmetro "Qualidade" deixou de ser uma vantagem estratégica para se tornar uma necessidade competitiva, uma vez que a qualidade passou a ser um fator de higiene, pois é natural que os fornecedores obedeçam às especificações de produtos e serviços. O "Preço" conduz os fornecedores ao esforço de organizar seus processos de produção e de negócios de modo que possam se tornar os fornecedores de menor custo, podendo optar por concorrer na dimensão de custo para o cliente, não apenas oferecendo preços baixos e descontos.

A perspectiva do cliente identifica os objetivos e os indicadores relacionados aos clientes em cada um dos segmentos de mercado que a empresa deseja competir, entretanto, não constitui sua finalidade determinar quais são esses clientes ou os segmentos-alvo.

#### 4.2.4 Perspectiva dos processos internos

Os processos foram inicialmente desenvolvidos para atender à necessidade de executar uma tarefa específica, ou seja, para atender uma necessidade imediata e para servir a uma pequena população de clientes internos e externos. À medida que as organizações cresceram, a responsabilidade pelos processos foi dividida entre muitos departamentos e novos controles foram criados, simultaneamente ao crescimento dos pequenos impérios. Pequenas ilhas de burocracia começaram a se desenvolver. Uma assinatura foi substituída por duas, três ou até quatro. A burocracia tornou-se a regra. Ao invés de exceção. Ao mesmo tempo, a atenção para com o cliente foi abandonada. A organização voltou-se para

dentro e as pessoas não entendiam realmente o impacto de suas atividades no cliente externo.

Em muitas organizações existem muitos grupos isolados, todos fazendo um ótimo trabalho. Eles estão concentrados em suas funções, muito interessados em cumprir ou ultrapassar suas metas, mas sem entender ou se preocupar em como suas atividades afetam outros setores. Quando se pretende trabalhar os processos de uma organização, busca-se segundo Harrington (1993:18), pelo menos três objetivos principais:

- Tornar os processos eficazes, produzindo os resultados desejados;
- Tornar os processos eficientes, minimizando o uso dos recursos;
- Tornar os processos adaptáveis deixando-os capazes de se adaptar as necessidades variáveis do cliente e da organização.

Ainda segundo o autor, a concentração nos processos auxilia a organização de várias maneiras:

- Levando a organização a se concentrar no cliente;
- Aumentando a capacidade de a organização competir, pelo aperfeiçoamento do uso dos recursos disponíveis;
- Dando uma visão sistemática das atividades da organização;
- Provendo a organização com os controles para qualificar os custos da falta de qualidade (desperdício);
- Desenvolvendo um sistema completo de controles para a área organizacional.

Harrington chama a atenção que processos deixados ao acaso irão se modificar, mas essas modificações ocorrerão para beneficiar os interesses das pessoas do processo, em vez dos interesses últimos das organizações ou do cliente.

O BSC sugere a definição de uma cadeia de valor completa dos processos internos que tenha início com o processo de inovação, prossiga com os processos de operações e termine com o serviço pós-venda. As tendências mais recentes reforçam a importância de medir o desempenho dos processos de negócios, como atendimento de pedidos, compras, planejamento e controle de produção, que atravessam vários departamentos organizacionais.

Kaplan e Norton registram que a simples utilização de medidas financeiras e não-financeiras de desempenho para os processos de negócios existentes não levará as empresas a melhorar muito seu desempenho econômico. A menos que se possa superar o desempenho dos concorrentes em todos os processos de negócios, qualidade, tempo, produtividade e custos, tais melhorias aumentarão as chances de sobrevivência, mas não gerarão vantagens competitivas distintas e sustentáveis. O BSC sugere objetivos e medidas para a perspectiva dos processos internos que derivam de estratégias explícitas voltadas para o atendimento às expectativas dos acionistas e clientes-alvo. Essa análise seqüencial, de cima para baixo, costuma revelar processos de negócios inteiramente novos nos quais a empresa deverá buscar a excelência.

A perspectiva dos processos internos identifica os principais processos da cadeia de valor que têm significativo impacto no aumento das relações com os clientes e no alcance dos objetivos financeiros. Um processo é um fluxo de atividades que *transforma insumos (input) em resultados (output)*, gerando uma saída de maior significância (valor) do que a entrada que a originou. Um processo pode ser tratado de diversos modos dentro de uma organização. Na realidade, é fácil observar que os processos permeiam diversos departamentos de uma organização. São os chamados processos interfuncionais, que constituem a unidade de análise do novo paradigma adotado pelo BSC. Cada empresa utiliza um conjunto específico de processos a fim de criar valor para seus clientes e produzir resultados financeiros. O BSC considera a cadeia de valor dos processos internos, que engloba

desde a fase de identificação até a fase de conhecimento do grau de satisfação das necessidades dos clientes, a partir de três processos principais:

- Inovação, compreendendo a identificação das necessidades atuais e futuras dos clientes e criação de novos produtos e serviços para satisfazer essas necessidades;
- Operações, envolvendo a entrega dos produtos e prestação dos serviços aos clientes atuais, de maneira eficaz, confiável e responsável;
- Serviço pós-venda, complementando o valor proporcionado ao cliente após a venda, como serviço de assistência técnica e garantia.

O processo de inovação possui dois componentes: a identificação do mercado e a idealização da oferta de produtos e serviços. Neste sentido, o processo de inovação pode ser considerado um extenso procedimento de criação de valor, em que as empresas, primeiro identifica e cultiva novos mercados, novos clientes e as necessidades emergentes e latentes dos clientes atuais e depois projetam e desenvolvem novos produtos e serviços que lhes permitem atingir novos mercados e clientes e satisfazer às necessidades recém-identificadas dos clientes. As informações sobre mercados e clientes servem de subsídio para os processos de projetos e desenvolvimentos de produtos e serviços.

O processo de operação está composto pela geração do produto e serviço e pela entrega do produto e serviço ao cliente. Portanto, este processo é caracterizado por operações repetitivas. A influência recente da gestão da qualidade total e da competição baseada no tempo praticada pelas principais indústrias japonesas levaram muitas empresas a complementar suas medidas tradicionais de custo e finanças com medidas de qualidade e do tempo de ciclo, atributos críticos de desempenho de produtos e serviços.

O serviço pós-venda, que é o terceiro processo na cadeia de valores dos processos internos, inclui garantia e conserto, correção de defeitos e devoluções, e

processamento dos pagamentos, como a administração de cartões de crédito. Um elemento importante da proposta de valor para serviço pós-venda é o serviço e garantia baseados em eficiência, cortesia e confiabilidade, segundo Kaplan e Norton.

#### 4.2.5 Perspectiva da aprendizagem e crescimento

Senge (1998) aborda o tema “Aprendizagem” como uma necessidade imperiosa para o sucesso das organizações. As habilidades humanas mínimas serão substituídas por habilidades pessoais e interdependentes sofisticadas. A aprendizagem se tornará tão importante quanto o controle. “Organizações baseadas no conhecimento” ou “Organizações que aprendem” são hoje as organizações emergentes possibilitando flexibilidades, adaptações e capacidade contínua de reinventarem-se. A conexão imperativa entre a aprendizagem e a geração de conhecimento com ferramentas e métodos específicos que permitem novas formas de pensar e interagir é a máxima abordada por Senge.

Senge demonstra a necessidade da aprendizagem em equipe, cujo conceito é “um processo de alinhamento da capacidade da equipe de criar os resultados que seus membros realmente desejam”. A importância da aprendizagem em equipe é que o aprendizado individual, em algum nível, é irrelevante para o aprendizado organizacional. Indivíduos aprendem o tempo todo, porém ainda não acontece a aprendizagem organizacional. Por outro lado, se as equipes aprendem, elas tornam-se um núcleo para a aprendizagem em toda a organização. As habilidades desenvolvidas podem se propagar para outros indivíduos e outras equipes. Os feitos da equipe podem definir o tom e estabelecer um padrão para a aprendizagem conjunta de toda a organização.

Dentro das organizações, segundo Senge, aprendizagem em equipe tem três dimensões críticas: pensamento reflexivo sobre os assuntos complexos, ação inovadora e coordenadora e o papel dos membros da equipe em outras equipes. Em relação à primeira dimensão as equipes precisam aprender como utilizar o potencial

de muitas mentes a fim de serem mais inteligentes do que uma mente. A segunda dimensão orienta para que as equipes de destaque nas organizações desenvolvam o mesmo tipo de relacionamento, ou seja, uma confiança operacional, onde cada membro da equipe permanece consciente dos outros e age de modo a complementar as ações dos outros. A terceira e última dimensão ressalta que uma equipe que aprende estimula continuamente outras equipes, através da disseminação das práticas e habilidades da aprendizagem em equipe de forma mais ampla.

Considerando a relação “causa e efeito” entre as perspectivas do BSC, os objetivos estabelecidos nas três perspectivas iniciais, financeira, cliente e processos internos, revelam onde a empresa deve se destacar para obter um desempenho diferencial. As empresas devem investir na infra-estrutura organizacional de software (pessoal, sistemas e procedimentos) se quiserem alcançar objetivos de crescimento.

Kaplan e Norton sugerem três categorias de vetores situacionais para a perspectiva de aprendizado e crescimento:

- Reciclagem da força de trabalho;
- Capacidade dos sistemas de informação;
- Motivação, *empowerment* e alinhamento.

O reconhecimento da importância dos funcionários para a empresa destacada nas modernas metodologias gerenciais tem demonstrado a necessidade de manter e motivar os funcionários, principalmente no seu aprendizado. Isto é exemplificado na passagem revolucionária do pensamento da era industrial para o pensamento da era da informação.

Atualmente, fazer o mesmo trabalho repetidamente, com o mesmo nível de eficiência, não é mais suficiente para o sucesso organizacional. As idéias que permitem melhorar os processos e o desempenho para os clientes cada vez mais

emanam dos funcionários da linha de frente, que se encontram mais próximos dos processos internos e dos clientes. Essa mudança exige grande reciclagem dos funcionários, para que suas mentes e capacidades criativas sejam mobilizadas no sentido dos objetivos organizacionais.

Conforme Kaplan e Norton (1997), aspectos como “Satisfação dos Funcionários”, “Retenção dos Funcionários” e “Produtividade dos Funcionários” são sempre considerados quando se faz necessário definir medições para acompanhar a evolução destes na organização. A “Satisfação dos Funcionários” reconhece o ânimo dos funcionários e a satisfação com o emprego como aspectos considerados altamente importantes pela maioria das empresas, pois para manter um alto nível de satisfação dos clientes, pode ser necessário um atendimento por funcionários satisfeitos. O nível de “Retenção dos Funcionários” demonstra o quanto a empresa está investindo em longo prazo em seus funcionários para que quaisquer saídas indesejadas não representem uma perda do capital intelectual da empresa, mantendo o nível de *turnover* baixo. O nível de “Produtividade do Funcionário” busca identificar o resultado do impacto agregado da elevação do nível de habilidade e do moral dos funcionários, pela inovação, pela melhoria dos processos internos e pelos clientes satisfeitos, estabelecendo assim a relação entre a produção dos funcionários e o número de funcionários utilizados para que esse nível de produção seja alcançado.

Os vetores situacionais citados anteriormente permitem um direcionamento para a perspectiva de aprendizagem e crescimento. A “Reciclagem da força de trabalho” utiliza a demanda pela reciclagem de funcionários em duas dimensões: o nível de reciclagem exigido e o percentual da força de trabalho que necessita ser reciclada. Quando o grau de reciclagem dos funcionários é baixo, o treinamento e a educação normais serão suficientes para manter os níveis de capacitação atuais. Entretanto, as empresas que demonstram níveis altos de reciclagem precisam reciclar significativamente seus funcionários se quiserem alcançar os objetivos dos processos internos, dos clientes e financeiros de longo prazo.

A “Capacidade dos sistemas de informação” permite acompanhar o nível de cobertura de informações estratégicas e avalia a disponibilidade atual das informações relativamente às necessidades previstas. Desta forma, para que os funcionários se desempenhem com eficácia no ambiente competitivo, precisam de excelentes informações, sobre os clientes, os processos internos e as conseqüências financeiras de suas decisões. Medidas viáveis da disponibilidade de informações estratégicas poderiam ser o percentual de processo que oferecem *feedback* em tempo real sobre qualidade, tempo e custo, e o percentual de funcionários que lidam diretamente com o cliente e têm acesso *on-line* as informações referentes a eles.

O terceiro vetor dos objetivos de aprendizagem, “Motivação, *empowerment* e alinhamento”, focaliza o clima organizacional para motivação e a iniciativa dos funcionários. Algumas medidas podem ser utilizadas para identificar o clima organizacional. Uma medida simples e amplamente utilizada é o número das sugestões por funcionário, captando a participação contínua dos funcionários na melhoria do desempenho da empresa e pode ser reforçada por uma medida complementar, o número de sugestões implementadas, que monitora a qualidade das sugestões apresentadas e transmite à força de trabalho o fato de que suas sugestões são valorizadas.

#### 4.2.6 O BSC em empresas públicas e instituições sem fins lucrativos

O grande foco do BSC em empresas privadas é potencializar cada vez mais o seu resultado através da perspectiva financeira, oferecendo uma meta clara de longo prazo para a obtenção dos lucros.

Em se tratando de empresas públicas e instituições sem fins lucrativos os resultados devem estar direcionados para impactos sócio-econômicos, considerando os limites dos seus gastos a quantias orçadas em planos governamentais. Sendo assim, o sucesso que deve ser medido neste caso é o grau de eficácia e eficiência com que essas instituições atendem às necessidades de seus participantes, através

da definição de objetivos tangíveis para clientes e participantes. As considerações financeiras podem desempenhar um papel favorecedor ou inibidor, mas raramente serão os objetivos básicos para essas empresas.

Segundo Kaplan e Norton, os órgãos públicos em todo o mundo têm maiores responsabilidades perante contribuintes e a sociedade em geral. Nos Estados Unidos, uma importante iniciativa do governo Clinton, foi a reinvenção do governo. Essa política enfatiza a importância do foco nos clientes e das medidas de desempenho para os órgãos públicos, compreendendo ainda recomendações sobre a criação de medidas de desempenho para os órgãos públicos, dentre as quais:

- Desenvolver e utilizar objetivos mensuráveis e a reportar resultados;
- Esclarecer os objetivos dos programas federais;
- Firmar acordos formais de desempenho entre dirigentes das organizações e gestores intermediários.

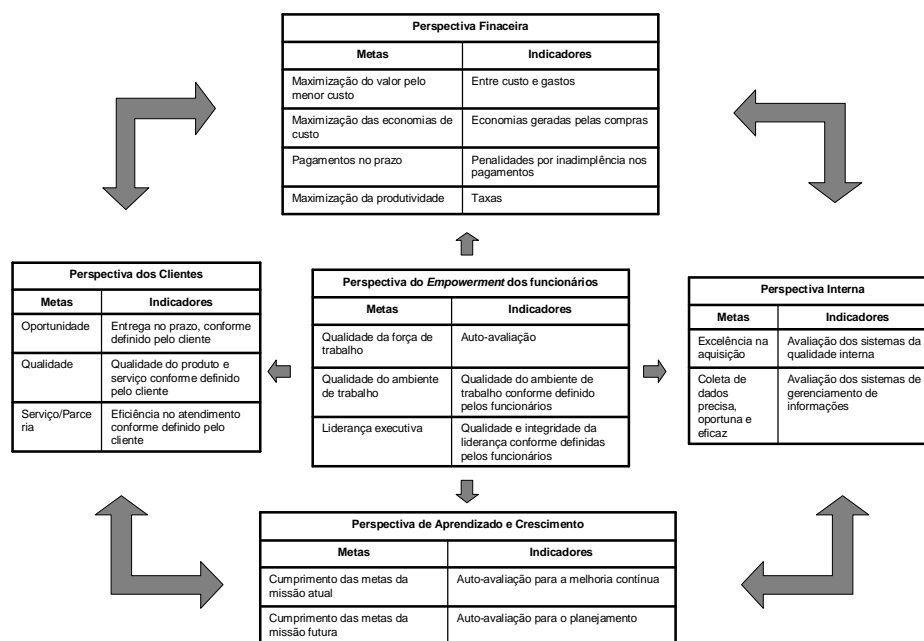


Figura 6: Modelo de BSC para o Sistema de Compras do Governo Federal dos Estados Unidos

Fonte: Kaplan e Norton; "A estratégia em ação: balanced scorecard"; Rio de Janeiro: Campus, 1997

Um exemplo de BSC adotado pelo governo americano em relação ao sistema de compras está demonstrado na Figura 6

Observa-se que houve o acréscimo da perspectiva “*Empowerment*” dos funcionários, para enfatizar o papel central que os funcionários públicos devem desempenhar na nova abordagem, mais orientada para o cliente, criada para os órgãos públicos americanos.

#### **4.3 Sistema de Medição do desempenho da gestão**

A necessidade de medir o desempenho é crescente em todos os tipos de organizações, conforme é indicado pela lista dos fatores abaixo:

- A exigência cada vez maior dos acionistas e investidores da necessidade das empresas possuírem um processo de medição objetivo, sistemático e transparente, e que não fique restrito aos indicadores financeiros;
- A prática de remuneração variável com base no desempenho global está cada vez mais disseminada, gerando a necessidade de haver critérios corporativos únicos de medição;
- A maior velocidade na tomada de decisões e, conseqüentemente, nos efeitos destas decisões. A organização precisa ser cautelosa ao avaliar o impacto sistêmico das decisões no desempenho global;
- A consciência da sociedade do nível de resultados esperados pelos serviços prestados na administração pública.

O Sistema de Medição do Desempenho apresentado neste item busca permitir avaliar o desempenho relativo às operações, às estratégias da organização e conseqüentemente a gestão desta. A medição sistemática e estruturada permite o monitoramento do desempenho e desta forma realizar mudanças rapidamente, com base em informações pertinentes e confiáveis. De outra forma, quando a medição é circunstancial, pontual e isolada, pode levar a decisões equivocadas, pois a visão sistêmica pode ser afetada nesse processo.

Uma vantagem quando da existência de um Sistema de Medição, é que a clarificação das prioridades e das interligações entre as iniciativas dos diversos setores gera alinhamento e cria linguagem e objetivos comuns. A transparência na divulgação de resultados e o uso de critérios objetivos para o reconhecimento das pessoas impulsionam sua motivação para a busca do sucesso da organização.

O desempenho global de uma organização segundo a FPNQ – Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade está relacionado à criação de valor, agregação às partes interessadas pela organização e à realização da sua estratégia (FPNQ, 2002:8).

Ainda segundo a FPNQ, “*o sistema de medição deve mostrar se os efeitos procurados na formulação das estratégias foram alcançados de forma equilibrada*” (FPNQ, 2002:8). Os indicadores relacionados ao sistema de medição podem ser estratificados em três níveis hierárquicos: estratégico, gerencial e operacional. Os indicadores de nível estratégico são utilizados para avaliar os principais efeitos da estratégia, refletindo os objetivos e as ações que pertencem à organização como um todo. Os indicadores de nível gerencial verificam a contribuição dos setores e/ou dos macro-processos organizacionais à estratégia, como também avalia se estes setores e/ou macro-processos buscam a melhoria contínua de forma equilibrada. Os indicadores de nível operacional servem para avaliar se os processos ou rotinas individuais estão sujeitos à melhoria contínua e à busca da excelência.

A metodologia do *Balanced Scorecard* – BSC e os Programas de Qualidade de organizações privadas e públicas sugerem a definição de perspectivas (BSC) ou critérios (Programas de Qualidade) para orientar uma gestão de excelência organizacional.

Portanto, um Sistema de Medição, além de se subdividir por nível, também pode ser orientado pelas perspectivas ou critérios, permitindo assim uma explicitação das áreas de prioridade e o alinhamento dos indicadores.

A FPNQ sugere a denominação de *outcomes* (indicadores de resultados) e *drivers* (indicadores de direção). Estes tipos de indicadores referem-se a: aqueles que permitem saber se o efeito desejado foi obtido, e aqueles que permitem analisar as causas presumidas do efeito, de forma pró-ativa, respectivamente. Um indicador de resultado tem como principal característica medir se um objetivo foi alcançado após um certo tempo e um indicador de direção mede a causa do efeito e mede antes do efeito se confirmar.

Na identificação de indicador de direção para um objetivo, a FPNQ recomenda a especificação das principais ações ou Fatores Críticos de Sucesso necessários para alcançar o objetivo.

