

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE
PRODUÇÃO**

Magali Geovana Ramlow Campelli

**A INTEGRAÇÃO DO GERENCIAMENTO DE PROJETOS COM
O *BALANCED SCORECARD* EM PROJETOS PÚBLICOS: UMA
CONTRIBUIÇÃO PARA A EFETIVIDADE NO
GERENCIAMENTO DE CONVÊNIOS**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do Grau de Doutora em Engenharia de Produção.

Orientador: Prof. Dr. Nelson Casarotto Filho.

Florianópolis

2011

Catálogo na fonte elaborada pela biblioteca da
Universidade Federal de Santa Catarina

C193i Campelli, Magali Geovana Ramlow

A integração do gerenciamento de projetos com o *balanced scorecard* em projetos públicos [tese] : uma contribuição para a efetividade no gerenciamento de convênios / Magali Geovana Ramlow Campelli ; orientador, Nelson Casarotto Filho. – Florianópolis, SC, 2011.

216 p.: il., tabs.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção.

Inclui referências

1. Engenharia de produção. 2. Gestão de projetos. 3. Balanced scorecard. 4. Convênios. 5. Setor público. I. Casarotto Filho, Nelson. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. III. Título.

CDU 658.5

Magali Geovana Ramlow Campelli

A INTEGRAÇÃO DO GERENCIAMENTO DE PROJETOS COM O *BALANCED SCORECARD* EM PROJETOS PÚBLICOS: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA A EFETIVIDADE NO GERENCIAMENTO DE CONVÊNIOS.

Esta Tese foi julgada adequada para obtenção do Título de “**Doutora em Engenharia de Produção**”, e aprovada em sua forma final pelo **Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção** da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 24 de fevereiro de 2011.

Prof. Antonio Cezar Bornia, Dr.
Coordenador do Programa

Banca Examinadora:

Prof. Nelson Casarotto Filho, Dr.
Orientador
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof^a. Myriam Eugênia Ramalho Prata Barbejat, Dra.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Carlos Fernando Coruja Agustini, Dr.
Universidade do Planalto Catarinense

Prof. Flavio Ricardo Liberali Magajewski, Dr.
Universidade do Sul de Santa Catarina

Prof. Antonio Cezar Bornia, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Luis Carlos Cancellier de Olivo, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Dedico este trabalho ao meu filho, Luigi.

AGRADECIMENTOS

Ao professor Dr. Nelson Casarotto, meu orientador, pela permanente atenção dispensada, pelas ponderações e sugestões que contribuíram para a elaboração desta tese.

À professora, Dra. Myriam Barbejat, pela co-orientação, estímulo e opiniões manifestadas.

Aos professores doutores, membros da Banca Examinadora, que aceitaram o convite para participar da Sessão de Defesa Pública da Tese.

Aos professores, Jair dos Santos Lapa, Dr.; Antonio Cezar Bornia, Dr.; Nelson Casarotto Filho, Dr.; Antônio Sérgio Coelho, Dr.; Álvaro G. Rojas Lezana, Dr. e Sérgio Fernando Torres de Freitas, Dr. que participaram da banca do Exame de Qualificação e definiram os novos rumos da minha tese.

À doutoranda Nara Stefano, colega de curso, que em muito contribuiu na organização do texto.

Aos servidores do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina, pela atenção dispensada ao longo dos últimos anos.

Aos colegas especialistas da Secretaria de Estado da Fazenda que, prontamente, colaboraram ao responder o instrumento de pesquisa.

À Secretaria de Estado da Saúde e aos seus servidores da Gerência de Contabilidade que forneceram os dados para levantamento da pesquisa.

À Secretaria de Estado da Fazenda pela liberação de minhas atividades profissionais junto à Gerência de Contas Públicas da Diretoria de Auditoria Geral para que eu pudesse me dedicar inteiramente, nos últimos seis meses, à elaboração da Tese.

Aos meus familiares e amigos que, em todos os momentos, me incentivaram nesta jornada.

À Universidade Federal de Santa Catarina, por me dar oportunidade de adquirir novos conhecimentos.

A Deus, por me dar coragem nos momentos mais difíceis dessa jornada.

"Aprender é a única coisa de que a mente nunca se cansa, nunca tem medo e nunca se arrepende."