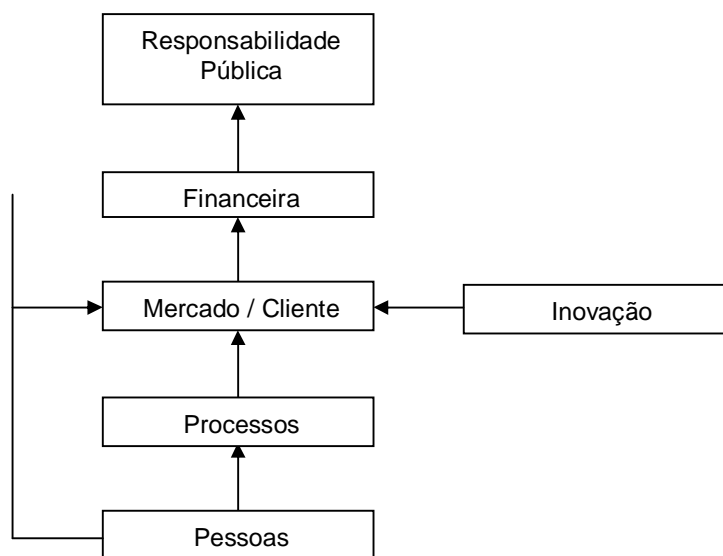


Figura 7: Exemplo de cadeia de causa-e-efeito em um Hospital  
Fonte: FPNQ,2002:15

O alinhamento do Sistema de Medição às estratégias da organização ocorre principalmente no nível estratégico e o seu desdobramento é gerado a partir dos objetivos a serem alcançados. O BSC sugere, como citado anteriormente, 04 (quatro) perspectivas para facilitar o desenvolvimento e as inter-relações das estratégias, objetivos e indicadores. Entretanto, as organizações públicas devem apresentar perspectivas que demonstrem o impacto sócio-econômico, visto que a perspectiva “Financeira”, como abordada nas empresas privadas, dificilmente será o

último efeito, salvo nas organizações que buscam arrecadação fiscal. Sendo assim, uma perspectiva que trate da responsabilidade social, ou mesmo, atenção ao cidadão se faz necessária em Sistemas de Medição direcionados para essa realidade. Na Figura 7 está demonstrado como poderiam ser desenvolvidos alinhamentos com perspectivas que tratem da realidade de um hospital sem fins lucrativos.

Outra observação importante a ser feita é em relação aos “Fatores Críticos de Sucesso”. Segundo a FPNQ, o desdobramento das estratégias, deve necessariamente, abordar os objetivos e os fatores críticos de sucesso. E ainda, “a seleção de indicadores para o Nível Estratégico é a tarefa de escolher indicadores que representem o alcance dos objetivos (ênfase no longo prazo) e a eficácia das ações sobre os fatores críticos de sucesso (ênfase no curto prazo)” (FPNQ, 2002:18). A Figura 8 demonstra essa afirmativa.

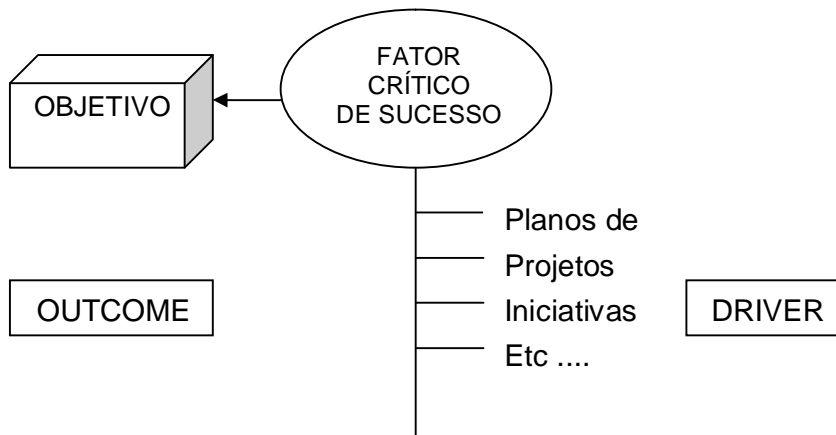


Figura 8: Seleção dos Indicadores no Nível Estratégico  
Fonte: PNQ,2002:18

Outra observação importante para o estabelecimento de indicadores no Nível Estratégico é em relação à quantidade destes indicadores para a organização. Devem-se definir quais objetivos são críticos, pois a tendência natural é de se considerar todos os objetivos, planos, etc da organização como sendo críticos para a estratégia e para análise da alta direção. Existe a necessidade de definir o grau de

relevância dos indicadores para as estratégias estabelecidas, considerando os objetivos em três níveis (estratégico, gerencial e operacional), como também para os Fatores Críticos de Sucesso.

O instrumento sugerido pela FPNQ para designar o conjunto de indicadores de Nível Estratégico é o Painel de Bordo. Segundo a FPNQ,

*“o termo Painel de Bordo é utilizado por se um termo de utilização já consagrada entre as organizações participantes do Comitê que definiu o Planejamento do Sistema de Medição do Desempenho, devido à influência do termo management cockpit (conceito usado para designar o sistema de dados monitorados pela alta direção em softwares corporativos)”.*(FPNQ, 2002:21)

A analogia desse termo para as organizações é a do painel de controle de um avião, com os “relógios” críticos visualizáveis o tempo todo pelo piloto, enquanto os outros relógios estão acoplados a alarmes ou estão disponíveis por meio de consulta ao computador.

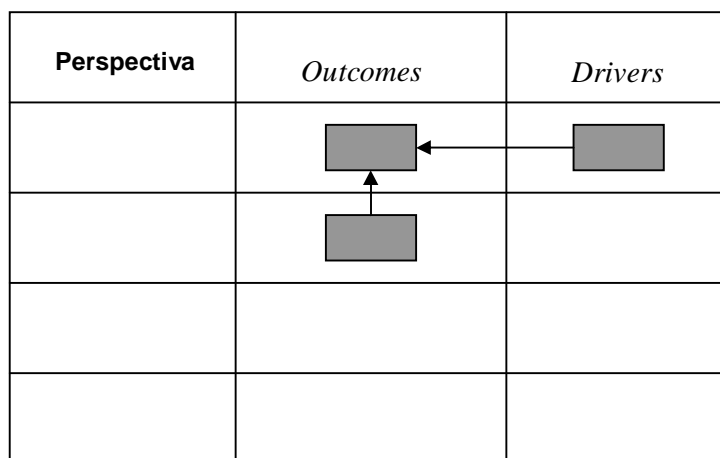


Figura 9: Gráfico de inter-relações de indicadores  
Fonte: FPNQ,2002:22

Observa-se que a utilização desse instrumento no âmbito das organizações permite uma gestão pró-ativa e interligada entre os diversos indicadores que retratam a execução das estratégias do nível hierárquico. Para

tanto, é necessária uma representação gráfica que permita esta percepção. A clareza na apresentação do instrumento para permitir uma visualização melhor dos objetivos e indicadores, uma análise mais objetiva das relações de causa e efeito e, principalmente, para permitir uma comunicação clara a todos da organização.

A FPNQ recomenda o diagrama de inter-relações como método de visualização dos indicadores e perspectivas, pois permite explicitar a integração dos indicadores (Figura 9).

Complementando o diagrama de inter-relações é necessária a utilização de uma tabela onde é detalhado o alinhamento demonstrado no diagrama. A representação gráfica dessa tabela encontra-se na Figura 10.

<b>ESTRATÉGIAS</b>					
<b>PERSPECTIVAS</b>	Perspectiva 1	Perspectiva 2	Perspectiva 3	Perspectiva 4	Perspectiva N
<b>OBJETIVOS</b>					
<b>OUTCOMES</b>					
<b>FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO</b>					
<b>DRIVERS</b>					

Figura 10: Tabela para alinhamento explícito dos indicadores aos objetivos e aos fatores críticos de sucesso

Fonte: FPNQ, 2002:24

A quantidade de perspectivas e indicadores é relativa para cada tipo de organização, porém a FPNQ recomenda a quantidade de 4 a 7 perspectivas e de 15 a 30 indicadores para o Painel de Bordo no nível estratégico.

Os indicadores devem comunicar a intenção do objetivo. Trosa afirma que:

“As mensurações são quase sempre quantitativas (indicadores de atividade) e qualitativas (indicadores da satisfação).....Quase sempre é possível melhorar a eficiência e a qualidade ao mesmo tempo, através de uma melhor organização do trabalho e das prioridades.”(Trosa,2001:205)

Considerando a necessidade de alinhamento entre os diversos itens abordados na Figura 9, também se faz necessário ter indicadores que permitam cruzamentos e assegurem a confiabilidade do julgamento, sendo a interpretação dos indicadores a melhor forma para se tomar uma decisão, e não apenas, observar o valor absoluto do indicador.

Trosa observa que o sistema de indicadores não deve ser ambicioso demais, deve sim ser útil, pois no momento de definição dos indicadores a tentação é de estabelecer um sistema perfeito, cobrindo todos os aspectos do desempenho, serem realmente ligados aos objetivos e serem confiáveis e verificáveis, porém o mais importante é que o sistema seja útil e utilizável no cotidiano.

Os indicadores funcionam como ferramentas que conduzem ao comportamento desejado e devem dar aos indivíduos o direcionamento que precisam para atingir os objetivos da organização.

Outra observação importante é a característica de comparabilidade dos indicadores denominados como *outcomes*. Esta característica é a capacidade comparável ou a facilidade de obter dados similares de referenciais externos, ou seja, de organizações do mesmo ramo ou de organizações que se quer utilizar como base de comparação, por serem similares ou por serem padrão de excelência. Para os indicadores denominados de *drivers* (ligados aos fatores críticos de sucesso) precisam ser analisáveis em períodos mais curtos, o que exige um volume maior de dados.

Ressalta-se também que, de forma geral medem-se três coisas em um processo: a sua eficácia (*Outcome*), a sua eficiência e a sua adaptabilidade (*drivers*). A eficácia mede se o processo gerou o produto conforme os requisitos do próximo processo. A eficiência mede o quanto o processo gastou em recursos da organização para produzir o produto. A adaptabilidade mostra o espaço de manobra

do processo, o quanto ele consegue se moldar a requisitos dinâmicos (FPNQ, 2002:36).

Em relação ao desdobramento do Sistema de Medição para os demais níveis hierárquicos (gerencial e operacional) deve ser realizado a partir do Painel de Bordo estratégico, demonstrando a relação dos indicadores corporativos com os indicadores de processo, e tendo sempre como orientação os indicadores do Painel de Bordo (Figura 11).

Entretanto, os indicadores devem ser estabelecidos para demonstrar como a organização se encontra em relação à suas metas, definidas para o cumprimento de suas estratégias e objetivos. Segundo Falconi, *“uma meta é constituída de três partes: um objetivo gerencial, um valor e um prazo”* (Falconi:1996,45). Falconi também observa que tudo que é desenvolvido e realizado dentro de uma organização deve fazer parte de um planejamento para se atingir uma meta.

<b>Indicador Corporativo</b>	<b>Indicador de Processo</b>
Objetivo da organização	Melhorar o clima organizacional (Indicador: % de funcionários satisfeitos)
Fator crítico de sucesso da organização	Ambiente de trabalho sadio e seguro (Indicador: no. De acidentes por milhão de horas)
Objetivo do departamento de segurança	Reduzir não-conformidade de segurança (Indicador: no. De não-conformidade por inspeção)
Fator de sucesso do departamento de segurança	Qualidade do treinamento em segurança (Indicador: % de cursos revisados e com metodologia certificada)

Figura 11: Encadeamento do setor à organização

Fonte: FPNQ:2002,33

Considerando a importância do estabelecimento de metas para orientar uma melhor avaliação de desempenho através da definição de indicadores, ressalta-se também a necessidade de evoluir no perfil gerencial das organizações. A evolução dos gerentes em decorrência das novas metodologias impostas às organizações pode ser decisiva para o sucesso de um Sistema de Medição.

Joiner (1995) sugere a classificação das gerências em 04 (quatro) gerações:

- Primeira Geração: Dirigir Fazendo – essa seria a abordagem mais primitiva: faça você mesmo. Sendo essa a maneira eficaz de se fazer algo, mas sua capacidade é restrita;
- Segunda geração: Dirigir Dirigindo – as pessoas descobriram que podem ampliar sua capacidade dizendo aos outros exatamente o que e como fazer. Essa abordagem permite que um perito otimize seu tempo fazendo com que outras pessoas executem parte do trabalho e mantenham uma rígida conformidade com os padrões;
- Terceira Geração: Dirigindo Resultados – as pessoas se cansam em ouvir suas explicações detalhadas de como realizar o trabalho e pedem apenas o que se quer e quando deve ser entregue.

Joiner considera que “a *Gerência de Terceira Geração parece lógica. É uma abordagem (...) adequada para objetivos que tenham pouca interação com as demais partes da organização.*” (Joiner,1995:9).

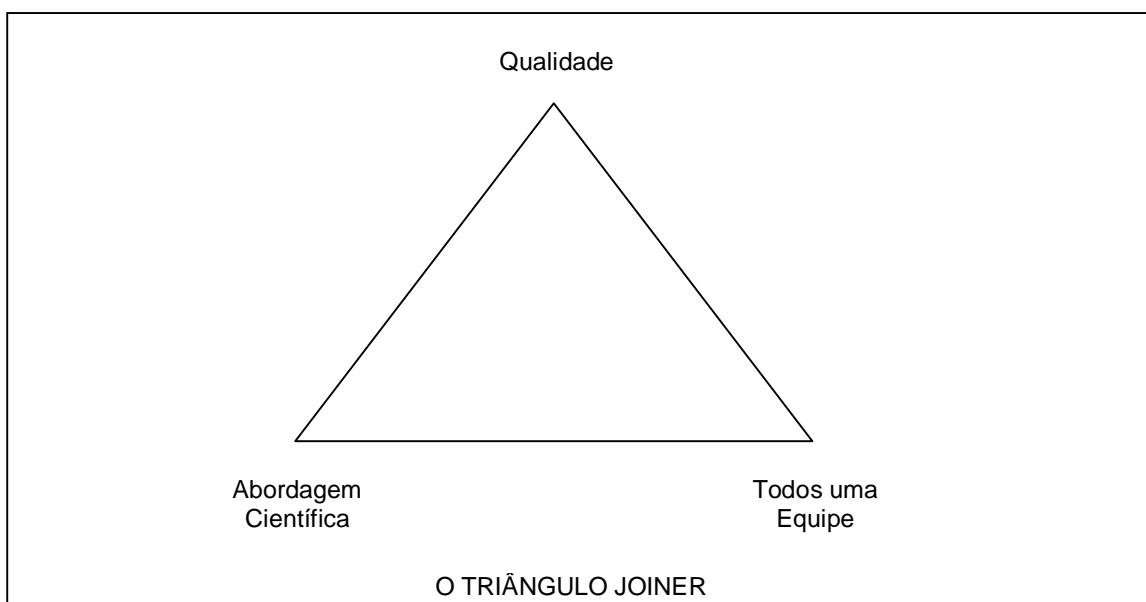


Figura 12: O Triângulo de Joiner  
Fonte:Joiner (1995:11)

A abordagem registrada por Joiner em relação à Gerência de Quarta Geração é que esta reconhece os problemas básicos das primeiras três gerações e incorpora métodos para superá-los. Segundo Joiner, “*ela evita a capacidade restrita da Primeira Geração, a micro-gerência da Segunda e os sistemas e números distorcidos da Terceira*” (Joiner,1995:10).

A Gerência de Quarta Geração é representada por três vértices:

- Qualidade: entender que a qualidade é definida pelo cliente. Esse entendimento deve ser compartilhado com cada colaborador da organização e aprimorado por todos;
- Abordagem Científica: aprender a dirigir a organização como um sistema, criando raciocínio de processo, baseando as decisões em dados e entendendo a variação;
- Todos uma Equipe: acreditar nas pessoas, tratar todos na organização com dignidade, confiança e respeito.

#### **4.4 Auditoria de desempenho do setor público**

Este item aborda o tema auditoria de desempenho demonstrando um estudo realizado com organizações públicas dos países vinculados à Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Explora as diferenças entre a auditoria tradicional e a auditoria de desempenho, inclusive demonstrando os tipos de auditorias de desempenho encontradas nesses países. No segundo item desse capítulo é um estudo sobre as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) e a necessidade dessas balancearem as duas formas de *accountability*: de conformidade e de desempenho. Por fim, são apresentadas as EFS no Brasil e no Ceará.

4.4.1 Auditoria de desempenho nas instituições centrais de auditoria nas organizações vinculadas à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)

O professor Barzelay desenvolveu um estudo sobre um novo conceito de auditoria na administração pública: auditoria de desempenho. Instituições públicas responsáveis por auditorias convencionais, financeiras e contábeis, estão adotando este novo tipo de auditoria como forma de complementação de suas atividades, reconhecendo-a como uma nova atividade profissional de revisão governamental.

Essa nova categoria envolve tanto alguns tipos familiares de trabalhos de revisão, como as auditorias de eficiência e as de efetividade, quanto formas menos conhecidas, como as auditorias de informação, geradas pelos sistemas de gerenciamento de desempenho, conforme Barzelay.

Essas instituições são órgãos centrais de auditoria, algumas vezes denominados Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), conforme estabelece sua associação internacional. Órgãos como Agência Nacional de Auditoria da Suécia, a Corte de Contas da Alemanha, o Escritório Nacional de Auditoria do Reino Unido (NÃO), o Escritório do Auditor-Geral do Canadá, a Corte de Contas da França e o Escritório do Auditor-Geral dos Estados Unidos (GAO) são fontes de pesquisa para o estudo desenvolvido pelo professor Barzelay.

O conceito da auditoria de desempenho desenvolvido nas EFS normalmente é utilizado para demarcar a distinção entre esse tipo de atividade de revisão governamental e a auditoria tradicional; e a avaliação de programas.

No estudo desenvolvido pelo professor Barzelay, a discussão entre os profissionais que atuam em auditorias convencionais dar-se entre as distinções ou semelhanças das auditorias de desempenho e a auditoria tradicional. Os especialistas em avaliação caracterizam a auditoria de desempenho como uma forma de avaliação, tendo o objetivo de refletir realidades institucionais. O professor desenvolve uma demarcação entre os conceitos buscando uma aplicabilidade universal. A sua afirmativa é que "... as auditorias de desempenho não são um tipo de auditoria, elas são, de fato, avaliações. Entretanto, diferentemente das avaliações de programas convencionais, as auditorias de desempenho são freqüentemente realizadas de forma similar a uma auditoria" (Barzelay, 2002:7).

Percebe-se que a forma adotada para a execução da auditoria de desempenho pode levar à interpretações confusas entre as auditorias convencionais e as de desempenho, pois o estilo de trabalho da atividade de auditoria não deve ser considerado parte do sentido central do conceito de auditoria de desempenho.

Barzelay baseou-se na teoria de conceitos e categorias formulada por George Lakoff, especialista em lingüística cognitiva da Universidade de Berkeley, Califórnia. Conforme essa teoria, palavras são nomes para conceitos. O significado de conceitos abstratos e complexos, como as categorias da atividade de revisão governamental, não pode ser descrito em uma linha ou duas, como em uma definição de dicionário, ou mesmo pela enumeração de algumas de suas propriedades essenciais. Para se analisar o significado desses conceitos, é crucial que se identifique os vários modelos cognitivos idealizados que juntos caracterizam o conceito.

Portanto, o significado do conceito de auditoria de desempenho caracteriza-se por uma série de Modelos Cognitivos Idealizados (MCIs) inter-relacionados referentes ao funcionamento desejado, ao principal objetivo da revisão, à modalidade dominante de revisão e ao papel do revisor auditor, segundo Barzelay.

Quadro 7: Comparação entre auditoria tradicional e auditoria de desempenho.

	<b>Imagem de Governo</b>	<b>Objetivo principal da revisão</b>	<b>Modalidade predominante</b>	<b>Papel do revisor/auditor</b>
<b>Auditoria tradicional</b>	Máquina burocrática	<i>Accountability</i> de conformidade	Auditoria	Verificar discrepâncias entre os procedimentos observados e as normas gerais.
	<b>Imagem de Governo</b>	<b>Objetivo principal da revisão</b>	<b>Modalidade predominante</b>	<b>Papel do revisor/auditor</b>
<b>Auditoria de Desempenho</b>	Cadeia de produção: insumos → processos → produtos → impactos	<i>Accountability</i> de desempenho	Inspeção	Avaliar os aspectos dos programas e das organizações envolvidas e relatar achados.

Fonte: Adaptado de BARZELAY, Michael. *Instituições centrais de auditoria e auditoria de desempenho: uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE*. **Revista do Serviço/Fundação Escola Nacional de Administração Pública** – Ano 53, n.2 (Abr-Jun/2002). Brasília: ENAP, 1937

No Quadro 7 está demonstrada a comparação entre as auditorias tradicional, de desempenho e avaliação de programas, a partir de Modelos Cognitivos Idealizados.

Os MCIs apresentados no Quadro 7 demonstram que seria surpreendente encontrar uma imagem única e definida para o funcionamento de governo que caracterize o conceito de auditoria de desempenho. Se a doutrina adotada pelo governo em análise fosse *learning organizations* (organizações que aprendem), por exemplo, poderiam ser adotados os MCIs referentes aos processos pelos quais o conjunto de crenças da organização é revisto à luz do *feedback* do sistema, ao passo que os seguidores da doutrina do *performance management* (gerenciamento do desempenho) iriam buscar incorporar os MCIs que pudessem refletir a reação dos agentes governamentais ao defrontar-se com metas operacionais e incentivos estabelecidos de cima para baixo, segundo Barzelay.

Nas discussões no âmbito de grupos de profissionais que realizam auditoria de desempenho, um padrão de modelo mental é um esquema centrado no processo, semelhante àquele da cadeia de produção de Porter<sup>3</sup>. Para a auditoria tradicional, o principal modelo é o de máquina burocrática, operando na forma de processos de trabalho padronizados estabelecendo, aplicando ou implementando critérios diferentes por funções.

As principais medidas de mérito embutidas no conceito de auditoria de desempenho são a economia, a eficiência e a efetividade como citado anteriormente. A imagem de uma organização governamental eficiente está associada na atenção da administração voltada para a otimização de processos produtivos flexíveis, bem como para a adaptação dos desenhos dos programas em função do *feedback* recebido e das mudanças nas prioridades e nos objetivos das políticas públicas. Dentro deste contexto, o principal objetivo de um trabalho de revisão normalmente consiste em assegurar um nível satisfatório de funcionamento das organizações governamentais. Assim, o principal objetivo da auditoria tradicional é fazer que as unidades e os indivíduos sigam determinados critérios ou normas

---

<sup>3</sup> Porter define que a cadeia de produção inicia com insumos que são transformados em produtos que, por sua vez, geram impactos

aplicáveis para realizar transações e desempenhar tarefas. Entretanto, é considerado como o principal objetivo da auditoria de desempenho a focalização no resultado, mais do que na forma de funcionamento. A auditoria de desempenho pode contribuir para a operacionalização de processos político-administrativos pelos quais a responsabilização de desempenho é estruturada, incentivada e controlada, já que a os indivíduos e organizações são responsabilizados pelo atendimento de padrões aceitáveis de economia, eficiência e efetividade.

No Quadro 7 também está demonstrada a diferença no papel do revisor/auditor em cada uma das auditorias. O papel do auditor público é examinar a informação apresentada pelos órgãos públicos e relatar eventuais desvios entre os critérios/normas aplicáveis e as transações efetivamente realizadas ou os sistemas existentes. O papel do auditor de desempenho é o de avaliar aspectos selecionados das organizações. Diferentemente dos auditores tradicionais, os auditores de desempenho podem julgar se os meios empregados nos processos produtivos estão alinhados com as metas estabelecidas ou se foram otimizados de forma a reduzir as limitações da organização.

Barzelay considera que a auditoria de desempenho na realidade não se trata de auditoria, e sim de avaliação, como o mesmo registra em seu estudo: “A auditoria de desempenho, é de fato, avaliação: ela envolve a produção ou a revisão de instrumental de julgamento, como, por exemplo, sobre o nível de otimização dos processos produtivos e do desenho de programas” (Barzelay, 2002:12).

No Quadro 8 estão registrados alguns tipos de auditoria de desempenho identificadas no estudo realizado por Barzelay.

A auditoria de eficiência examina as funções organizacionais, os processos e os elementos de programas para avaliar se os insumos estão sendo transformados em produtos de forma otimizada, especialmente no que concerne aos custos. A auditoria de efetividade de programa examina o impacto provocado pelos programas sobre os resultados finais, preocupando-se mais com a avaliação de elementos pontuais do programa do que com avaliação de programa. A auditoria de

capacidade de gerenciamento de desempenho busca avaliar se o auditado tem capacidade para gerenciar processos e programas de forma eficiente e efetiva. Essa modalidade de auditoria pode avaliar se um auditado implementou um processo orçamentário orientado para resultados ou pode ainda examinar se um auditado realizou avaliações rotineiras da efetividade de seus próprios programas ou se desenvolveu um sistema de gerenciamento de desempenho adequado. Auditoria de informações de desempenho verifica a precisão de informações não-financeiras geradas pelas próprias entidades examinadas, não representando caso típico de conceito de auditoria de desempenho. As revisões da melhor prática de gestão identificam um dado tipo de função e como esta desenvolve seu desempenho de forma excepcional e procuram discernir as razões daquele sucesso relativo. As revisões gerais de gestão avaliam organizações em vez de programas. Quando essas revisões vão além das auditorias de desempenho da capacidade gerencial, elas geralmente buscam as causas significativas para problemas ou sucessos persistentes na esfera do desempenho dentro de uma gama de atividades de um programa.

Quadro 8: Tipos de auditoria de desempenho (continua)

<b>Tipo</b>	<b>Unidade de Análise</b>	<b>Modalidade da Revisão</b>	<b>Foco do trabalho</b>
Auditoria de eficiência	Função organizacional, processo ou elemento de programa.	Inspeção	Identificar oportunidades de diminuir o custo orçamentário para a produção dos resultados.
Auditoria de efetividade de programa	Política, programa ou elemento significativo de programa	Inspeção	Avaliar o impacto das políticas públicas, avaliar a efetividade do programa.
Auditoria de capacidade de gerenciamento de desempenho	Organização	Inspeção	Avaliar a capacidade de atingir objetivos genéricos de economia, eficiência e eficácia.
Auditoria de informações de desempenho	Organização	Auditoria	Validar/atestar a precisão da informação oferecida pela organização.
Revisão da melhor prática de gestão	Um setor inteiro, processo genérico ou função comum.	Pesquisa	Formular normas específicas para a melhor prática de gestão; revelar o desempenho relativo dos setores participantes.

Quadro 8: Tipos de auditoria de desempenho (continuação)

<i>Tipo</i>	<b>Unidade de Análise</b>	<b>Modalidade da Revisão</b>	<b>Foco do trabalho</b>
Revisão geral da gestão	Organização	Inspeção	Avaliar a capacidade da organização para cumprir com sua missão no exercício de suas competências legais

Fonte: Adaptado de BARZELAY, Michael. *Instituições centrais de auditoria e auditoria de desempenho: uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE*. **Revista do Serviço/Fundação Escola Nacional de Administração Pública** – Ano 53, n.2 (Abr-Jun/2002). Brasília: ENAP, 1937

Barzelay considera que existem duas formas de implementação da auditoria de desempenho: processo de definição e processos de aplicação de critérios. A necessidade de definição da estratégia a ser adotada para implementação deste tipo de auditoria ocorre para definir como devem ser avaliadas as organizações, como também os programas.

A definição de critérios é o processo de estabelecer regras de ouro que se aplicam à amplas categorias de organizações, funções e programas. A aplicação de critérios consiste no processo de comparação das normas aceitas e os aspectos das organizações, funções ou programas específicos. A partir da observação da conformidade ou discrepância de determinado procedimento com as normas gerais, o órgão de auditoria faz uma inferência para chegar a um juízo de valor.

Doutrinas de gestão pública podem influenciar a compensação desses valores. Algumas doutrinas de gestão pública ressaltam as conseqüências adversas de se adotar critérios do tipo fundamentado em regras, que se prestam a abarcar amplas classes de situações; ao mesmo tempo, essas teorias advogam que grandes benefícios podem ser obtidos ao permitir que funcionários envolvidos diretamente nas atividades empreguem seu conhecimento técnico, sabedoria gerencial e valores orientados a resultados de forma sensata no caso concreto.

A difusão de doutrinas de gerenciamento público orientada à resultado vem-se refletindo na institucionalização de um novo tipo de atividade burocrática denominada auditoria de desempenho. Análises conceituais revelam que a auditoria

de desempenho normalmente exige a formulação de instrumental de julgamento, e seria, portanto, uma forma de avaliação. Como a auditoria envolve verificação em vez de avaliação, a auditoria de desempenho consiste em auditoria somente na denominação, mas não no conceito.

#### 4.4.2 Objetivo das auditorias de desempenho governamental nas Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)

Gomes, Analista de Finanças e Controle Externo do Tribunal de Contas da União, desenvolveu um estudo relacionado com o papel das EFS nas auditorias de desempenho governamental, buscando identificar o que as EFS devem controlar: desempenho ou conformidade.

As organizações públicas de controle externo, denominadas de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) estão sendo desafiadas cada vez mais a ampliar esforços na revisão e controle da gestão estatal em virtude da necessidade de garantir conformidade da gestão, avaliar, revisar e pesquisar o desempenho de atividades, projetos, programas, políticas e órgãos governamentais.

Dentro deste contexto, “as organizações públicas de controle externo da burocracia estatal devem balancear e integrar duas espécies de *accountability* democrática: *accountability* de conformidade e *accountability* de desempenho” (Gomes, 2002:37).

Conforme o estudo de Gomes, uma primeira constatação é que não existe uma definição clara sobre o que seja controlar o desempenho da gestão pública. O posicionamento estratégico de uma EFS com relação a essa modalidade de auditoria pode ser o de aceitar as políticas públicas formuladas como inquestionáveis quanto ao mérito ou conteúdo, portanto o foco neste caso seria de controlar a efetividade dos resultados de implementação das políticas públicas, como também controlar a eficiência da condução de determinado programa ou projeto, ou ainda, pode a EFS analisar a observância de boas práticas de gestão dos agentes públicos. Desta maneira, observa-se que a auditoria de desempenho tem

um enfoque mais preciso nos resultados, cuidando menos dos aspectos de conformidade da gestão.

Existem questionamentos sobre a legitimidade, no âmbito de instituições centrais de controle, para o desenvolvimento de trabalhos de auditoria de desempenho, entretanto essas instituições estão sendo cada vez mais demandadas para realizarem trabalhos mais qualitativos do ponto de vista de análise da eficiência, efetividade e economicidade (3 E's) da ação governamental.

De acordo com a Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (OIEFS), auditoria de desempenho contempla diversos conceitos, tais como:

- a) **Auditoria de economia:** voltada para atividades administrativas de acordo com boas práticas de gestão, reconhecidos os princípios administrativos e as políticas de gerenciamento estabelecidas;
- b) **Auditoria de eficiência:** direcionada para a utilização de recursos humanos, financeiros e outros; inclusive o exame de sistemas de informações gerenciais, indicadores de *performance* e sistemas de monitoramento e os procedimentos estabelecidos pelas entidades auditada para a melhoria de deficiências administrativas identificadas;
- c) **Auditoria de efetividade:** relacionada ao alcance dos objetivos estabelecidos para a entidade auditada e auditoria do impacto atual das atividades, comparada com o impacto esperado.

A OIEFS apresenta as seguintes definições para economia, eficiência e efetividade:

- **Economia:** é a ação que consiste em reduzir, ao mínimo, o custo dos recursos empregados em uma atividade sem perda da qualidade;
- **Eficiência:** representa a relação entre produto, em termos de bens, serviços e outros resultados, e os recursos utilizados para produzi-los;
- **Efetividade:** é o grau com que os objetivos são alcançados e a relação entre os resultados desejados e os resultados reais de determinada atividade.

As EFS vêm se destacando como órgãos fundamentais para garantir a chamada *accountability* democrática, uma vez que os agentes políticos teriam informações relevantes sobre a implementação de políticas públicas por eles formuladas; *accountability* de resultados, à medida que os diversos interessados em informações sobre resultados de políticas teriam acesso a recomendações menos internas ao governo sobre seus programas e teoricamente mais isentas; e finalmente *accountability* de melhoria da administração pública, pois o próprio governo pode se beneficiar das recomendações contidas em trabalhos de auditoria de desempenho com vistas a promover melhorias na sua atuação.

A partir dessas premissas os auditores de desempenho, diferentemente dos auditores tradicionais, não usam um invariável conjunto de regras e padrões, eles são obrigados a desenhar cada novo trabalho de auditoria de desempenho, como se fosse um produto único e não um conjunto de verificações uniformes como em uma linha de montagem. Eles devem definir os objetos de estudo, estabelecer os critérios apropriados, escolher as ferramentas adequadas para investigação, exercer várias outras habilidades, que podem incluir a diplomacia e capacidade de trabalho em equipe.

Gomes conclui no seu estudo que, diferentemente de auditoria de regularidade, o desenvolvimento da auditoria de desempenho implica em questionamentos sobre a distribuição de autoridade e controle no processo de formulação de políticas públicas. A capacidade de conduzir auditoria de desempenho que possa afetar o processo de formulação de política pública, entretanto, não depende somente do grau de independência, especialização e profissionalismo dessas instituições. Tais condições são necessárias, mas não são suficientes. O desenvolvimento de auditoria de desempenho depende mais do ambiente político e organizacional que uma EFS estiver posicionada.

#### 4.4.3 As Entidades Fiscalizadoras Superiores no Brasil

A função de auditoria na esfera federal brasileira é exercida pelo Congresso Nacional mediante controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União, conforme descrito nos Artigos 70 a 75 da Constituição Federal do Brasil.

Ao Tribunal de Contas da União compete a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

O artigo 71 da Constituição Federal detalha a competência do Tribunal de Contas da União. Dentre as diversas competências destacamos:

- Apreciação das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República;
- Julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos;
- Realização de inspeções e auditorias de naturezas contábeis, financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário;
- Fiscalização da aplicação de qualquer recurso repassado pela União a Estados, Distrito Federal e Municípios.

Ainda com relação à Constituição Federal, no Art. 74 é tratado o sistema de controle interno de cada Poder. Conforme registrado neste artigo, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem manter de forma integrada um sistema de controle interno. Esse sistema possui as seguintes finalidades:

- Avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual e a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

#### 4.4.4 A Entidade Fiscalizadora no Estado do Ceará

A função de auditoria no estado do Ceará é exercida pela Assembléia Legislativa do estado mediante controle externo exercido pelo Tribunal de Contas do Estado, conforme descrito no Artigo 69 da Constituição Estadual do Ceará.

Ao Tribunal de Contas do Estado compete a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração direta e indireta.

O artigo 76 da Constituição Estadual detalha a competência do Tribunal de Contas do Estado. Dentre as diversas competências destacamos:

- Apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado;
- Apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal;
- Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos;
- Realizar, de ofício, ou por iniciativa da Assembléia Legislativa, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário;
- Fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres.

Ainda com relação à Constituição Estadual, no Art. 67, semelhante ao que está registrado na Constituição Federal, é tratado o sistema de controle interno de cada Poder, sendo essas as suas principais competências:

- Avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado;
- Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

- Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e deveres do Estado;
- Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

#### 4.4.5 Controladoria

A Controladoria iniciou-se com um profissional denominado controller. Horngren (1985:9) afirma que o principal executivo da área de contabilidade administrativa é o controller. Atualmente esse profissional desempenha função ampliada, ou seja, responsabiliza-se pela contabilidade gerencial, pelo sistema de informações gerenciais, pelo orçamento e pela avaliação das informações geradas pela contabilidade para os gestores tomarem decisões corretas.

A ampliação da responsabilidade do controller dar-se, normalmente, em decorrência do conhecimento de todas as operações realizadas pela organização, possibilitando assim a formação de pensamentos e geração de idéias e sugestões para os gestores, contribuindo para a solução de problemas que por ventura existam nas operações da organização.

Kanitz (1977:87) registra que os controladores foram inicialmente recrutados entre os indivíduos das áreas de contabilidade ou de finanças da organização, por possuírem, em função do cargo que ocupam, uma visão ampla da organização, habilitando-os a enxergar as dificuldades como um todo e propor soluções gerais.

Segundo Siqueira e Soltelinho (2001:69), no Brasil, durante a década de 60, as empresas aumentaram a procura por profissionais de controladoria devido à instalação de empresas estrangeiras, principalmente norte-americanas, que trouxeram a cultura da utilização da área da controladoria. Outro ponto importante diz respeito ao crescimento econômico do país, que ampliou o porte das empresas e também a complexidade das suas operações, gerando assim a necessidade de novos profissionais que assegurassem o controle sobre a organização.

A controladoria é visualizada sob dois enfoques, conforme Mossimann e Fisch (1999:89), unidade administrativa ou ramo de conhecimento. A controladoria como unidade administrativa coordena e participa do processo de planejamento global, de modo a atingir os objetivos propostos e garantir a eficácia da organização. Sendo considerado como ramo do conhecimento, deve estar presente e participar do processo de gestão organizacional. A influência da controladoria implica no aperfeiçoamento dos sistemas gerenciais, melhorando o desempenho dos gestores e a eficácia das unidades administrativas.

Dentro desse enfoque, pode-se considerar que a missão da controladoria é buscar a otimização dos resultados e a continuidade da organização. O profissional da controladoria não tem autonomia para decidir isoladamente, sendo o seu papel o de manter os administradores informados quanto à situação econômica e financeira da organização, aos controles e desempenhos, ao cumprimento da missão, objetivos e metas estabelecidos.

O controller deve fazer parte da cúpula administrativa e participar ativamente nos processos de planejamento e controle empresarial, pois como gestor do sistema de informações está em posição de exercer o controle por meio do relato e da interpretação dos dados necessários à tomada de decisões.

Cada vez mais, o uso de informações contábeis, os dados estatísticos e as outras informações processadas pela controladoria sobre os ambientes interno e externo habilitam os gestores para planejar, dirigir e controlar as operações, indo além da simples observação e supervisão empírica das pessoas envolvidas e incorporando funções associadas à gestão dos sistemas de informações e à análise de aspectos, tais como a situação econômico-financeira da organização, a performance das áreas operacionais, o acompanhamento estratégico e a performance dos gestores das áreas.

Outra função importante desenvolvida pela controladoria é a de avaliar. Neste aspecto, o controlador deve saber interpretar os fatos e avaliar se

determinado resultado é satisfatório, e, caso contrário, identificar os pontos que precisam ser corrigidos.

Diante do exposto neste capítulo e no capítulo anterior pode-se extrair algumas diretrizes para a composição das principais idéias no modelo a ser proposto pelo autor deste trabalho.

A primeira e umas das fundamentais diretrizes a ser seguida é o que está exposto no item 3.1 deste trabalho, onde o autor deste trabalho demonstra através de várias abordagens realizadas por estudiosos renomados a importância de respeito às especificidades da área pública em relação à realidade das empresas privadas. A aplicação de teorias da administração deve ser adaptada para um melhor aproveitamento da metodologia a ser proposta. Aspectos como cliente, resultados, processos organizacionais, por exemplo, devem ser adaptados. Na área pública o que existe é o cidadão, e não o cliente, como já defendido por Frederickson *apud* Andriolo (2001). Não se pode deixar de considerar que a administração pública opera em um ambiente político (Savoie, *apud* Behn, 1998), o que por vezes afeta o desempenho de processos organizacionais e por consequência os seus resultados.

Embora existam várias práticas de avaliação de desempenho no setor público como demonstrado no capítulo anterior, percebe-se que práticas direcionadas para avaliação da gestão não são comuns. Ospina (2002), sugere um sistema de avaliação com três enfoques (macro, médio e micro), ressaltando que a avaliação como técnica administrativa ajuda a melhorar a gestão, desde que as informações geradas identifiquem as causas dos acertos e fracassos, os problemas dos desempenhos individual e coletivo. Sendo assim, o autor deste trabalho considera que o modelo a ser proposto demonstre através de critérios pré-estabelecidos as oportunidades de melhoria e os pontos fortes, quando da aplicação do método.

O estudo realizado pelos professores Colin, Talbot, Lyn Daunton e Colin Morgan, identifica que os países que implementaram a mensuração de

desempenho, o fizeram por várias razões: pressões fiscais sobre os gastos públicos, reformas de governo focalizando novos métodos e novas estruturas para o planejamento governamental e coordenação da tomada de decisões. No caso deste trabalho, o autor considera oportuno o desenvolvimento de um modelo de avaliação da gestão para as secretarias de estado do poder executivo do Ceará, por entender e vivenciar as dificuldades encontradas no dia-a-dia desses órgãos. Algumas dessas dificuldades estão relacionadas aos gastos públicos excessivo, gerando assim a necessidade de se pensar nas atuais estruturas organizacionais e nos métodos aplicados por seus gestores na condução da coisa pública.

Barzelay (2002) demonstra que a nova teoria voltada para auditoria de desempenho, muda o enfoque para avaliação de desempenho e considera que a difusão de doutrina de gerenciamento público orientada para resultado tem refletido na institucionalização desta atividade. Observando essa afirmativa, o autor deste trabalho, quando do desenvolvimento do modelo deve associá-lo à avaliação e não à auditoria, visto que o instrumento que será desenvolvido para aplicação da avaliação não é determinante, e sim orientativo, sendo sempre que necessário adaptado para a realidade da organização pública.

Gomes (2002) define que as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) devem buscar balancear e integrar duas formas de *accountability*: de conformidade e de desempenho. Este constata que não existe uma definição clara sobre o que seja controlar o desempenho da gestão pública, concluindo que o desenvolvimento de auditoria de desempenho depende mais do ambiente político e organizacional que uma EFS estiver posicionada. No caso do Ceará, a entidade fiscalizadora no poder executivo é a Secretaria da Controladoria – SECON e ocupa posição de destaque no processo decisório estadual. Sendo assim, neste trabalho o autor direcionará o modelo de avaliação de desempenho da gestão para a SECON, por essa ser responsável pelas auditorias internas do poder executivo.

Sobre o tema em questão, em nível de administração pública federal já existe um programa voltado para avaliação da gestão pública, denominado Programa de Qualidade do Setor Público – PQSP, conforme mencionado neste

capítulo. Visto que este programa contém fundamentos e critérios pautados na gestão por excelência, já testados e aplicados a mais de dez anos em diversas unidades da administração pública federal e, possui também um sistema de pontuação também já definido, o autor deste trabalho opta por adaptar esses recursos para o modelo a ser proposto. Isso decorre em razão desses recursos acompanharem a evolução dos temas voltados para a gestão. Entretanto, a adaptação é necessária por força da realidade do âmbito estadual e, o autor considera que existe uma lacuna a ser preenchida no sistema de medição, onde o mesmo deverá contemplar tanto a metodologia do Balanced Scorecard – BSC, como o modelo de sistema de medição do desempenho da gestão.