(Leonardo da Vinci)

RESUMO

Este estudo tem por objetivo propor um modelo de gestão para avaliar a execução de projetos públicos utilizando a ferramenta do *Balanced Scorecard* integrada à Teoria de Gerenciamento de Projetos. Destacam-se, como instrumento legal, no processo de transferências voluntárias de recursos federais da União a Estados e Municípios, os Convênios. Estes, por sua vez, têm o papel de viabilizar a execução de programas de governo, em regime de mútua cooperação e, portanto, podem ser tratados como projetos. Até o presente momento, não foram identificados estudos acadêmicos relacionados a esta abordagem de integração entre o BSC e o Gerenciamento de Projetos no setor público. Para a condução da pesquisa foi adotado como técnica o estudo de caso na área da saúde em convênios de capacitação. Para a elaboração e validação de indicadores do modelo, que permitissem a avaliação de desempenho dos projetos, foi aplicado um questionário a 33 especialistas, auditores do Controle Interno do Poder Executivo do Estado de Santa Catarina. Como resultado, tem-se que os indicadores de cumprimento de prazos, tanto para a Perspectiva Financeira quanto para a Perspectiva Clientes, são fundamentais para o sucesso do projeto. Além disso, os indicadores que permitem aferir os resultados na perspectiva *Feedback* e Aprendizado prospectam para desenvolvimento de melhoria contínua dos processos. Em síntese, o gerenciamento de projetos públicos sob as quatro perspectivas do BSC permitirá contribuir para a visão estratégica do programa de governo; aprimorar os processos; obter satisfação dos usuários e criar padrões criteriosos de distribuição de recursos para as ações de governo produzirem efetividade.

Palavras-chave: Gerenciamento de Projetos, *Balanced Scorecard*, Benchmarking, Convênios, Setor público.

ABSTRACT

The objective of this study is to propose a management model to evaluate the implementation of public projects using the *Balanced Scorecard* (BSC) tool integrated to the Theory of Project management. Covenants stand out as the legal instrument in the process of voluntary transfers of federal funds from the Union to States and Municipalities. They facilitate the implementation of government programs in a regime of mutual cooperation and therefore can be treated as projects. To date, there are no academic studies on the integration between BSC and Project management in the public sector. To conduct the research, the case study method was applied on training covenants in the Santa Catarina State Health Department. In order to develop and validate the indicators of the model that would allow the performance evaluation of the projects, a questionnaire was given to 33 experts, auditors from the Internal Control of the Executive Branch of the State of Santa Catarina. As a result, it was established that the indicators of compliance with deadlines for both the Financial Perspective and for the Clients Perspective are key to project success. In addition, the indicators which measure results in the Learning and Growth Perspective allow for continuous process improvement. In summary, the management of public projects under the four BSC perspectives will contribute to the strategic vision of the government program, improve processes, achieve customer satisfaction and create judicious patterns for the distribution of resources to produce effective government actions.

Key words: Project Evaluation; Project Management; Balanced Scorecard; Public Sector; Covenants.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|-----|
| Figura 1 - Evolução do <i>balanced scorecard</i> | 36 |
| Figura 2 – A Estrutura para a tradução da estratégia em termos operacionais do <i>balanced scorecard</i> | 38 |
| Figura 3 - Mudança de um sistema de controle gerencial para um sistema gerencial estratégico..... | 40 |
| Figura 4 - Princípios da organização focalizada na estratégia..... | 42 |
| Figura 5 - Diferenças entre o BSC tradicional e o adaptado à nova gestão pública..... | 46 |
| Figura 6 - Passos do processo de <i>benchmarking</i> por fonte interna x fonte externa..... | 78 |
| Figura 7 - Processo de <i>benchmarking</i> aplicado por fonte externa..... | 79 |
| Figura 8 - Áreas do modelo de <i>benchmarking</i> do sistema produtivo classe mundial..... | 82 |
| Figura 9 - Passos para a proposta do modelo..... | 94 |
| Figura 10 - A organização do Plano Plurianual – PPA..... | 108 |
| Figura 11 - Estrutura Funcional e Programática do Governo..... | 108 |
| Figura 12 - Equivalência das interações dos grupos de processos entre as fases do Convênio..... | 112 |
| Figura 13 - Proposta do fluxo do modelo..... | 120 |
| Figura 14 - Sistema gerencial de convênios com a utilização do BSC..... | 122 |
| Figura 15 - Perspectivas do BSC e áreas de conhecimento de Gerenciamento de Projetos..... | 159 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|-----|
| Quadro 1 - Experiências internacionais relatadas..... | 49 |
| Quadro 2 - Comparação de projeto x departamento de produção..... | 56 |
| Quadro 3 - Tempos de mudanças na gestão de projetos..... | 62 |
| Quadro 4 - Níveis de práticas e performances por categorias..... | 83 |
| Quadro 5 - Relação entre as áreas de concentração do <i>benchmarking</i> ... | 85 |
| Quadro 6 - Programação qualitativa por blocos da estrutura..... | 110 |
| Quadro 7 - Programação quantitativa por item da estrutura | 110 |
| Quadro 8 - Correlação entre as áreas de conhecimento em Gerenciamento de projetos e as fases do convênio..... | 113 |
| Quadro 9 - As perspectivas do BSC perante o foco interno e externo..... | 121 |
| Quadro 10 - Correlação entre os elementos do modelo e as perspectivas do BSC..... | 121 |
| Quadro 11 - Correlação entre as áreas de Gerenciamento de projetos, as perspectivas do BSC e as fases do convênio..... | 123 |
| Quadro 12 - Perguntas básicas em Gerenciamento de projetos..... | 127 |
| Quadro 13 - Correlação entre as áreas de Gerenciamento de projetos, as perspectivas do BSC e as fases do convênio..... | 129 |
| Quadro 14 - Correlação de perguntas básicas entre as áreas de Gerenciamento de projetos e as perspectivas do BSC..... | 130 |
| Quadro 15 - Áreas de conhecimento em Gerenciamento de projetos integradas às perguntas chaves do quadro 14..... | 133 |