## **5 PROPOSTA DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DA GESTÃO ESTADUAL DIRECIONADA PARA A GESTÃO ORGANIZACIONAL**

Este capítulo está dividido em 03 (três) tópicos que abordam a caracterização do sistema de avaliação de desempenho estadual, o diagnóstico do atual sistema de avaliação estadual e a proposta do autor deste trabalho de um modelo de avaliação da gestão pública. No primeiro tópico, está demonstrada a estrutura da Secretaria da Controladoria – SECON, suas principais atribuições e atividades. A SECON é a secretaria da administração estadual responsável pelas auditorias de gestão dos programas e projetos do poder executivo. O segundo, aborda as 05 (cinco) principais técnicas utilizadas pela SECON na execução das auditorias. O último tópico da proposta do modelo de avaliação da gestão pública contempla aspectos como título, objetivo, princípios, características, estrutura da gestão do modelo, processo de avaliação, sistema de medição, instrumento de avaliação, requisitos e recomendações necessários para implementação da proposta.

### **5.1 Caracterização do Sistema de Avaliação de Desempenho Estadual**

O Governo do Estado do Ceará criou, no âmbito do Poder Executivo, a Secretaria da Controladoria – SECON, através da Lei nº 13.297, de 07 de março de 2003. Esta lei transferiu para a SECON competências que, até então, vinham sendo executadas pela Secretaria da Fazenda – SEFAZ, bem como dispôs sobre a cessão ao novo órgão dos auditores internos que se encontravam em exercício na Auditoria Interna e na Comissão de Programação Financeira e Crédito Público – CPFPC.

As principais atribuições da SECON, considerando o Art. 21 da Lei nº 13.297, de 07 de março de 2003, e o Art. 2º, do Decreto nº 26.968, de 25 de março de 2003, estão descritas no Quadro 9.

Quadro 9 – Competências da SECON

Descrição das Competências	
1	Zelar pela observância dos princípios da administração pública.
2	Exercer a coordenação geral, a orientação normativa, a supervisão técnica das atividades do controle interno.
3	Exercer o controle sobre as metas do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e dos Programas de Governo.
4	Comprovar legalidade e avaliar os resultados da gestão orçamentária, financeira, operacional e patrimonial.
5	Avaliar e fiscalizar a execução de contratos de gestão com órgãos públicos, empresas estatais, organizações não governamentais e empresas privadas prestadoras de serviço público concedidos ou privatizados.
6	Auditar e fiscalizar os sistemas contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial.
7	Racionalizar os gastos públicos.
8	Criar condições para o controle social sobre os programas estaduais.
9	Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.
10	Assessorar a Comissão de Programação Financeira e Crédito Público – CPFPCP.

Fonte: Adaptado da Lei nº 13.297, de 07 de março de 2003, e do Decreto nº 26.968, de 25 de março de 2003.

A SECON possui a seguinte estrutura organizacional:

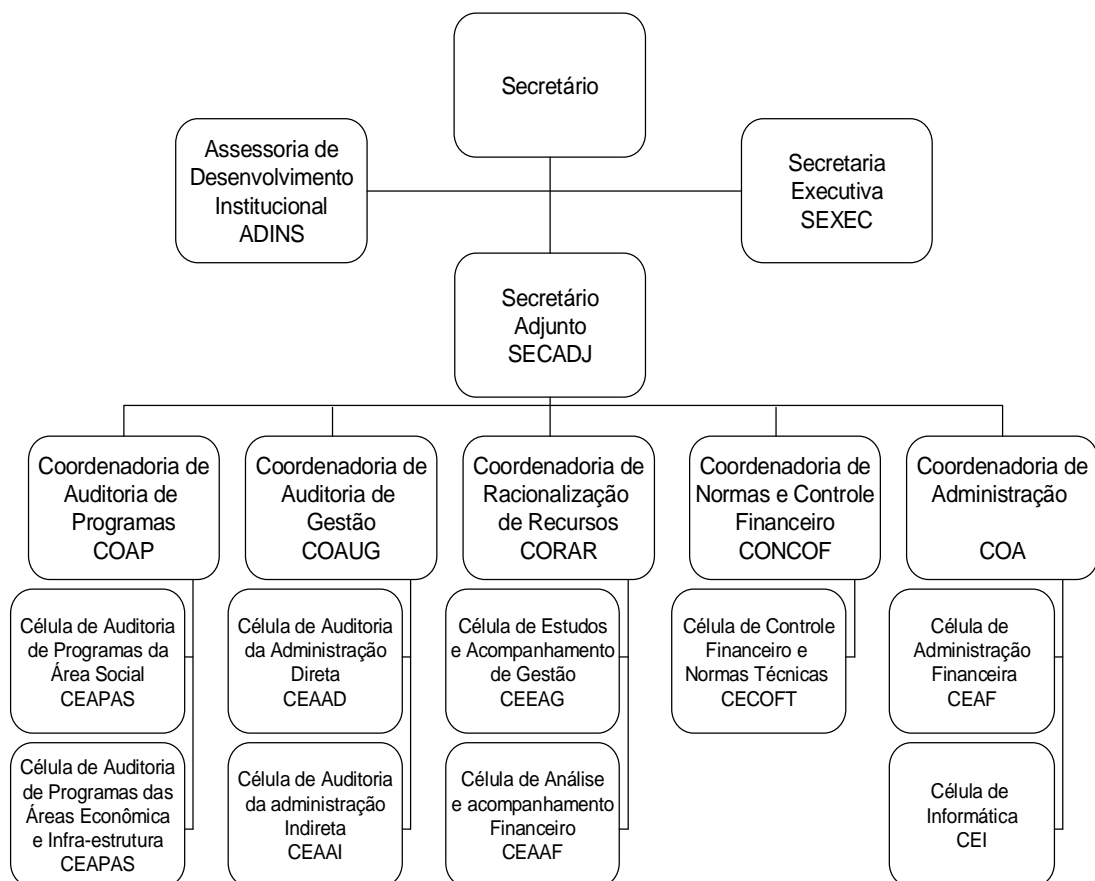


Figura 13: Estrutura Organizacional da SECON

Fonte: Adaptado do Decreto nº 26.968

As diversas áreas que compõem a SECON desenvolveram, desde a sua criação, várias ações e atividades objetivando colocar em prática as suas competências previstas em lei. A título de exemplo, o Quadro 10 demonstra algumas das principais atividades da SECON, especificamente das Coordenadorias de Auditoria de Programa e Auditoria de Gestão, que estão diretamente ligadas com a proposta desse projeto.

Quadro 10: Ações e Atividades da SECON (continua)

<b>Descrição das Atividades</b>	
Auditoria de Programa e de Gestão	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hospital Geral de Fortaleza: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Exames dirigidos à avaliação da gestão de contratos de terceirização de mão-de-obra, gerenciamento de recursos humanos;</li> </ul> </li> <li>2. Secretaria de Educação Básica – CREDE 21: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliação da gestão com ênfase nos itens de gastos com pessoal, locação de mão-de-obra, manutenção de escolas e serviços de terceiros;</li> </ul> </li> <li>3. Secretaria de Educação – Sede: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliação do gerenciamento do processo de concessão de vales-transporte;</li> </ul> </li> <li>4. Secretaria de Recursos Hídricos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Exames dirigidos às áreas administrativo-financeiras, especialmente envolvendo o fluxo da despesa;</li> </ul> </li> <li>5. Centro Tecnológico do Ceará: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Auditoria sobre a administração financeira, no âmbito do Contrato de Gestão com a SECITECE;</li> </ul> </li> <li>6. Secretaria de Saúde: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Auditoria no processo de administração de medicamentos, pessoal do quadro próprio e terceirizado, controle de frota, utilização de serviços de telefonia, gerenciamento de contratos e mecanismo de controles;</li> </ul> </li> <li>7. Secretaria de Ação Social: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliação do processo de repasses financeiros a entidades, sob a forma de subvenções sociais;</li> </ul> </li> <li>8. Escola de Saúde Pública: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Auditoria nas áreas administrativa e financeira;</li> </ul> </li> <li>9. Departamento de Edificações, Rodovias e Transporte: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Auditoria em contratos de edificações públicas;</li> </ul> </li> <li>10. Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliação do Programa “Integração, Segurança e Defesa Social”;</li> </ul> </li> <li>11. Fundo de Desenvolvimento Industrial: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliação do fluxo operacional e dos mecanismos de controle do Fundo;</li> </ul> </li> </ol>

Quadro 10: Ações e Atividades da SECON (continuação)

<b>Descrição das Atividades</b>	
Auditoria de Programa e de Gestão	<p>12.Hospital Geral de Fortaleza:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Auditoria sobre a gestão hospitalar, concentrando os exames nas áreas de gerência de medicamentos e farmácia, patrimônio e material hospitalar;</li> </ul> <p>13.Secretaria da Ação Social:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Auditoria no “Programa de Apoio às Reformas Sociais para o Desenvolvimento de Crianças e Adolescentes – PROARES”, focalizando a avaliação do cumprimento de metas e do efetivo funcionamento dos componentes operacionais e gerenciais.</li> </ul> <p>14.Secretaria da Cultura:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Auditoria no contrato de gestão firmado com a organização social Instituto de Arte e Cultura do Ceará – Dragão do Mar, visando avaliar o cumprimento de metas estabelecidas para o exercício e sua compatibilidade com os dispositivos legais e com os repasses financeiros realizados no exercício de 2003.</li> </ul>

Fonte: Secretaria da Controladoria do Estado do Ceará ([www.secon.ce.gov.br](http://www.secon.ce.gov.br))

Atualmente a SECON possui um quadro de 25 auditores internos, servidores efetivos originários da SEFAZ, sendo que desses, 10 atuam nas Coordenadorias de Auditoria de Programa e Auditoria de Gestão. Recentemente, através de concurso público, foram incorporados à SECON mais 37 auditores internos, gerando agregação de 25 auditores nas Coordenadorias citadas anteriormente.

## 5.2 Diagnóstico do atual sistema de avaliação estadual

A SECON realiza suas atividades de auditoria de programa e de gestão considerando alguns regulamentos, técnicas e manuais já existentes e utilizados pelo Governo Federal (Anexo). Dentre essas referências, o autor destaca as seguintes técnicas de auditoria:

- § Marco Lógico;
- § *Benchmarking*;
- § Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos;
- § Análise SWOT e da Matriz de Verificação de Risco;
- § Análise do *Stakeholder*.

A primeira técnica “Marco Lógico” é um modelo analítico para orientar a formulação, a execução, o acompanhamento e a avaliação de programas ou de projetos governamentais. Para tanto, essa técnica trata os programas ou projetos como conjuntos logicamente estruturados de processos organizacionais que devem atingir tanto a finalidade quanto os objetivos destes programas ou projetos. Nessa estrutura lógica devem constar os seguintes itens: atividades (tarefas a serem executadas), produtos (metas fixadas), objetivos (resultados diretos) e finalidades (impacto da ação governamental). O “Marco Lógico” deve demonstrar a compatibilidade lógica entre a finalidade, o objetivo, os produtos e as atividades. Além de ordenar os processos organizacionais, o “Marco Lógico” deve:

- Definir indicadores práticos, objetivos, mensuráveis e independentes para cada nível, que devem ser expressos em termos quantitativos, qualitativos e temporais;
- Indicar as fontes que contêm dados sobre os indicadores (meios de verificação);
- Identificar os fatores exógenos (pressupostos) que podem afetar o objeto da auditoria em cada nível, avaliando os riscos existentes e formulando ações alternativas.

A técnica “*Benchmarking*” volta-se para a identificação e a implementação de boas práticas de gestão. Seu propósito é determinar, mediante comparações de desempenho e de boas práticas, se é possível aperfeiçoar o trabalho desenvolvido em uma organização. Nesse sentido, o *benchmarking* pode servir como técnica de diagnóstico, a partir de uma comparação pontual ou ao longo de um período, que permita a definição de áreas a serem analisadas em maior profundidade, com vistas ao acompanhamento da evolução do desempenho. O Quadro 11 apresenta os tipos de *benchmarking* utilizados, seus conceitos e os fatores que orientam o seu uso.

Quadro 11: Tipos de *Benchmarking*

Tipo de Benchmarking	Conceito	Fatores que orientam o uso
<i>Benchmarking</i> de processo	Comparação de processos organizacionais, incluindo comparações quantitativas e qualitativas. Pode ser externo, entre organizações, ou interno, comparando setores dentro de uma mesma organização.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Processo crítico para o sucesso da organização</li> <li>• Área potencial de problema</li> <li>• Processo dispendioso</li> <li>• Processo que apresentar melhor resultado em outras organizações</li> </ul>
<i>Benchmarking</i> organizacional	Comparação de uma organização com outras similares do setor público ou privado, nacional ou internacional, com o objetivo de identificar boas práticas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exeqüibilidade</li> <li>• Informações suficientes</li> <li>• Custo</li> <li>• Apresentação</li> <li>• Consultas preliminares</li> <li>• Validação</li> <li>• Atitude positiva</li> <li>• Contexto</li> </ul>
<i>Benchmarking</i> de desempenho	Comparação feita por meio da utilização de uma série de padrões e de indicadores de desempenho. Normalmente esses indicadores estão relacionados aos aspectos da produtividade, da utilização de recursos, dos custos unitários e, quando possível, da qualidade do serviço.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Confiabilidade</li> <li>• Pertinência</li> <li>• Fonte</li> <li>• Qualidade</li> <li>• Custos</li> <li>• Economia financeira</li> <li>• Contexto</li> </ul>

Fonte: Adaptado de “Técnicas de Auditoria: *Benchmarking*”. Brasília: TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000.

A terceira técnica, “Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos”, aborda indicadores de desempenho, suas características básicas e sua utilização na avaliação de desempenho, como também a metodologia de identificação dos produtos dos processos, sua aplicação e forma de elaboração. Os indicadores de desempenho são utilizados quando não é possível efetuar tais mensurações de forma direta, sendo uma alternativa para a medição do desempenho. A utilização de indicador de desempenho pelas organizações possibilita a avaliação qualitativa e quantitativa do desempenho global, permitindo o acompanhamento e a avaliação do desempenho ao longo do tempo. Os indicadores ajudam também no processo de desenvolvimento organizacional e de formulação de políticas de médio e longo prazo, melhorando também o processo de coordenação organizacional, a partir da discussão fundamentada nos resultados e do estabelecimento de compromissos entre os diversos setores da organização. Os indicadores de desempenho devem

retratar características que demonstrem a importância desses para a organização, como também demonstrar dimensões voltadas para os resultados buscados pela organização. O Quadro 12 demonstra as principais qualidades dos indicadores e as principais dimensões do desempenho dos indicadores.

Quadro 12: Principais qualidades dos indicadores e as principais dimensões do desempenho (continua).

Qualidades dos Indicadores de Desempenho		Dimensões do Indicadores de Desempenho	
Qualidade	Descrição	Dimensão	Descrição
Representatividade	O indicador deve ser a expressão dos produtos essenciais de uma atividade ou função.	Economicidade	Minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade
Homogeneidade	Na construção de indicadores devem ser consideradas apenas variáveis homogêneas.	Efetividade	Relação entre os resultados alcançados e os objetivos que motivaram a atuação institucional, entre o impacto previsto e o impacto real de uma atividade.
Praticidade	Garantia de que o indicador realmente funciona na prática e permite a tomada de decisões gerenciais.	Eficácia	Grau de alcance das metas programadas, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados.
Confiabilidade	A fonte de dados utilizada para o cálculo do indicador deve ser confiável, de tal forma que diferentes avaliadores possam chegar aos mesmos resultados.	Eficiência	Relação entre os produtos gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para tal em um determinado período de tempo.
Cobertura	Os indicadores devem representar adequadamente a amplitude e a diversidade de características do fenômeno monitorado.		
Acessibilidade	Deve haver facilidade de acesso às informações primárias bem como de registros e manutenção para o cálculo dos indicadores.		

Quadro 12: Principais qualidades dos indicadores e as principais dimensões do desempenho (continuação).

Qualidades dos Indicadores de Desempenho		Dimensões do Indicadores de Desempenho	
Qualidade	Descrição	Dimensão	Descrição
Estabilidade	A estabilidade conceitual das variáveis, do próprio indicador bem como a dos procedimentos para sua elaboração são condições necessárias ao emprego de indicadores para avaliar o desempenho ao longo do tempo.		

Fonte: Adaptado de “Técnicas de Auditoria: Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos”. Brasília: TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000.

Uma administração pública voltada para resultados deve direcionar sua atenção para seus produtos. A técnica “Mapa de Produtos” é utilizada para a obtenção de indicadores de desempenho, sendo considerado produto um bem, serviço ou uma condição resultante de atividade de uma organização ou de um indivíduo. Um mapa de produtos possui três componentes básicos (ver Figura 14): insumos, produtos intermediários e produtos finais.

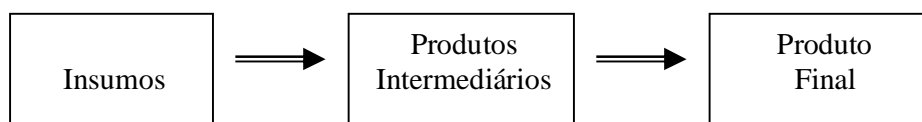


Figura 14: Componentes Básicos do Mapa de Produto

Fonte: Adaptado de “Técnicas de Auditoria: Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos”. Brasília: TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000.

No mapa de produtos as setas indicam que a existência do conteúdo da caixa à esquerda é necessária para que se produza o conteúdo da caixa à direita. Os produtos intermediários são subprodutos obtidos a partir dos insumos existentes e que, juntos, dão origem ao produto final. Sugere-se que, na análise do Mapa de Produtos, para a identificação dos produtos essenciais, sejam considerados os seguintes aspectos:

- Quanto ao custo: produto cuja obtenção demanda muito mais recursos que os demais;

- Quanto à qualidade: produto de cuja obtenção dependem vários outros;
- Quanto ao tempo: produto que determina o tempo total gasto na obtenção do produto final.

Quando da identificação dos indicadores de desempenho baseada no mapa de produtos, a técnica prevê que se busque o comprometimento do gestor e se observe se os indicadores são úteis para a administração, bem como para o público externo.

A técnica denominada “Auditoria Análise SWOT” apresenta a análise do ambiente interno / externo (SWOT), com o objetivo de oferecer às equipes subsídios para a fase de planejamento dos trabalhos de auditoria. Nos trabalhos de auditoria de natureza operacional, esta técnica permite à equipe identificar as ações a serem implementadas para corrigir problemas detectados, a partir da análise das forças e fraquezas internas do objeto da auditoria e das oportunidades e ameaças do ambiente externo, buscando um novo equilíbrio entre essas variáveis. Essa técnica deve ser aplicada na fase de levantamento da auditoria, como técnica de diagnóstico da situação do objeto da auditoria. Ao examinar os pontos fracos, podem-se considerar as seguintes opções:

- Modificar a meta, considerando o conjunto de habilidades que a organização já possui;
- Levantar recursos para adquirir o conjunto de habilidades necessárias;
- Identificar outra organização com a competência básica necessária e terceirizar a atividade a ser desenvolvida.

Ainda na fase de levantamento de informações, é importante verificar a existência de riscos no objeto de auditoria, através da “Matriz de Verificação de Riscos”, examinando assim o processo de gerenciamento de riscos dos programas e projetos a serem auditados. A verificação de riscos pode identificar se os recursos alocados ao gerenciamento do risco do programa ou projeto estão consistentes com o nível de riscos dos objetivos da organização em termos de resultado e qualidade, na prestação de serviços públicos e na entrega dos produtos almejados. A Matriz de

Verificação de Risco é útil como ferramenta de diagnóstico no estágio de formulação do problema de auditoria. A aplicação da técnica permitirá às equipes de auditoria:

- Identificar riscos que irão afetar o desempenho do programa;
- Traçar os riscos na matriz;
- Assegurar que áreas de riscos do programa serão investigadas com profundidade.

Os passos a serem seguidos na Verificação dos Riscos constam no Quadro 13.

Quadro 13: Passos para a Verificação dos Riscos

<b>Passos</b>	<b>Conceitos</b>
Clareza de Objetivos	Verificar se o objeto da auditoria possui clara definição de missão, de metas, e objetivos e planos para o atingimento dos produtos, prestação de serviços e resultados e se as informações foram disponibilizadas para a organização.
Identificação do Risco	Examinar se os departamentos identificam os principais riscos pelos quais são responsáveis e pelos demais que podem impactar nos resultados da organização.
Verificação do Risco	Realizar a análise e a avaliação dos riscos de modo a produzir uma verificação global do impacto dos riscos identificados e do período pelo qual os riscos deverão ser gerenciados.
Tratamento do Risco	Deverá haver um maior controle, pelas áreas responsáveis, bem como a priorização e identificação de responsáveis pela situação de risco.
Monitoramento e Revisão	Deverá haver sempre o monitoramento e a revisão dos riscos, independentemente do processo de gerenciamento já existente, de modo a permitir a identificação de novos riscos e oportunidades resultantes das circunstâncias envolvidas.

Fonte: adaptado de “Técnicas de Auditoria: análise *SWOT* e matriz de verificação de risco”. Brasília: Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo do TCU, 2001.

O resultado da verificação do risco é a Matriz de Verificação de Risco que compara o impacto potencial no atingimento dos objetivos e a probabilidade de ocorrência. Essa matriz é demonstrada em 04 (quatro) quadrantes conforme demonstrado na Figura 15.

Por fim, a técnica “Análise *Stakeholder*” consiste na identificação dos principais atores envolvidos, dos seus interesses e do modo como esses irão afetar os riscos e a viabilidade de programas e projetos, contribuindo desde a fase do desenho até o desenvolvimento da matriz de marco lógico. *Stakeholder* são

peças, grupos ou instituições com interesse em algum programa ou projeto e inclui tanto aqueles envolvidos quanto os excluídos do processo de tomada de decisão. A análise *stakeholder* pode ser utilizada para:

- Identificar pessoas ou grupos de pessoas interessados na melhoria do desempenho de suas instituições e obter seu apoio para introduzir mudanças;
- Identificar conflito de interesses entre as partes envolvidas, possibilitando, dessa forma diminuir os riscos envolvidos no desenvolvimento de um programa ou projeto;
- Obter grande quantidade de informações sobre um determinado programa ou projeto;
- Desenvolver estratégias que permitam implementar efetivamente a melhoria do desempenho.

<b>Impacto potencial no atingimento dos objetivos</b>	<b>A L T O</b>	<b>Baixa probabilidade Alto impacto</b>	<b>Alta probabilidade Alto impacto</b>
	<b>B A I X O</b>	<b>Baixa probabilidade Baixo impacto</b>	<b>Alta probabilidade Baixo impacto</b>
		<b>BAIXA</b>	<b>ALTA</b>
		<b>Probabilidade de ocorrência</b>	

Figura 15: Matriz de Verificação de Risco

Fonte: Adaptado de “Técnicas de Auditoria: análise SWOT e matriz de verificação de risco”. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2001.

A técnica sugere a criação de uma Tabela de Análise, conforme apresentada no Quadro 14.

Quadro 14: Tabela Análise *Stakeholder*

STAKEHOLDER	INTERESSE no programa	GRAU DE INTERESSE ++ -- +/- 0	IMPACTO se o programa não atender aos interesses do <i>stakeholder</i>	PAPEL do Stakeholder no programa
Relação dos envolvidos no estudo a ser desenvolvido.	Interesses de cada parte envolvida e do seu poder de influência.	Grau de interesse do <i>stakeholder</i> podendo variar do apoio à rejeição ou oposição ao programa ou projeto: (++) altamente a favor, (+) levemente a favor, (0) indiferente ou indeciso, (-) levemente contra e (--) altamente contra.	Analisar os impactos positivos e negativos caso o programa ou projeto não atenda aos interesses do <i>stakeholder</i> .	Identificar o papel do <i>stakeholder</i> no programa ou projeto.

Fonte: Adaptado de “Técnicas de Auditoria: análise *stakeholder*”. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2001.

O Quadro 23, constante no Anexo, demonstra que os documentos referenciais utilizados pela SECON são oriundos exclusivamente de órgãos federais: Tribunal de Contas da União e Ministério da Fazenda. O primeiro representado pela Secretaria-Geral de Controle Externo e o segundo pela Secretaria Federal de Controle Interno. São apresentadas várias técnicas de auditoria, envolvendo desde procedimentos de auditoria, passando por técnicas de apresentação de dados, como também o monitoramento de auditorias e seus resultados.

Percebe-se também, que a aplicação dessas técnicas é comum à realidade dos órgãos públicos, sejam esses federais, estaduais ou municipais. Fica identificada também que embora sejam utilizadas técnicas de avaliação de gestão, tais como Marco Lógico, Análise de SWOT e Análise do Stakeholder, essas são aplicadas de modo isolado. Não é identificado um método de avaliação de gestão de

forma integrada e sistêmica, particularmente abordando aspectos como liderança, planejamento e as pessoas pertencentes à organização, ou seja, percebe-se a ausência de uma metodologia específica para avaliação da gestão organizacional dos órgãos públicos estaduais. Entendendo-se por gestão organizacional, os aspectos macro, médio e micro abordados no marco teórico deste trabalho. O primeiro trata do desempenho do governo na implementação de suas políticas públicas. O segundo considera o desempenho das organizações públicas e o terceiro a contribuição produzida pelo desempenho dos servidores no cumprimento da missão.

Levando-se em conta que a SECON é responsável pelas auditorias e avaliações relativas à gestão de programas, projetos e planos, e a mesma ainda não desenvolveu metodologia própria para a realização de suas atividades, o autor considera oportuna a apresentação de uma proposta de modelo de avaliação da gestão pública direcionada para a gestão organizacional, buscando dessa maneira contribuir para o desenvolvimento das atividades realizadas pela SECON.

### **5.3 Proposta do modelo de avaliação da gestão pública**

O modelo de avaliação proposto neste item contempla os seguintes tópicos:

- Título;
- Objetivo;
- Fundamentos;
- Premissas;
- Critérios e Requisitos;
- Características;
- Estrutura da Gestão do Modelo de Avaliação;
- Metodologia;
- Processo de Avaliação;
- Sistema de Medição;
- Instrumentos de Avaliação;
- Apuração de Pontos;

- Requisitos para a Implementação.

Esse modelo de avaliação está focalizado na avaliação da gestão de organizações públicas, a partir dos conceitos apresentados no Capítulo I, principalmente na teoria do Programa de Qualidade do Serviço Público – PQSP, do *Balanced Scorecard* e no Sistema de Medição de Desempenho adotado pela Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade.

O modelo constitui-se em uma proposta para avaliação da gestão organizacional de uma secretaria de estado, porém pode ser adotado para qualquer organização pública, pois se trata de um modelo genérico, sendo específico apenas nas características que devem ser avaliadas a partir de uma decisão do gestor.

### 5.3.1 Título

Modelo de Avaliação da Gestão Organizacional Pública.

### 5.3.2 Objetivo

O modelo busca mensurar o desempenho da gestão e dos gestores públicos, especificamente para a gestão organizacional, identificando as oportunidades de melhoria, sendo para isso considerados critérios essenciais para uma gestão organizacional de excelência. Com esse modelo busca-se a melhoria do desempenho na gestão pública estadual.

### 5.3.3 Fundamentos

O Programa de Qualidade do Serviço Público – PQSP, o *Balanced Scorecard* – BSC e o Sistema de Medição da Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade são os norteadores do modelo proposto neste trabalho.

#### 5.3.4 Premissas

O autor apresenta um modelo adequado à realidade do setor público estadual, considerando inclusive as estruturas organizacionais encontradas nos órgãos estaduais e o atual modelo de gestão adotado pelo governo estadual em vigor, visto que esse adota a utilização de comitês no processo decisório e grupos de trabalho para o desenvolvimento de projetos específicos.

As principais premissas do modelo podem ser descritas como:

- Evita considerar o cidadão como cliente (Frederickson *apud* Andriolo, 2001);
- Concede igualdade de tratamento e acesso aos serviços pela população (J. Steward e Walt *apud* Ferlie, 1999);
- Evita que, a avaliação de desempenho da gestão, quanto à sua aplicabilidade não seja mais uma frustração da teoria da administração (Micklethwait, 1998);
- Considerar os princípios constitucionais para a administração pública.

Os princípios constitucionais citados anteriormente são a legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência. Esses princípios constam no art. 37 da Constituição Federal, complementada pela Emenda Constitucional nº 32.

#### 5.3.5 Critérios e Requisitos

O modelo proposto neste trabalho considera 07 (sete) critérios relacionados com a gestão organizacional, conforme aqueles apresentados no Programa de Qualidade do Serviço Público – PQSO, sendo os seguintes:

- Liderança;
- Estratégias e planos;
- Cidadão e sociedade;
- Informação e conhecimento;
- Pessoas;

- Processos e
- Resultados.

O critério “Liderança” está relacionado com a atuação da alta administração, relativa ao seu envolvimento pessoal na promoção do desempenho institucional e da inovação. Outro aspecto considerado neste critério é a forma como a alta administração compartilha objetivos, desafios e resultados e como promove a responsabilidade pública e a cidadania entre seus colaboradores.

O segundo critério, “Estratégias e planos” está relacionado com o estabelecimento das estratégias, os fatores críticos para o sucesso e os principais planos de ação e o desdobramento na organização, considerando os instrumentos legais (PPA, LDO e LOA).

O critério “Cidadão e sociedade” enfoca o cidadão-usuário, demonstrando uma preocupação em combinar elementos de eficiência e eficácia das ações da administração pública com valores democráticos de participação dos cidadãos e controle social da gestão pública.

O quarto critério denominado “Informação e conhecimento”, aborda as informações importantes para a organização, destacando-se os indicadores de desempenho, e como é realizada a sua respectiva gestão.

O critério “Pessoas” aborda aspectos como a preparação e a instrumentalização adequada das pessoas para o desempenho de suas funções, assim como a valorização do seu trabalho. Analisa também a política da organização para gerir colaboradores, examinando as práticas adotadas para captação de novos colaboradores, para o desenvolvimento profissional, para a implantação de um sistema remuneratório adequado, que estimule o desempenho através de incentivos, e para a instituição de carreiras compatíveis com a natureza das funções legalmente atribuídas à organização.

O critério “Processos” analisa os processos principalmente no que tange a assegurar a moralidade, a finalidade, a publicidade, a legalidade e a eficiência dos atos públicos. O critério compreende, também, a avaliação dos processos, envolvendo a verificação pró-ativa quanto ao grau de atendimento dos requisitos dos processos.

O último critério denominado “Resultados” busca balancear os resultados orçamentários / financeiros com os demais, procurando abordar o nível de atendimento às necessidades de todas as partes interessadas da organização.

Para cada critério descrito acima existe um conjunto de requisitos, sendo que para os 06 (seis) primeiros critérios os requisitos são no número de 04 (quatro) e para o último critério são 05 (cinco) requisitos. Aspectos como disseminação, continuidade, relevância e desempenho são abordados nos requisitos. Esses aspectos estão relacionados com os métodos e sua aplicação nos órgãos e avaliados em cada critério, como também com os resultados gerados pela adoção desses métodos.

#### 5.3.6 Características

Além das teorias consideradas como fundamentos, o modelo proposto possui as seguintes características:

- O modelo é um método de avaliação de desempenho e não uma auditoria de desempenho (Barzelay, 2002);
- O modelo enfoca o nível médio (desempenho das organizações públicas) e o nível micro (desempenho dos servidores) (Ospina, 2002);
- O modelo considera critérios pré-definidos para aplicação da avaliação de desempenho, como regras de ouro (Barzelay, 2002);
- O modelo é um sistema de medição que deve ser utilizado para o monitoramento do desempenho dos gestores (Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, 2004);

- O modelo possibilita a auto-avaliação das organizações públicas como também a avaliação de desempenho da gestão (Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, 2004).

### 5.3.7 Estrutura da Gestão do Modelo de Avaliação

A estrutura da Gestão do Modelo de Avaliação é composta por:

- Conselho da Gestão – CGEST;
- Grupo Técnico de Avaliação da Gestão – GTAG e
- Secretaria da Controladoria – SECON.

O Conselho da Gestão - CGEST é composto pelos gestores das unidades abrangidas pela linha pontilhada na Figura 16, que representa um organograma fictício de um órgão público estadual. Essas unidades representam a alta administração deste órgão, sendo considerada alta administração o gestor maior do órgão e os gestores do primeiro escalão, ou nível gerencial.

O CGEST tem como objetivo acompanhar, monitorar e avaliar, de forma sistemática, o funcionamento do modelo de gestão e seus respectivos resultados. As suas atribuições são:

- Monitorar o desempenho do órgão sobre o modelo de gestão avaliado;
- Decidir sobre as metodologias propostas pelo “Grupo Técnico de Avaliação da Gestão” – GTAG;
- Promover o alinhamento e a integração entre os gestores dos departamentos com foco no modelo de gestão;
- Garantir o compartilhamento de sugestões e de idéias dos representantes dos departamentos na melhoria da gestão.

O Grupo Técnico de Avaliação da Gestão - GTAG é composto por profissionais vinculados ao órgão público e estes devem possuir conhecimento específico em administração pública e habilidades específicas em avaliação da gestão. Esses profissionais serão capacitados no modelo proposto neste trabalho, de tal forma que os mesmos possam aplicar os instrumento de avaliação e analisar os resultados gerados nas avaliações.

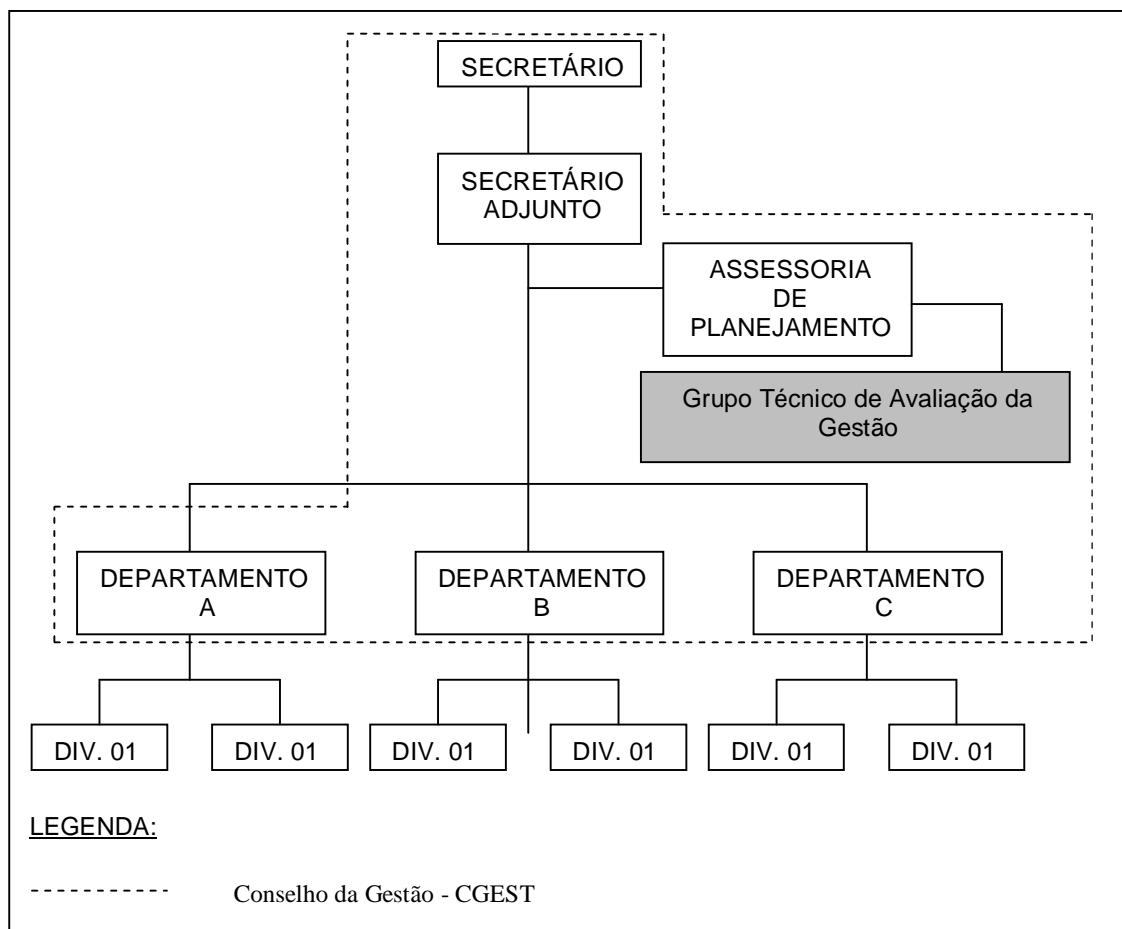


Figura 16: Posicionamento do Grupo Técnico de Avaliação da Gestão na organização

Fonte: Elaborado pelo autor

O objetivo do GTAG é promover a modernização gerencial da instituição pública, com a adoção de modernas tecnologias de gestão, contribuindo para a busca a efetividade das organizações. As atribuições desse grupo são:

- Avaliar o desempenho do modelo de gestão adotado pelo órgão;
- Sugerir a adoção de novas tecnologias de gestão;
- Subsidiar o “Conselho da Gestão” de informações do desempenho da gestão.

O GTAG deve ser posicionado estrategicamente próximo à alta direção da organização podendo estar vinculado à Assessoria de Planejamento, conforme demonstrado pela área delimitada pela linha pontilhada, na Figura 16, que apresenta uma estrutura organizacional hipotética. O GTAG será o elo de ligação com os auditores da Coordenadoria Auditoria de Programa e Auditoria de Gestão da SECON responsáveis pela aplicação do instrumento de auditoria de gestão.

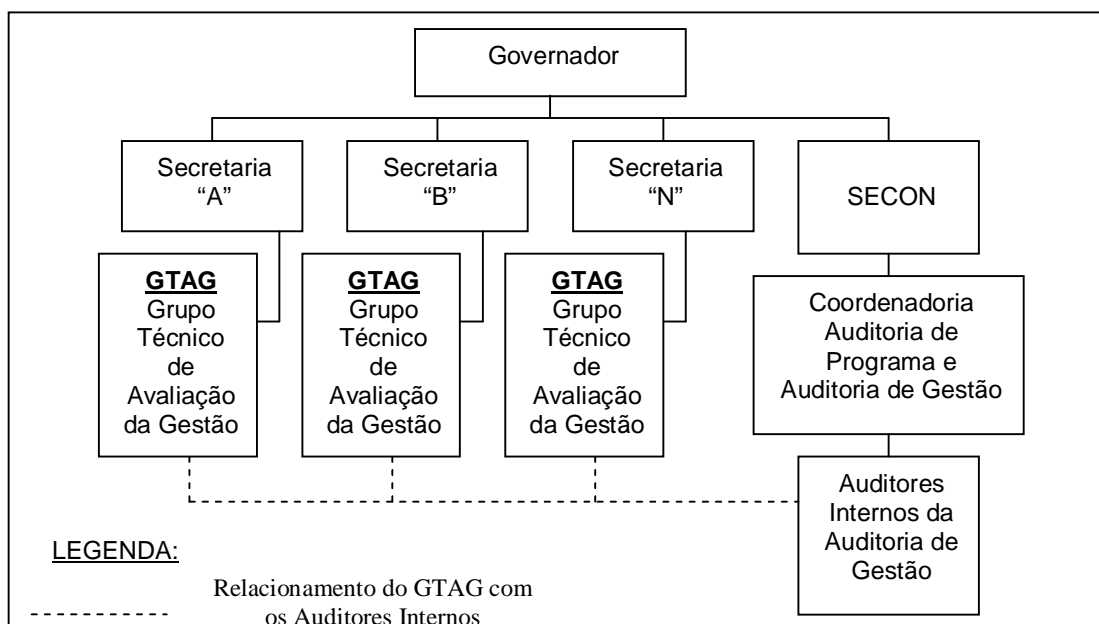


Figura 17: Relacionamento dos Grupos Técnicos de Avaliação da Gestão com os auditores internos da SECON

Fonte: Elaborado pelo autor

A Secretaria da Controladoria – SECON, representada pela Coordenadoria de Auditoria de Programa e Auditoria de Gestão, é composta pelos auditores internos responsáveis pela aplicação e monitoramento da avaliação da gestão dos órgãos públicos.

As suas atribuições, no modelo proposto neste trabalho são:

- Aplicar a avaliação do desempenho da gestão organizacional pública nos órgãos do poder executivo;
- Elaborar os relatórios de avaliação considerando os resultados encontrados na avaliação da gestão;

- Orientar o GTAG dos órgãos avaliados em relação aos resultados encontrados na avaliação da gestão.

O relacionamento do grupo técnico das secretarias de estado com os auditores da Coordenadoria da SECON está representado pela linha pontilhada, apresentada na Figura 17. Este relacionamento ocorre quando das avaliações externas realizadas pelos auditores da SECON, sendo essas acompanhadas pelos técnicos do GTAG. Também ocorre o relacionamento entre esses profissionais, quando da elaboração e fechamento do relatório de avaliação que os auditores da SECON devem apresentar à Coordenadoria de Programa e Auditoria de Gestão, a qual esses auditores são subordinados.

#### 5.3.8 Metodologia

Uma visão geral da gestão do modelo de avaliação está demonstrada na Figura 18.

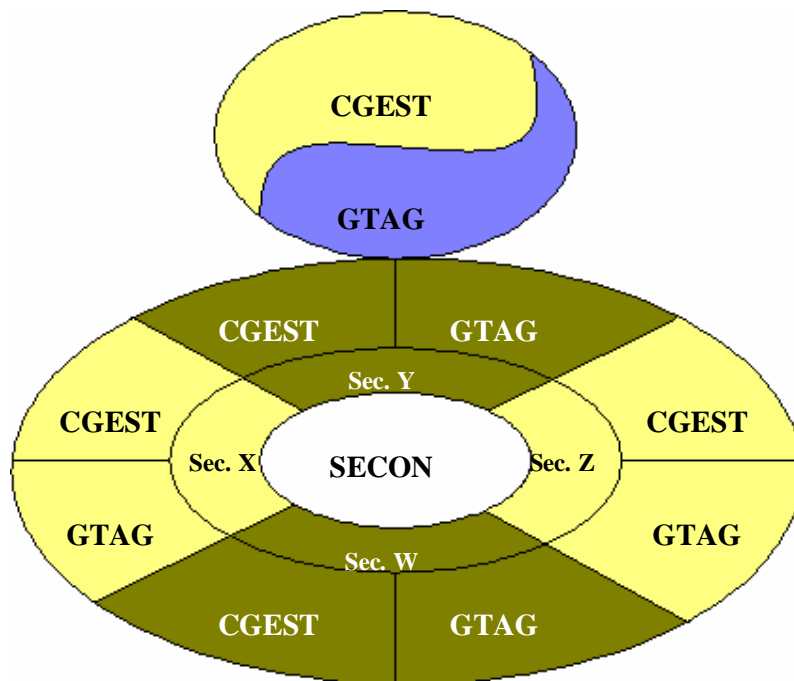


Figura 18: Gestão do Modelo de Avaliação  
Fonte: Elaborado pelo autor

A gestão do modelo de medição aqui proposta dar-se-á de duas formas:

- Gestão Interna: gestão realizada pelo Grupo Técnico de Avaliação da Gestão do órgão;
- Gestão Externa: gestão realizada pela Coordenadoria de Auditoria de Gestão da Secretaria da Controladoria do Estado do Ceará – SECON.

A gestão interna fica sob responsabilidade do Grupo Técnico de Avaliação da Gestão – GTAG, visto que esse grupo pode realizar avaliações periódicas de verificação da evolução dos resultados, buscando assim uma melhor garantia da melhoria da gestão. Essa prática pode ser considerada também como auto-avaliação realizada pelo próprio órgão.

A periodicidade dessas avaliações internas deve ser estabelecida pelo Conselho de Gestão do órgão, possibilitando, dessa maneira, ações pró-ativas em relação aos possíveis desvios que possam surgir no modelo de gestão, considerando os critérios pré-estabelecidos e já mencionados no item 5.3.2 deste trabalho. Para tanto, o GTAG deve utilizar o mesmo instrumento de avaliação dos auditores da SECON evitando dessa maneira distorções nos resultados das avaliações, como também o mesmo sistema de medição citado no item 5.3.3 com sua respectiva Tabela de Alinhamento de Indicadores, planilha e gráfico de desempenho.

Em relação à gestão externa, considerando externa a Secretaria da Controladoria – SECON, fica à cargo da Coordenadoria de Auditoria da Gestão gerenciar o sistema de medição e seus resultados, visto que essa secretaria se reporta diretamente ao Governador do estado, quando se trata de assuntos pertinentes à auditorias e avaliações dos órgãos públicos do poder executivo. Os procedimentos relativos à avaliação da gestão direcionada para a gestão organizacional são idênticos aos citados no parágrafo anterior.

Entretanto o que diferencia esses procedimentos, é que, no caso da SECON, os auditores realizarão avaliações nos órgãos e apresentarão relatórios com recomendações de melhoria ao Conselho de Gestão, sendo que o universo

desses auditores são todos os órgãos da administração direta. No caso da gestão interna, o universo é apenas o órgão ao qual o GTAG esteja subordinado.

No modelo aqui proposto, utiliza-se de um sistema de medição para se avaliar o desempenho dos 07 (sete) critérios aplicados através dos formulários quando da necessidade de avaliação da gestão organizacional.

A metodologia do *Balanced Scorecard* – BSC contida no item 4.2 e o Programa de Qualidade do Serviço Público – PQSP (item 4.1) sugerem a definição de perspectivas (BSC) ou critérios (PQSP) para orientar uma gestão de excelência organizacional. Portanto, o sistema de medição apresentado pelo autor deste trabalho considera tanto as perspectivas do BSC como os critérios do PQSP na construção desse sistema, permitindo assim uma explicitação das áreas de prioridade e o alinhamento dos indicadores.

Ainda no item 4.3, está demonstrado a utilização de dois tipos de indicadores pela Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade – FPNQ: *outcomes* (indicadores de resultados) e *drivers* (indicadores de direção). Um indicador de resultado tem como principal característica medir se um objetivo foi alcançado após um certo tempo e um indicador de direção mede a causa do efeito e mede antes do efeito se confirmar. Sendo assim, o autor adota esses dois tipos de indicadores no sistema de medição proposto nesse trabalho.

O item 4.2 apresenta a metodologia denominada *Balanced Scorecard* que representa um modelo de *scorecard* considerando algumas perspectivas corporativas, sendo: financeira, do cliente, interna e de aprendizado e crescimento. O BSC reflete o equilíbrio entre objetivos de curto e longo prazo, entre medidas financeiras e não-financeiras, entre indicadores de desempenho e entre as perspectivas interna e externa de desempenho (Kaplan e Norton, 1997). Assim sendo, o autor contempla a necessidade de utilização de perspectivas corporativas, respeitando a realidade das organizações públicas, e principalmente, o princípio da relação causa e efeito demonstrado no item 4.2.1.

### 5.3.9 Processo de Avaliação

O processo de avaliação do desempenho do modelo de gestão das secretarias estaduais ocorre conforme demonstrado na Figura 19.

O processo de avaliação de desempenho da gestão organizacional pública é dividida em 02 (duas) fases. A Fase I é denominada de Auto-avaliação e a Fase II é denominada de Avaliação.

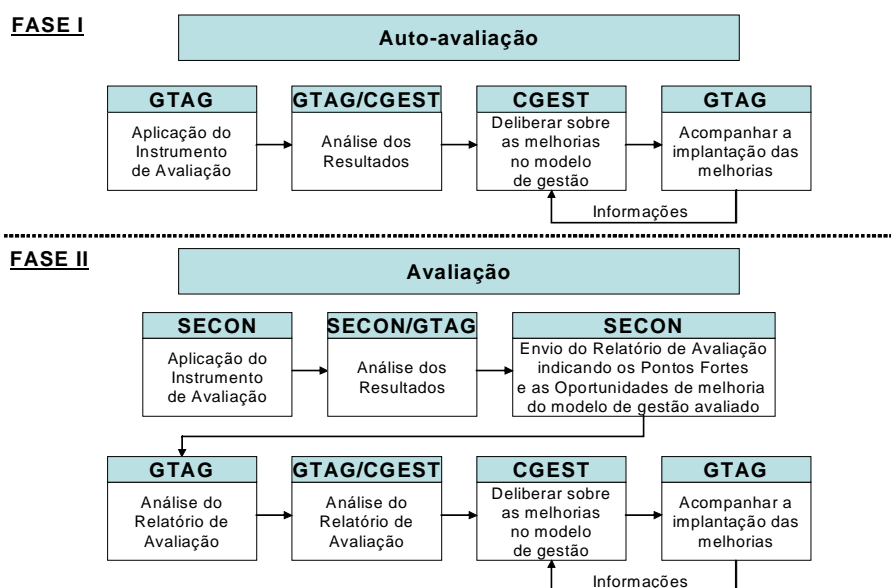


Figura 19: Processo de avaliação do desempenho do modelo de gestão  
Fonte: Elaborado pelo autor

A primeira trata da avaliação realizada pelos componentes do GTAG do próprio órgão, podendo ser considerada também como uma avaliação interna. O objetivo dessa fase é permitir que o órgão identifique as oportunidades de melhoria no seu sistema de gestão e mantenha sob controle o desempenho dos indicadores relacionados na Tabela de Alinhamento de Indicadores descrita no item 5.3.10. A segunda aborda o processo de avaliação realizada pelos auditores internos da SECON, e esta, efetivamente é que deve ser considerada a avaliação formal dentro do governo estadual. Nesta fase, basicamente são realizadas as mesmas etapas que na primeira fase da Figura 19, porém os componentes do GTAG apenas

acompanham a avaliação juntos com os auditores internos da SECON. A Figura 20 demonstra o detalhamento da Fase I – Auto-avaliação.

	<b>Processo</b>	<b>Instrumento</b>	<b>Quem Aplica</b>
A U T O - A V A L I A Ç Ã O	Comunicar a área a ser avaliada	Comunicação Interna (CI)	Coordenador do GTAG
	↓		
	Preencher a Tabela de Alinhamento de Indicadores	Tabela de Alinhamento de indicadores	Servidores que compõem o GTAG
	↓		
	Aplicar o Instrumento de Avaliação	Questionário de Avaliação	Servidores que compõem o GTAG
	↓		
	Preencher a Tabela de Apuração de Pontos	Tabela de Apuração de Pontos	Servidores que compõem o GTAG
	↓		
	Identificar a Faixa de estágio em que a área se encontra	Faixa de 0 a 50 Faixa de 51 a 80 Faixa de 81 a 100	Servidores que compõem o GTAG
	↓		
	Preencher Planilha para geração do Gráfico de Desempenho	Planilha para geração do Gráfico de Desempenho	Servidores que compõem o GTAG
↓			
Emitir o Gráfico de Desempenho	Gráfico de Desempenho	Servidores que compõem o GTAG	
↓			
Produzir o Relatório de Avaliação considerando os resultados encontrados nos Questionários, a Faixa de classificação e o Gráfico de Desempenho e indicando os Pontos fortes e as oportunidades de melhoria	- Questionários de avaliação - Faixa de Classificação - Gráfico de Desempenho	Servidores que compõem o GTAG	
↓			
Enviar Relatório de Avaliação para o CGEST	Relatório de Avaliação	Coordenador do GTAG	
↓			
Analisar Relatório de Avaliação CGEST e deliberar ações de melhoria	Relatório de Avaliação	CGEST	
↓			
Monitorar o desempenho dos indicadores	Gráfico de Desempenho	Coordenador do GTAG	

Figura 20: Detalhamento do processo de auto-avaliação

Fonte: Elaborado pelo autor

A auto-avaliação inicia-se com a comunicação entre a área a ser avaliada e o GTAG, através de documento formal do órgão. Após a comunicação os componentes do GTAG elaboram a Tabela de Alinhamento de Indicadores, desenvolvendo aqueles prioritários para cada realidade encontrada. Com os indicadores definidos, são aplicados os questionários de avaliação, sendo abordados os critérios e seus requisitos. Após a aplicação dos questionários, os componentes da GTAG realizam a apuração dos pontos definidos nos questionários e identificam em que faixa a área avaliada se encontra. A etapa seguinte é o desenvolvimento do gráfico de desempenho dos indicadores e a elaboração do relatório de avaliação que deve ser enviado ao CGEST, para que esse conselho delibere sobre as ações necessárias para a melhoria da gestão da área avaliada.

A Figura 21 demonstra o detalhamento da segunda fase denominada de Avaliação. Nesta fase a SECON efetivamente que conduz todo o processo de avaliação. Entretanto existe o acompanhamento dos componentes do GTAG do órgão avaliado na aplicação dos instrumentos de avaliação, realizada pelos auditores internos da SECON. Afora isto, as demais etapas são praticamente iguais ao processo de auto-avaliação, porém com a participação efetiva dos auditores internos da SECON. Esta fase é a fase formal perante a administração pública estadual, onde a SECON formaliza o resultado da avaliação ao gestor maior do órgão avaliado.

A periodicidade de realização das avaliações, tanto as internas como as externas devem obedecer ao seguinte interstício:

- Para cada auditoria externa realizada pela SECON o órgão deve realizar pelo menos 01 (uma) auditoria interna, ou auto-avaliação.

As avaliações externas devem ser semestrais e as internas ou auto-avaliações devem ser pelo menos trimestrais.

	<b>Processo</b>	<b>Instrumento</b>	<b>Quem Aplica</b>
A V A L I A Ç Ã O	Comunicar o órgão a ser avaliado	Ofício	Secretário da SECON
	Preencher a Tabela de Alinhamento de Indicadores	Tabela de Alinhamento de indicadores	Auditores Internos da SECON
	Aplicar o Instrumento de Avaliação	Questionário de Avaliação	Auditores Internos da SECON
	Preencher a Tabela de Apuração de Pontos	Tabela de Apuração de Pontos	Auditores Internos da SECON
	Identificar a Faixa de estágio em que o órgão se encontra	Faixa de 0 a 50 Faixa de 51 a 80 Faixa de 81 a 100	Auditores Internos da SECON
	Preencher Planilha para geração do Gráfico de Desempenho	Planilha para geração do Gráfico de Desempenho	Auditores Internos da SECON
	Emitir o Gráfico de Desempenho	Gráfico de Desempenho	Auditores Internos da SECON
	Produzir o Relatório de Avaliação considerando os resultados encontrados nos Questionários, a Faixa de classificação e o Gráfico de Desempenho e indicando os Pontos fortes e as oportunidades de melhoria	- Questionários de avaliação - Faixa de Classificação - Gráfico de Desempenho	Auditores Internos da SECON
	Enviar Relatório de Avaliação para o GTAG e CGEST do órgão avaliado	Relatório de Avaliação	Secretário da SECON
	Analisar Relatório de Avaliação e deliberar ações de melhoria	Relatório de Avaliação	CGEST do Órgão avaliado
Monitorar o desempenho dos indicadores	Gráfico de Desempenho	Coordenadoria Auditoria da Gestão - SECON	

Figura 21: Detalhamento do processo avaliação  
Fonte: Elaborado pelo autor

### 5.3.10 Sistema de Medição

O Quadro 15 apresenta a Tabela de Alinhamento de Indicadores que demonstra o instrumento de medição do modelo aqui proposto. Este instrumento deve ser utilizado para a alimentação dos indicadores a serem gerenciados na avaliação do modelo de gestão das organizações públicas estaduais.

Quadro 15: Tabela de Alinhamento de Indicadores

CRITÉRIO 1	LIDERANÇA			
PERSPECTIVA	CIDADÃO-USUÁRIO	ORÇAMENTÁRIA	PROCESSO	PESSOAL
<b>OBJETIVOS</b>	Atender as necessidades do cidadão-usuário considerando os valores e diretrizes da administração pública e da organização		a) Implementar os valores e diretrizes da administração pública e da organização b) Implementar a análise crítica do desempenho global por meio de indicadores	Desenvolver as competências de liderança nos gestores públicos estaduais
<b>OUTCOMES</b>	% de valores e diretrizes da administração pública e da organização reconhecido pelo cidadão-usuário		a) % de valores e diretrizes disseminados e aplicados b) % de indicadores de desempenho global analisados	% de atendimento do critério Liderança
<b>FATORES CRÍTICOS</b>	Percepção por parte do cidadão-usuário dos valores e diretrizes da administração pública e da organização		a) Sistematização da disseminação b) Atualização dos dados dos Indicadores de Desempenho Global	Treinamento e Desenvolvimento
<b>DRIVERS</b>	% de valores e diretrizes disseminados ao cidadão-usuário		a) % de valores e diretrizes disseminados b) % de Indicadores de desempenho global atualizados	% de gestores capacitados

Fonte: Elaborado pelo autor

Neste formulário estão contidas as seguintes informações: critério, perspectivas, objetivos, outcomes, fatores críticos e drivers. Como já abordado anteriormente, cada formulário explora indicadores do critério utilizado para a avaliação da gestão. Existem quatro perspectivas (cidadão-usuário, orçamentária, processo e pessoal). Não necessariamente as quatro perspectivas serão monitoradas, pois como esse sistema de medição também serve como um suporte à decisão gerencial, dependendo da necessidade os avaliadores podem abordar a perspectiva mais crítica no momento. Os objetivos apresentados referem-se às

perspectivas com seus respectivos indicadores de resultados (outcomes). Os fatores críticos estão relacionados aos indicadores de resultados, que por sua vez, possuem indicadores de direção (drivers).

Os indicadores de desempenho devem variar de acordo com a necessidade de melhoria do modelo de gestão organizacional avaliado periodicamente, ou seja, o conteúdo dessa tabela não deve ser fixo, e sim acompanhar a evolução da avaliação e seus resultados.

Com os indicadores sugeridos na Tabela de Alinhamento de Indicadores, os avaliadores poderão realizar projeções estatísticas e, por conseguinte, as análises necessárias para a melhoria da gestão.

Sugere-se nesse trabalho a utilização do Gráfico de Desempenho como um instrumento para realização da análise estatística dos indicadores de desempenho apresentados na Tabela de Alinhamento de Indicadores.

O Gráfico de Desempenho é um gráfico de fácil montagem, convertendo dados em informações representando graficamente uma variável durante um período de tempo. Esse gráfico facilita a visualização do que ocorre em um processo e a identificação de tendências e mudanças de nível do processo. Pode-se utilizar o software Microsoft Excel, uma planilha eletrônica, onde a partir de uma planilha pré-definida, gera-se o Gráfico de Desempenho para análise. Um exemplo de uma planilha e seus gráficos de desempenho encontra-se nas Figuras 22, 23 respectivamente.

A partir dos resultados apresentados no Gráfico de Desempenho os avaliadores podem recomendar ações específicas para aqueles indicadores que registrem resultados insatisfatórios, ou aqueles que demonstrem uma oportunidade de fortalecimento da gestão.

Período de Avaliação: 2003 a 2006												
Critério 1 - Liderança	Perspectivas											
	Cidadão-Usuário				Processo				Pessoal			
	1o Ano	2o Ano	3o Ano	4o Ano	1o Ano	2o Ano	3o Ano	4o Ano	1o Ano	2o Ano	3o Ano	4o Ano
% de valores e diretrizes da administração pública e da organização reconhecido pelo cidadão-usuários	10	15	50	60								
% de valores e diretrizes disseminados ao cidadão-usuários	30	60	60	100								
% de valores e diretrizes disseminados e aplicados					10	20	60	70				
% de valores e diretrizes disseminados					30	60	60	100				
% de indicadores de desempenho global analisados					20	30	50	50				
% de indicadores de desempenho global atualizados					40	50	60	70				
% de atendimento do critério Liderança									20	40	60	80
% de gestores capacitados									30	50	80	100

Figura 22: Planilha para geração dos gráficos de desempenho.  
Fonte: Elaborado pelo autor

Tanto os resultados da análise do Gráfico de Desempenho como as recomendações devem ser encaminhados ao Conselho da Gestão do órgão avaliado como também ao Grupo Técnico de Avaliação da Gestão, no caso da avaliação ter sido realizada por auditores da Secretaria da Controladoria.

Caso a avaliação tenha sido realizada por técnicos do Grupo Técnico de Avaliação da Gestão do órgão, essas informações devem ser encaminhadas para o Conselho da Gestão do órgão avaliado.

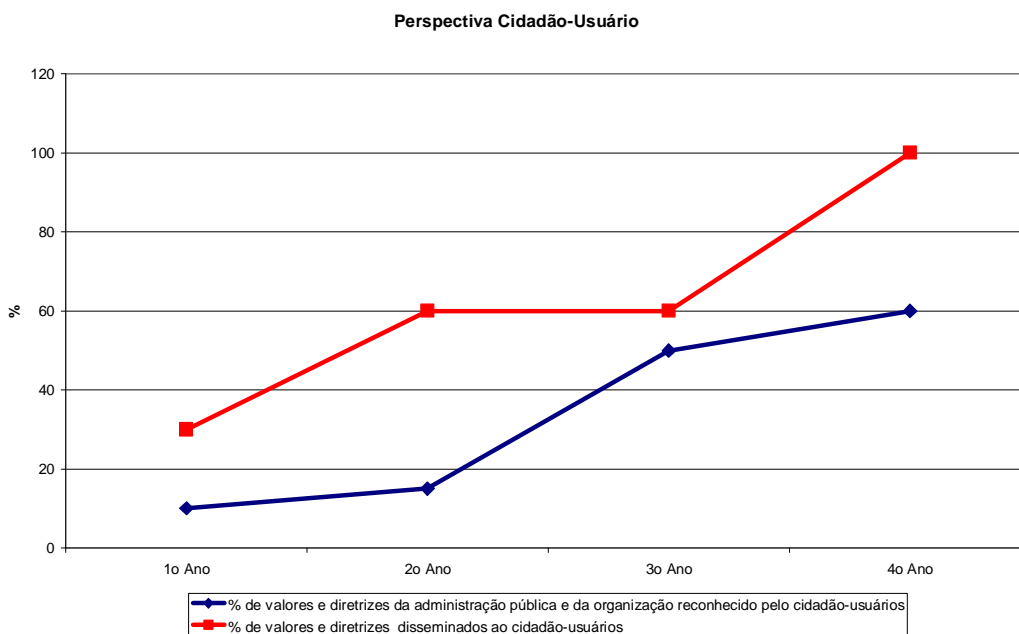


Figura 23: Gráficos de desempenho referentes aos critérios da avaliação do modelo de gestão.

Fonte: Elaborado pelo autor

Esses procedimentos são necessários para que o Conselho de Gestão possa monitorar, avaliar, discutir e deliberar sobre a melhoria da gestão do seu órgão.

### 5.3.11 Instrumentos de Avaliação

O instrumento a ser aplicado no modelo proposto pelo autor está baseado no Programa de Qualidade do Serviço Público – PQSP, tema abordado no item 4.1 deste trabalho. Tanto os critérios como as terminologias utilizadas pelo PQSP são a base para a formatação do instrumento desse modelo. As modificações introduzidas, além das adequações nos textos abordando os critérios de avaliação para a realidade da administração pública estadual, como também o sistema de pontuação, pois acredita-se que um sistema mais simples pode facilitar a implementação desse modelo.

O instrumento utiliza os 07 (sete) critérios do PQSP conforme já apresentado no item 4.1.2, e estes divididos em 29 (vinte e nove) requisitos. Para cada requisito há uma série de 04 (quatro) frases identificando em que grau de atendimento se encontra o critério observado.

Ao final de cada critério é realizada a totalização de pontos conforme o seu grau de atendimento aos critérios. Tanto os pontos relacionados ao grau de atendimento ao critério como a totalização são referentes à percentuais (%). O grau de atendimento é avaliado por fatores como aplicação, disseminação, implementação e freqüência de utilização. Para todos os critérios existe a necessidade de comprovação de pelo menos 01 (um) exemplo de melhoria introduzida em uma prática de gestão.

Quadro 16: Questionário 1 - Instrumento de Avaliação do Critério Liderança

Requisitos	Atendimento aos Requisitos	%
1 – Os valores e diretrizes da administração pública e da organização são disseminados e a alta direção assegura o seu entendimento e aplicação na organização	Os valores e diretrizes da administração pública não são disseminados e há valores e diretrizes estabelecidas.	0
	Os valores e diretrizes da administração pública e da organização são divulgados.	10
	Os valores e diretrizes da administração pública e da organização são divulgados e aplicados.	20
	Os requisitos são atendidos com método, aplicação e freqüência.	30
2 – As competências necessárias aos líderes são identificadas e desenvolvidas	As habilidades de liderança não estão identificadas.	0
	As habilidades de liderança estão identificadas.	10
	As habilidades de liderança estão identificadas e são desenvolvidas.	20
	Os requisitos são atendidos com método, aplicação e freqüência.	30
3 – A alta administração analisa criticamente o desempenho global, por meio de indicadores, sendo definidas ações corretivas / de melhoria, quando necessário.	A alta administração não analisa o desempenho da organização.	0
	A alta administração analisa o desempenho global da organização.	10
	A alta administração analisa o desempenho global da organização através de indicadores.	20
	Os requisitos são atendidos com método, aplicação e freqüência.	30
4 – Existe pelo menos um exemplo de melhoria introduzida em uma prática de gestão referente a um dos tópicos deste critério.	Não existe.	0
	Existe, com implementação verificada.	10
<b>TOTAL</b>		

Fonte: Adaptado do PQSP – 2004. “Guia de auto-avaliação continuada da Gestão Pública”. Ministério do Planejamento e Gestão. Brasília – 2004.

O primeiro critério denominado de Liderança está dividido em 04 (quatro) requisitos, e estes, abordam aspectos como a preocupação da liderança com a disseminação e aplicação dos valores e diretrizes da administração pública na organização, o desenvolvimento dos líderes da organização e a utilização de indicadores de desempenho na análise do desempenho global da organização, conforme demonstrado no Quadro 15. Todos esses aspectos devem ser verificados, identificados e registrados conforme o grau de atendimento aos requisitos.

Quadro 17: Questionário 2 - Instrumento de Avaliação do Critério Estratégia e Planos

Requisitos	Atendimento aos Requisitos	%
1 – As estratégias consideram informações sobre as demandas da sociedade para o setor de atuação da organização, as demandas do governo e as informações internas da organização.	Não há estratégias estabelecidas	0
	As estratégias consideram somente informações internas à organização	10
	As estratégias consideram informações internas e externas à organização	20
	Os requisitos são atendidos com método, aplicação e frequência.	30
2 – As estratégias estão desdobradas em planos de ação para as unidades administrativas e estão previstos os recursos necessários para a realização desses planos.	Não há estratégias e/ou planos de ação estabelecidos.	0
	Algumas estratégias são desdobradas em planos de ação para algumas unidades administrativas.	10
	As estratégias são desdobradas em planos de ação para unidades administrativas com recursos previstos.	20
	Os requisitos são atendidos com método, aplicação e frequência.	30
3 – As estratégias e planos de ação são acompanhados através de indicadores de desempenho quanto a sua implementação, sendo tomadas ações de correção ou melhoria, quando necessário.	Não há estratégias e/ou planos de ação estabelecidos.	0
	Algumas estratégias e/ou planos de ação são acompanhados, sendo eventualmente tomadas ações de correção.	10
	As estratégias e/ou planos de ação são acompanhados utilizando também indicadores de desempenho, sendo tomadas ações de correção e/ou melhoria.	20
	Os requisitos são atendidos com método, aplicação e frequência.	30
4 – Existe pelo menos um exemplo de melhoria introduzida em uma prática de gestão referente a um dos tópicos deste critério.	Não existe.	0
	Existe, com implementação verificada.	10
<b>TOTAL</b>		

Fonte: Adaptado do PQSP – 2004. “Guia de auto-avaliação continuada da Gestão Pública”. Ministério do Planejamento e Gestão. Brasília – 2004.

O critério denominado Estratégias e Planos é o segundo a ser avaliado, e este aborda aspectos como a relação das estratégias da organização com as demandas da sociedade e as demandas do governo, a existência de planos de ação relacionados às estratégias e a garantia de recursos financeiros para sua realização e o acompanhamento dessas estratégias e dos planos através de indicadores de desempenho, conforme demonstrado no Quadro 16. Esses aspectos estão divididos em 04 (quatro) requisitos com o seu respectivo grau de atendimento, a ser verificado, identificado e registrado no instrumento de avaliação.

Quadro 18: Questionário 3 - Instrumento de Avaliação do Critério Cidadão e Sociedade

Requisitos	Atendimento aos Requisitos	%
1 – As necessidades dos usuários da organização são analisados e gerenciados.	Não há identificação de necessidades.	0
	As necessidades dos usuários são identificadas, mas não são gerenciadas.	10
	Algumas necessidades dos usuários são gerenciadas.	20
	Os requisitos são atendidos com método, aplicação e freqüência.	30
2 – Os padrões de qualidade de atendimento são divulgados aos cidadãos-usuários dos serviços da organização.	Não há divulgação.	0
	Há divulgação com abrangência limitada a alguns serviços e a alguns postos e formas de atendimento.	10
	Há divulgação de padrões para os serviços e em todos os postos e formas de atendimento.	20
	Os requisitos são atendidos com método, aplicação e freqüência.	30
3 – As sugestões, solicitações e reclamações dos usuários são tratadas e utilizadas para promover ações de melhoria.	As reclamações e/ou solicitações não são tratadas.	0
	Algumas reclamações / solicitações são tratadas.	10
	As reclamações / solicitações são tratadas e geram ações de melhoria.	20
	Os requisitos são atendidos com método, aplicação e freqüência.	30
4 – Existe pelo menos um exemplo de melhoria introduzida em uma prática de gestão referente a um dos tópicos deste critério.	Não existe.	0
	Existe, com implementação verificada.	10
<b>TOTAL</b>		

Fonte: Adaptado do PQSP – 2004. “Guia de auto-avaliação continuada da Gestão Pública”. Ministério do Planejamento e Gestão. Brasília – 2004.

O terceiro critério é Cidadão e Sociedade, abordando aspectos da relação da organização com a sociedade e os usuários do serviço público realizado pelo órgão. Neste critério são avaliados aspectos como a existência de análise das necessidades dos usuários, os padrões de qualidade de atendimento e o tratamento das sugestões, solicitações e reclamações dos usuários por parte da organização, conforme demonstrado no Quadro 17. Esses aspectos devem ser verificados, identificados e registrados quanto ao grau de atendimento, visto que esse critério está dividido em quatro requisitos.

Quadro 19: Questionário 4 - Instrumento de Avaliação do Critério Informação e Conhecimento

Requisitos	Atendimento aos Requisitos	%
1 – A organização identifica, utiliza e mantém atualizadas as informações necessárias à tomada de decisão e à melhoria do desempenho organizacional.	As informações necessárias não estão identificadas.	0
	Algumas informações necessárias são obtidas e atualizadas.	10
	As informações necessárias são utilizadas e atualizadas, e estão alinhadas com as principais atividades.	20
	Os requisitos são atendidos com método, aplicação e frequência.	30
2 – As principais informações necessárias à tomada de decisão e à melhoria do desempenho estão disponíveis para os usuários, no tempo e de forma confiável, atendendo às suas necessidades.	As informações necessárias não estão disponíveis.	0
	Algumas informações necessárias estão disponíveis em tempo hábil.	10
	As informações necessárias estão disponíveis em tempo hábil.	20
	Os requisitos são atendidos com método, aplicação e frequência.	30
3 – As informações comparativas são utilizadas para analisar o nível de desempenho, estabelecer metas e introduzir melhorias nos métodos de trabalho, produtos e processos, e são mantidas atualizadas.	As informações comparativas não são utilizadas.	0
	Algumas informações comparativas são utilizadas para analisar o desempenho ou promover melhorias.	10
	As informações comparativas são utilizadas para analisar o desempenho ou promover melhorias.	20
	Os requisitos são atendidos com método, aplicação e frequência.	30
4 – Existe pelo menos um exemplo de melhoria introduzida em uma prática de gestão referente a um dos tópicos deste critério.	Não existe.	0
	Existe, com implementação verificada.	10
<b>TOTAL</b>		

Fonte: Adaptado do PQSP – 2004. “Guia de auto-avaliação continuada da Gestão Pública”. Ministério do Planejamento e Gestão. Brasília – 2004.

A Informação e Conhecimento é o quarto critério a ser avaliado. Nesse critério é avaliado se a organização, no processo decisório, identifica, utiliza e mantém atualizadas informações que proporcionem a melhoria do desempenho organizacional. Outro aspecto é sobre a disponibilização dessas informações para os usuários, no tempo e de forma confiável. Por fim, e tão importante quanto os aspectos anteriores, está a necessidade de avaliar se a organização utiliza informações comparativas para analisar o seu nível de desempenho, conforme demonstrado no Quadro 18. Todos esses aspectos devem ser verificados, identificados e registrados quanto o seu grau de atendimento.

Quadro 20: Questionário 5 - Instrumento de Avaliação do Critério Pessoas

Requisitos	Atendimento aos Requisitos	%
1 – A organização do trabalho / estrutura de cargos é implementada de forma a estimular a iniciativa, a criatividade e o desenvolvimento do potencial das pessoas da organização.	Não existe uma organização do trabalho ou estrutura de cargos.	0
	Existe uma organização do trabalho ou estrutura de cargos, mas sem estímulo ao desenvolvimento do potencial das pessoas.	10
	Existe uma organização do trabalho ou estrutura de cargos, que estimula o desenvolvimento do potencial das pessoas.	20
	Os requisitos são atendidos com método, aplicação e freqüência.	30
2 – O desempenho e o reconhecimento das pessoas são gerenciados de forma a estimular a obtenção de metas de desempenho.	O gerenciamento desses fatores não é relacionado à obtenção de metas de desempenho.	0
	O gerenciamento desses fatores está relacionado à obtenção de metas para alguns cargos ou funções.	10
	O gerenciamento desses fatores está relacionado à obtenção de metas de desempenho para a maioria dos cargos ou funções.	20
	Os requisitos são atendidos com método, aplicação e freqüência.	30
3 – As necessidades de capacitação são identificadas e tratadas, considerando as competências exigidas para cada atividade, as estratégias, planos da organização e as necessidades das pessoas.	As necessidades de capacitação não são identificadas.	0
	As necessidades de capacitação são identificadas e tratadas para alguns membros da força de trabalho.	10
	As necessidades de capacitação são identificadas e tratadas para os membros da força de trabalho, considerando as principais necessidades da organização.	20
	Os requisitos são atendidos com método, aplicação e freqüência.	30
4 – Existe pelo menos um exemplo de melhoria introduzida em uma prática de gestão referente a um dos tópicos deste critério.	Não existe.	0
	Existe, com implementação verificada.	10
<b>TOTAL</b>		

Fonte: Adaptado do PQSP – 2004. "Guia de auto-avaliação continuada da Gestão Pública". Ministério do Planejamento e Gestão. Brasília – 2004.

O quinto critério é relativo às Pessoas. Esse critério está voltado para o que a organização possui de mais importante, o seu capital intelectual, visto que a maioria das secretarias estaduais oferece serviço aos seus usuários, e estes serviços são na sua grande maioria realizados por servidores públicos estaduais. Esse critério aborda aspectos como a adequação da estrutura de trabalho com o incentivo à criatividade, iniciativa e desenvolvimento do potencial dos servidores, a utilização de mecanismos que proporcionem a obtenção de metas através do desempenho e reconhecimento dos servidores e a relação da capacitação e desenvolvimento com as competências exigidas para a realização das atividades, estratégias, planos e necessidades dos servidores, conforme demonstrado no Quadro 19. Esses aspectos devem ser verificados, identificados e registrados quanto ao grau de atendimento.

Quadro 21: Questionário 6 - Instrumento de Avaliação do Critério Processos

Requisitos	Atendimento aos Requisitos	%
1 – As necessidades dos usuários são incorporadas nos processos relativos à atividade-fim da organização, de forma a criar valor para todos os envolvidos.	As necessidades dos usuários não são identificadas.	0
	Algumas necessidades dos usuários são incorporadas.	10
	As necessidades dos usuários são incorporadas.	20
	Os requisitos são atendidos com método, aplicação e frequência.	30
1 – O desempenho dos principais processos finalísticos e de apoio é acompanhado por meio de indicadores e a organização atua sobre os resultados indesejáveis.	Não há acompanhamento.	0
	O desempenho dos principais processos apoio é acompanhado por meio de indicadores.	10
	O desempenho dos principais processos finalísticos é acompanhado por meio de indicadores.	20
	Os requisitos são atendidos com método, aplicação e frequência.	30
3 – Os processos finalísticos e os principais processos de apoio são realizados segundo padrões definidos, possibilitando que sejam executados sob condições controladas.	Não existem padrões definidos.	0
	Alguns processos são realizados segundo padrões definidos.	10
	Os principais processos são realizados segundo padrões definidos.	20
	Os requisitos são atendidos com método, aplicação e frequência.	30
4 – Existe pelo menos um exemplo de melhoria introduzida em uma prática de gestão referente a um dos tópicos deste critério.	Não existe.	0
	Existe, com implementação verificada.	10
<b>TOTAL</b>		

Fonte: Adaptado do PQSP – 2004. “Guia de auto-avaliação continuada da Gestão Pública”. Ministério do Planejamento e Gestão. Brasília – 2004.

O critério denominado Processos analisa se as necessidades dos usuários são contempladas nos processos da atividade-fim, a existência de indicadores de desempenho para o monitoramento dos processos finalísticos e de apoio, sendo tratados os resultados indesejáveis, e, também se existem padrões definidos para os processos finalísticos e de apoio, conforme demonstrado no Quadro 20. Como os critérios anteriores, esses aspectos devem ser verificados, identificados e registrados quanto ao grau de atendimento.

Quadro 22: Questionário 7- Instrumento de Avaliação do Critério Resultados

<b>Requisitos</b>	<b>Atendimento aos Requisitos</b>	<b>%</b>
1 – Resultados relativos aos cidadãos-usuários e à sociedade.	Não são apresentados resultados.	0
	Alguns resultados são apresentados.	5
	Alguns resultados relevantes apresentam tendência favorável.	10
	Alguns resultados relevantes apresentam tendência favorável e referencial comparativo pertinente.	20
2 – Resultados orçamentários e financeiros.	Não são apresentados resultados.	0
	Alguns resultados são apresentados.	5
	Alguns resultados relevantes apresentam tendência favorável.	10
	Alguns resultados relevantes apresentam tendência favorável e referencial comparativo pertinente.	20
3 – Resultados relativos às pessoas.	Não são apresentados resultados.	0
	Alguns resultados são apresentados.	5
	Alguns resultados relevantes apresentam tendência favorável.	10
	Alguns resultados relevantes apresentam tendência favorável e referencial comparativo pertinente.	20
4 – Resultados dos processos de apoio.	Não são apresentados resultados.	0
	Alguns resultados são apresentados.	5
	Alguns resultados relevantes apresentam tendência favorável.	10
	Alguns resultados relevantes apresentam tendência favorável e referencial comparativo pertinente.	20
5 – Resultados dos processos finalísticos.	Não são apresentados resultados.	0
	Alguns resultados são apresentados.	5
	Alguns resultados relevantes apresentam tendência favorável.	10
	Alguns resultados relevantes apresentam tendência favorável e referencial comparativo pertinente.	20
<b>TOTAL</b>		

Fonte: Adaptado do PQSP – 2004. “Guia de auto-avaliação continuada da Gestão Pública”. Ministério do Planejamento e Gestão. Brasília – 2004.

O último critério é o dos Resultados. Esse critério possui a característica de identificar os resultados atingidos por todos os critérios anteriores, de forma a comprovar o desempenho desses critérios. Deve-se verificar, identificar e registrar o grau de atendimento relacionado aos resultados relativos aos cidadãos-usuários e à sociedade, resultados orçamentários e financeiros, resultados relativos às pessoas, aos processos finalísticos e de apoio, conforme demonstrado no Quadro 21. Esse critério finaliza o processo de avaliação do modelo de gestão, gerando assim valores mensuráveis para todos os critérios avaliados.

### 5.3.12 Apuração de Pontos

Após a aplicação dos 07 (sete) instrumentos descritos acima, o avaliador deve preencher uma tabela denominada de “Tabela de Apuração de Pontos”, onde são registrados todos os pontos percentuais dos critérios avaliados, conforme demonstrado na Figura 24. Nesta tabela o avaliador realiza um cálculo para encontrar a pontuação final de cada critério e por fim, a mensuração total do modelo de gestão avaliado. Essa pontuação final do modelo de gestão possibilita os gestores públicos acompanhar o desempenho da sua organização ao longo do tempo, visto que essas avaliações serão periódicas, podendo também ser criado, a nível de governo estadual, um *ranking* de desempenho das secretarias estaduais, proporcionando assim a realização de várias metodologias da ciência da administração, como por exemplo a aplicação do *Benchmarking*, na busca da melhoria da gestão pública estadual.

Período de Apuração de:		a	
Critério	Pontuação Máxima	Avaliação	
		% Obtido	Pontuação
Liderança	10		
Estratégias e Planos	10		
Informação e Conhecimento	10		
Pessoas	10		
Processos	10		
Resultados	40		
Total	100		

Figura 24: Tabela de Apuração de Pontos  
Fonte: Elaborado pelo autor

O modelo tem como o valor máximo de pontos a ser atingido pelos 07 (sete) critérios o total de 100 (cem) pontos, sendo distribuídos da seguinte forma:

- Critério Liderança: 10 pontos;
- Critério Estratégias e Planos: 10 pontos;
- Critério Cidadão e Sociedade: 10 pontos;
- Critério Informação e Conhecimento: 10 pontos;
- Critério Pessoas: 10 pontos;
- Critério Processos: 10 pontos;
- Critério Resultados: 40 pontos.

A pontuação final para cada critério é decorrente do produto entre os pontos percentuais obtidos em cada critério com a pontuação máxima de cada um, conforme demonstrado na Figura 25.

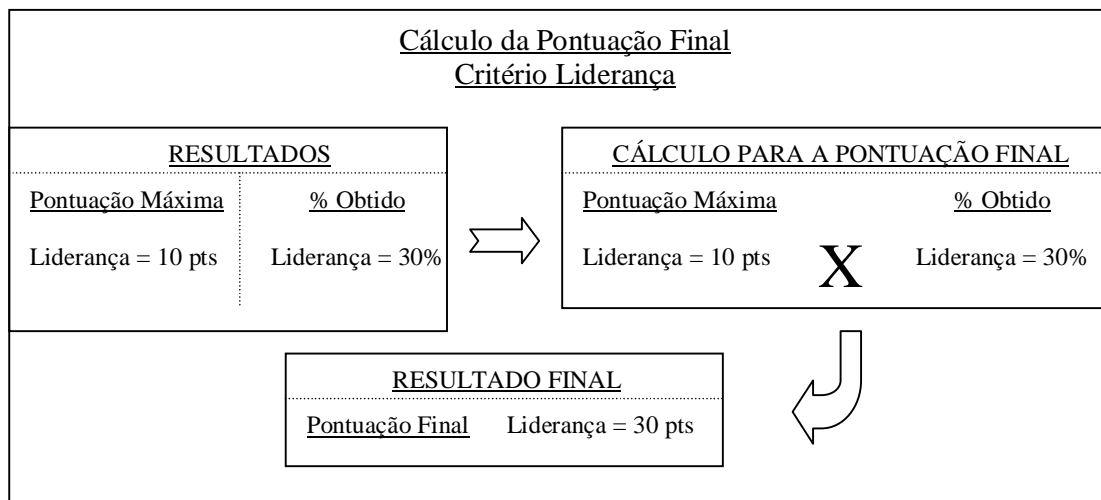


Figura 25: Exemplo do Cálculo da Pontuação Final por critério  
Fonte: Elaborado pelo autor

São definidos 03 (três) faixas de estágio para as organizações públicas que utilizarem esse instrumento para sua avaliação da gestão:

- Faixa de 0 a 50: organizações com estágios preliminares de desenvolvimento de práticas de gestão, não sendo caracterizada a implementação dessas práticas;
- Faixa de 51 a 80: organizações com práticas nos primeiros estágios de desenvolvimento e implementação ocorrendo lacunas significativas na aplicação;
- Faixa de 81 a 100: organizações com resultados decorrentes da aplicação das práticas implementadas, com tendências favoráveis.

Após a aplicação dos formulários, os auditores devem alimentar o sistema de medição com o propósito de verificar os resultados atingidos com as metas estabelecidas no sistema de medição, como também o comportamento dos indicadores de resultado e os indicadores de direção, definidos para esse modelo de avaliação.

#### 5.3.13 Requisitos para Implementação

A implementação do sistema de medição deve ser através da definição de um projeto piloto, onde neste projeto deve-se definir o órgão da administração direta no qual será testado o modelo aqui proposto. Alguns requisitos são necessários para a implementação, tanto do projeto piloto como do modelo definitivo, tais como:

- Elaboração de norma (Lei, Decreto, Instrução Normativa) formalizando no âmbito do governo estadual o processo de avaliação de desempenho organizacional da gestão pública;
- Alteração das normas que regulamentam as atividades da Secretaria da Controladoria – SECON para inclusão da avaliação do desempenho da gestão organizacional dos órgãos públicos estaduais do poder executivo;
- Instituição do Conselho de Gestão - CGEST do órgão considerado projeto piloto, através de ato formal (Decreto Estadual);

- Instituição do Grupo Técnico de Avaliação da Gestão – GTAG do órgão considerado projeto piloto, através de ato formal (Decreto Estadual);
- Realização de reunião específica com o Governador e Secretários de estado apresentando o modelo de avaliação do desempenho da gestão organizacional pública;
- Realização de seminários de sensibilização com os órgãos e servidores quanto à importância do processo de avaliação do desempenho da gestão organizacional pública;
- Capacitação dos auditores internos da SECON, especificamente aqueles que fazem parte da Coordenadoria de Auditoria de Gestão no modelo apresentado neste trabalho;
- Capacitação dos servidores que compõe o GTAG do órgão considerado projeto piloto no modelo apresentado neste trabalho;
- Realização da primeira avaliação da gestão em conjunto (GTAG e auditores internos da SECON);
- Realização da primeira avaliação interna conduzida pelo GTAG;
- Realização da primeira avaliação externa conduzida pelos auditores internos da SECON.

Isto realizado, provavelmente acertos deverão acontecer no modelo de avaliação e em seus instrumentos. Somente a partir daí, a SECON deverá expandir esse modelo para os demais órgãos da administração direta do estado, inclusive, adaptando, se necessário os instrumentos para a realidade dos órgãos, mantendo sempre os 07 (sete) critérios definidos no item 5.3.2. A adaptação aqui registrada refere-se aos textos contidos nos formulários de avaliação apresentados no item 5.3.11 deste trabalho, visto que o sistema de pontuação não deve ser alterado, pois caso ocorra tal fato, a SECON não poderá, por exemplo, estabelecer classificações entre os órgãos, como também a possibilidade de análise sistêmica da gestão organizacional estadual.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um sistema de avaliação contribui para democratizar a gestão e para o controle racional do gasto público, fortalecendo, portanto a capacidade do Estado para governar. Neste sentido, a avaliação da gestão pública contribui para a democratização da sociedade e do Estado e para a consolidação do processo de desburocratização institucional.

As razões que levam os países a implementar avaliações de desempenho variam desde pressões fiscais sobre os gastos públicos às reformas de governos evidenciando novos métodos e novas estruturas para o planejamento governamental e para a coordenação da tomada de decisões. Pressões econômicas externas também motivam a utilização de mensuração de resultados no setor público.

Entretanto, considerando as razões já mencionadas acima, o problema que motivou o autor a desenvolver este trabalho foi qual o modelo de avaliação adequado a órgãos da administração direta do governo estadual?

Primeiro aspecto a ser abordado na elaboração do modelo de avaliação é se o modelo estará direcionado para realizar apenas a medição do desempenho ou a gestão do desempenho. O conceito de medição do desempenho refere-se à criação de um sistema de indicadores e ferramentas que permitem medir o rendimento de um indivíduo, organização ou programa. O outro se refere ao uso das informações geradas por este sistema de indicadores para aprender e tomar decisões a um nível mais estratégico. No caso do deste trabalho optou-se por desenvolver um modelo que permita a gestão do desempenho.

A diferença entre medição e gestão do desempenho está na aprendizagem gerada quando os indicadores de desempenho são utilizados de uma maneira coerente e sistemática para tomar decisões com respeito ao indivíduo, organização e programa do qual se tem obtido a informação.

Outro aspecto importante para a elaboração do modelo de avaliação é a definição de critérios a serem considerados na avaliação. A definição de critérios é o processo de estabelecer regras de ouro que se aplicam às amplas categorias de organizações, funções e programas. A aplicação de critérios consiste no processo de comparação das normas aceitas e os aspectos das organizações, funções ou programas específicos. Neste trabalho foram estabelecidos 07 (sete) critérios voltados para a gestão organizacional. A partir da observação da conformidade ou discrepância de determinado procedimento com os critérios, o órgão de auditoria faz uma inferência para chegar a um juízo de valor.

A gestão do modelo de avaliação proposto neste trabalho ocorre de duas formas: gestão interna e gestão externa. A primeira é conduzida por um grupo de servidores que compõe o Grupo Técnico de Avaliação da Gestão - GTAG do órgão e a segunda é exercida por auditores internos da SECON.

No estado do Ceará, o órgão do governo estadual responsável pela realização das auditorias internas, a Secretaria da Controladoria - SECON, adota técnicas de auditorias utilizadas pelo governo federal, voltadas para a gestão de programas, projetos, contratos e demais atividades relacionadas ao aspecto das finanças públicas, ficando assim caracterizado o enfoque em auditoria e não em avaliação de desempenho. Sendo assim, há a necessidade de alteração nas normas que regulamentam as atividades da SECON para inclusão da avaliação do desempenho da gestão organizacional pública.

Este trabalho utilizou como referencial teórico 02 (dois) modelos de avaliação e 01 (um) sistema de medição. Os modelos de avaliação de desempenho são o Programa da Qualidade do Setor Público - PQSP e o *Balanced Scorecard* - BSC. O primeiro é adotado por órgãos públicos, principalmente os federais, na avaliação da gestão organizacional. O segundo busca a identificação e balanceamento de indicadores organizacionais. O sistema de medição é o desenvolvido pela Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade – FPNQ, onde a mesma utiliza a teoria do PQSP e do BSC para o desenvolvimento do instrumento do sistema de medição do desempenho.

Este trabalho considera a necessidade de implementação da avaliação de desempenho da gestão organizacional pública nos órgãos públicos estaduais, especificamente no poder executivo.

Em vista disso, o objetivo geral da dissertação é a elaboração de uma proposta de modelo de avaliação de gestão pública para a implementação na Secretaria da Controladoria do Estado do Ceará, sendo este objetivo geral atendido ao final deste trabalho com a proposta do modelo de avaliação da gestão pública direcionado para a gestão organizacional apresentado no Capítulo 4.

O modelo proposto neste trabalho possui premissas específicas, sendo consideradas aquelas abordadas nas teorias analisadas no decorrer deste trabalho, dentre as quais destaca-se que o cidadão não deve ser considerado como cliente concedendo igualdade de tratamento e acesso aos serviços pela população, e também garantir que a avaliação do desempenho da gestão não seja mais uma frustração da teoria da administração, quanto à sua aplicabilidade.

O modelo é composto por critérios e requisitos, onde são demonstrados os 07 (sete) critérios e seus respectivos requisitos que comporão os instrumentos de avaliação; uma estrutura de gestão, sendo essa estrutura composta por um conselho e um grupo de trabalho; uma metodologia específica abordando a gestão interna e externa do modelo; um processo de avaliação, demonstrando a auto-avaliação e a avaliação; um sistema de medição, apresentando a Tabela de Alinhamento de Indicadores que possibilitará a gestão do desempenho através do desenvolvimento do Gráfico de Desempenho; instrumento de avaliação; apresentando 07 (sete) questionários relacionados com os 07 (sete) critérios de avaliação e os seus requisitos e um método específico de apuração de pontos, sendo apresentado a Tabela de Apuração de Pontos com o respectivo cálculo para o preenchimento dessa. Também são demonstradas as faixas de classificação, no total de três, que os órgãos podem ser classificados.

O autor deste trabalho considera que o modelo possui algumas vantagens, sendo destacadas as seguintes:

- Modelo com linguagem de fácil entendimento;
- Modelo com instrumentos de avaliação de simples aplicabilidade;
- Modelo com mensuração de critérios, procurando minimizar a subjetividade da avaliação;
- Modelo permite ao final o monitoramento estatístico e gráfico da evolução da gestão;
- Modelo não requer sistemas informatizados avançados, sendo necessário apenas uma planilha eletrônica para a geração dos gráficos de desempenho.

Os requisitos necessários para implementação do modelo proposto neste trabalho são de fácil implementação, embora envolva uma mudança cultural no governo, o que necessariamente demanda tempo para que isso ocorra. Isto, contudo não impede o início desse processo, pois existe a necessidade de sensibilização para aplicação do modelo de avaliação. Os demais requisitos são basicamente estruturais, na medida em que é necessária a implantação do Conselho de Gestão (CGEST) e do Grupo Técnico de Avaliação da Gestão (GTAG), exigindo também uma capacitação específica relacionada ao modelo proposto.

O autor considera que com o modelo proposto está contribuindo para a sistematização do desempenho na administração pública, o que no decorrer deste trabalho busca evidenciar a importância dessa área da administração contemporânea como um instrumento gerencial que busca a melhoria sistêmica da organização, visto que sendo o modelo direcionado para a gestão organizacional, na realidade o que se quer a melhoria de modelos de gestão organizacional, que evidentemente faz as organizações funcionarem.

Não obstante, o autor considera que este trabalho permite ainda algumas linhas de pesquisa a serem desenvolvidas como, por exemplo:

- Aplicação do método na escala piloto para um estudo de caso;

- Avaliação dos resultados do método quanto à melhoria efetiva da gestão organizacional;
- Exploração do modelo quanto a aplicação nos diversos órgãos públicos, que embora prestem serviço, possuem atividades distintas, como área social e área administrativa-financeira.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBRECHT, Karl. “**A única coisa que importa: trazendo o poder do cliente para dentro de sua empresa**”; tradução: Nivaldo Montingelli Jr. – 2. ed – São Paulo: Pioneira, 1995.

ANDRÍOLO, Paulo do José, “**Uma análise dos sistemas de gestão pública de acordo com o conceito atribuído ao destinatário das ações públicas**”, ENAPAD, 2002

ANSOFF, H. Igor. “**Implantando a administração estratégica**”; tradução: Antônio Zoratto Sanvicente, Guilherme Ary Plonky. 2. ed. – São Paulo: Atlas, 1993.

BARZELAY, Michael. “**Instituições centrais de auditoria e auditoria de desempenho: uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE**”. Revista do Serviço/Fundação Escola Nacional de Administração Pública – Ano 53, n.2 (Abr-Jun/2002). Brasília: ENAP, 1997

BEHN, Robert D., “**O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática**”, Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública — Ano 49, n.4. Brasília: ENAP, 1998

BJORK, Gordon C. “**A empresa privada e o interesse público: os fundamentos de uma economia capitalista**”. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

BRASIL, Presidente, 1995 – (F.H. Cardoso), “**Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**”. Brasília: Presidência da República, 1995.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. “**Técnicas de entrevista para auditorias**”. Brasília: TCU, Secretaria de Auditoria e Inspeções, 1998.

\_\_\_\_\_, “**Técnicas de Auditoria: Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos**”. Brasília: TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000.

\_\_\_\_\_, “**Manual de Auditoria de Natureza Operacional**”. Brasília: TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000.

\_\_\_\_\_, “**Técnicas de Auditoria: Benchmarking**”. Brasília: TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000.

\_\_\_\_\_, “**Técnicas de Auditoria: análise stakeholder**”. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2001.

\_\_\_\_\_, “**Técnicas de Auditoria: análise SWOT e matriz de verificação de risco**”. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2001.

\_\_\_\_\_, “**Técnicas de apresentação de dados**”. Brasília: TCU, Secretaria-Adjunta de Fiscalização, 2001.

\_\_\_\_\_, “**Técnicas de Auditoria: marco lógico**”. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2001.

\_\_\_\_\_, **“Técnicas de Auditoria: análise RECI”**. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2001.

\_\_\_\_\_, **“Controle de qualidade de auditorias de natureza operacional”**. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2002.

\_\_\_\_\_, **“Roteiro de auditoria: Monitoramento de Auditorias de Natureza Operacional”**. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2002.

BRESSER, Luiz Carlos. **“Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil”**. R. Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública —Ano 49, n.1 Brasília: ENAP, 1998.

CAMPOS, Vicente Falconi. **“Gerenciamento pelas diretrizes”**. MG: Fundação Christiano Ottoni, Escola de Engenharia da UFMG, 1996.

CARR, David K., **“Excelência nos serviços públicos: gestão da qualidade total na década de 90”**, Rio de Janeiro: Qualitymark Ed., 1992

DRUCKER, Peter Ferdinand. **“Desafios gerenciais para o século XXI”**; tradução: Nivaldo Montingelli Jr. São Paulo: Pioneira Ed., 1999.

DRUCKER, Peter Ferdinand, **“Administrando para obter resultados”**, Tradução Nivaldo Montingelli Jr. – São Paulo: Pioneira; 1998

FERLI, Ewan. **“A nova administração pública em ação”**. Tradução de Sara Rejane de Freitas Oliveira; revisão técnica de Tomás de Aquino Guimarães. – Brasília: Editora Universidade de Brasília: ENAP, 1999

FPNQ – Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade. **“Planejamento do Sistema de Medição do Desempenho”**, 2ª. Edição. São Paulo: FPNQ, 2002

HARRINGTON, James. **“Aperfeiçoando processos empresarias”**; tradução Luiz Liske – São paulo :Makron Bokks, 1993

HORNGREN, Charles T. **“Introdução à Contabilidade Gerencial”**, Rio de Janeiro: Prentice/Hall do Brasil, 1985

JOINER, Brian L. **“As metas gerenciais: gerência de Quarta geração”**. Tradução Eliane Kanner – São Paulo :Makron Books, 1995.

KANITZ, Stephen Charles. **“Controladoria: Teoria e estudos de casos”**. São Paulo: Pioneira, 1977.

KAPLAN, Robert S. & NORTON, David P. **“A estratégia em ação: balanced scorecard”**.; Tradução: Luiz Euclydes Trindade Frazão Filho. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

MICKLETHWAIT, John; Woolaridge, Adrian. **“Os bruxos da administração: como se localizar na babel dos gurus empresariais”**; Tradução Ana Beatriz Rodrigues, Priscilla Martins Celeste – Rio de Janeiro: Campus, 1998.

MINTZBERG, Henry, **“Ensaio – Administrando governos, governando administrações”**, Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública — Ano 49, n.4. Brasília: ENAP, 1998

MINAYO, M.C.S. (Org.). **“Pesquisa social: teoria, método e criatividade”**. 7. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

MOSSIMANN, Clara Pelegrinello *et* FISCH, Sílvio. **“Controladoria: seu papel na administração de empresas”**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MP. **“Avaliação Continuada da Gestão Pública: Repertório / Secretaria de Gestão”**. – Brasília: MP, SEGES, 2004

OSPINA, Sônia, **“La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados”**. CLAD, 2002

SENGE, Peter M., **“A quinta disciplina: arte e prática da organização de aprendizagem”**, Tradução OP Traduções, Editora Best Seller, 2ª. Edição – São Paulo – 1998.

SIQUERIA, José Ricardo Maia de; SOLTELINHO, Wagner, **“O profissional de controladoria no mercado brasileiro – do surgimento da profissão aos dias atuais.”**, Revista contabilidade e finanças – FIPECAFI FEA USP, São Paulo, v.16, n. 27, p.66-77, set./dez. 2001

TALBOT, Colin; DAUNTON, Lyn; MORGAN, Colin. *A mensuração do desempenho de ministérios e agências de governo: evoluções internacionais*. **Revista do Serviço/Fundação Escola Nacional de Administração Pública** – Ano 52, n.3 (Jul-Set/2001). Brasília: ENAP, 1997

TROSA, Sylvie. **“Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete”**. Tradução: Maria Luíza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF: ENAP, 2001

VIEIRA, Roberto Fonseca, **“A relação entre a empresa privada e o interesse público: princípio da utilidade e da abertura empresarial”**. Escola de Comunicações e Artes – ECA/USP, 2001.

YIN, Robert K. **“Estudo de caso: planejamento e métodos”**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

# **Anexo**

Quadro 23: Tabela de Documentos utilizados pela SECON (continua)

<b>Documento</b>	<b>Órgão de Origem</b>	<b>Sinopse</b>
<b>Técnicas de Auditoria Análise RECI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tribunal de Contas da União               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Secretaria-Geral de Controle Externo                   <ul style="list-style-type: none"> <li>§ Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	A análise RECI (Responsabilidade, Execução, Consultado e Informado) é uma ferramenta que ajuda a identificar quem é o responsável pelas atividades desenvolvidas, quem as executa, quem é consultado e informado, seja no âmbito limitado de uma equipe de trabalho, seja em relação a um órgão, entidade ou programa.
<b>Técnicas de Auditoria Marco Lógico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tribunal de Contas da União               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Secretaria-Geral de Controle Externo                   <ul style="list-style-type: none"> <li>§ Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	O Marco Lógico é um modelo analítico para orientar a formulação, a execução, o acompanhamento e a avaliação de programas ou de projetos governamentais. É um instrumento de planejamento adotado por todas as organizações que postulam financiamento junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID
<b>Técnicas de Apresentação de Dados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tribunal de Contas da União               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Secretaria-Geral de Controle Externo                   <ul style="list-style-type: none"> <li>§ Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	As equipes de auditoria dedicam uma boa parte do seu tempo de trabalho à estruturação de seus achados e de suas conclusões da forma de relatórios. Para que os relatórios atinjam os seus objetivos, é importante que seus argumentos sejam apresentados de forma clara e convincente, dando-se o devido destaque aos seus pontos-chave. Para isso a inclusão de ilustrações, tabelas, gráficos, diagramas, mapas é necessária para agregar valor ao documento.
<b>Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (Instrução Normativa N° 01, de 06 de abril de 2001)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministério da Fazenda               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Secretaria Federal de Controle Interno</li> </ul> </li> </ul>	Define diretrizes, princípios, conceitos e normas técnicas para atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal

Quadro 23: Tabela de Documentos utilizados pela SECON (continuação)

<b>Documento</b>	<b>Órgão de Origem</b>	<b>Sinopse</b>
<b>Programa de Auditoria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministério da Fazenda               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Secretaria Federal de Controle Interno</li> </ul> </li> </ul>	Constitui os procedimentos básicos a serem adotados nas auditorias de Contrato de Gestão
<b>Manual de Auditoria de Natureza Operacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tribunal de Contas da União               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Secretaria-Geral de Controle Externo                   <ul style="list-style-type: none"> <li>§ Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	Estabelece a distinção conceitual entre auditoria de desempenho operacional e avaliação de programas, modalidades de Auditoria de Natureza Operacional. Demonstra as etapas do desenvolvimento dos trabalhos de Auditoria de Natureza Operacional, como também métodos utilizados na análise preliminar do objeto de auditoria.
<b>Técnica de Auditoria Benchmarking</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tribunal de Contas da União               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Secretaria-Geral de Controle Externo                   <ul style="list-style-type: none"> <li>§ Coordenadoria de Fiscalização e Controle</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	Explora as características básicas da técnica de benchmarking e sua aplicação nos trabalhos de auditoria de desempenho.
<b>Técnica de Auditoria Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tribunal de Contas da União               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Secretaria-Geral de Controle Externo                   <ul style="list-style-type: none"> <li>§ Coordenadoria de Fiscalização e Controle</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	Aborda indicadores de desempenho, suas características básicas e sua utilização na avaliação de desempenho. Apresenta a técnica de mapa de produtos, sua aplicação e forma de elaboração.
<b>Roteiro de Controle de Qualidade de Auditorias de Natureza Operacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tribunal de Contas da União               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Secretaria-Geral de Controle Externo                   <ul style="list-style-type: none"> <li>§ Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	Apresenta as atividades e os instrumentos necessários a execução do controle de qualidade compreendendo a avaliação de todas as etapas da auditoria, iniciando pela seleção do objeto a ser auditado, o planejamento, execução, elaboração do relatório, divulgação e monitoramento da implementação das recomendações.

Quadro 23: Tabela de Documentos utilizados pela SECON (continuação)

<b>Documento</b>	<b>Órgão de Origem</b>	<b>Sinopse</b>
<b>Técnicas de Auditoria Análise SWOT e Matriz de Verificação de Risco</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tribunal de Contas da União               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Secretaria-Geral de Controle Externo                   <ul style="list-style-type: none"> <li>§ Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	Apresenta duas técnicas, a análise de ambiente interno/externo (SWOT) e a matriz de verificação de risco com o objetivo de oferecer às equipes subsídios para a aplicação destas técnicas na fase de planejamento dos trabalhos de auditoria.
<b>Técnicas de Auditoria Análise Stakeholder</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tribunal de Contas da União               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Secretaria-Geral de Controle Externo                   <ul style="list-style-type: none"> <li>§ Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	Apresenta a técnica da análise de atores (Stakeholder) com o objetivo de oferecer às equipes subsídios para a aplicação desta técnica, tanto na fase de planejamento quanto na etapa de execução dos trabalhos de auditoria. A análise stakeholder consiste na identificação dos principais atores envolvidos, dos seus interesses e do modo como esses irão afetar os riscos e a viabilidade de programas ou projetos.
<b>Técnicas de Entrevista para auditorias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tribunal de Contas da União               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Secretaria-Geral de Controle Externo                   <ul style="list-style-type: none"> <li>§ Secretaria de Auditoria e Inspeções</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	Apresenta uma orientação geral sobre como as entrevistas devem ser conduzidas pelas equipes de auditoria – como fazer as apresentações, como expor os objetivos, as observações e recomendações da auditoria, como formular as perguntas e como registrar as respostas.
<b>Monitoramento de Auditorias de Natureza Operacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tribunal de Contas da União               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Secretaria-Geral de Controle Externo                   <ul style="list-style-type: none"> <li>§ Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	Apresenta as atividades e instrumentos necessários à execução do monitoramento de auditoria, iniciando com o Plano de Ação a ser elaborado pelo gestor, a definição do Grupo de Contato, a ser criado após a apreciação do Relatório de Auditoria e por fim o Relatório de Impacto da Auditoria, a ser elaborado ao final das atividades de monitoramento.