| | |
|---|-----|
| Quadro 16 - Perspectivas do BSC integradas às perguntas chaves do quadro 14..... | 137 |
| Quadro 17 - Áreas de conhecimento em Gerenciamento de projetos integradas às perspectivas do BSC..... | 140 |
| Quadro 18 - Áreas de conhecimento em Gerenciamento de projetos integradas às perspectivas do BSC com indicadores validados..... | 141 |
| Quadro 19 - Perspectivas do BSC no setor público e as áreas de Conhecimento do PMBOK..... | 156 |
| Quadro 20 - Perspectivas do BSC e os indicadores para avaliação de projetos de capacitação..... | 157 |
| Quadro 21 - Apresentação dos resultados – Perspectiva Processos Internos. Por tipo de resposta..... | 160 |
| Quadro 22 - Apresentação dos resultados – Perspectiva Financeira. Por tipo de resposta..... | 161 |
| Quadro 23 - Apresentação dos resultados – Perspectiva Clientes. Por tipo de resposta..... | 162 |
| Quadro 24 - Apresentação dos resultados – Perspectiva <i>Feedback</i> e Aprendizado. Por tipo de resposta..... | 163 |
| Quadro 25 - Resumo das observações realizadas pelos especialistas..... | 164 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|----|
| Tabela 1 - Valores repassados a estados e municípios. Em milhões de R\$..... | 29 |
|--|----|

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 23 |
| 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO | 23 |
| 1.1 JUSTIFICATIVA | 24 |
| 1.2 ORIGINALIDADE | 30 |
| 1.3 OBJETIVO GERAL DA PESQUISA | 31 |
| 1.4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS | 32 |
| 1.5 LIMITAÇÕES DA PESQUISA | 32 |
| 1.6 ESTRUTURA DA TESE | 32 |
| 2 <i>BALANCED SCORECARD</i> | 35 |
| 2.1 DA ABORDAGEM TRADICIONAL À ABORDAGEM GERENCIAL..... | 35 |
| Figura 1 - Evolução do <i>balanced scorecard</i> | 36 |
| 2.2 ORGANIZAÇÃO ORIENTADA PARA A ESTRATÉGIA..... | 41 |
| 2.3 BSC NO SETOR PÚBLICO | 44 |
| 2.3.1 As perspectivas do BSC na administração pública..... | 45 |
| 2.4 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS ADQUIRIDAS PELO USO DO BSC..... | 48 |
| 2.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 52 |
| 3 GERENCIAMENTO DE PROJETOS..... | 55 |
| 3.1 GERENCIAMENTO DE PROJETOS NA CONCEPÇÃO DO PMI..... | 63 |
| 3.1.1 Áreas de especialização | 64 |
| 3.1.2 Ciclo de vida de um projeto | 68 |
| 3.1.3 Grupos de processos de Gerenciamento de projetos de um projeto..... | 69 |
| 3.2 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 70 |
| 4 <i>BENCHMARKING</i> | 73 |
| 4.1 ORIGEM DO <i>BENCHMARKING</i> | 75 |
| 4.2 TIPOS DE <i>BENCHMARKING</i> | 76 |
| 4.3 PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DE UM ESTUDO DE <i>BENCHMARKING</i> | 77 |
| 4.4 O MODELO <i>MADE IN BRAZIL</i> | 81 |
| 4.5 <i>BENCHMARKING</i> NO SETOR PÚBLICO | 84 |
| 4.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 87 |

| | |
|---|------------|
| 5. METODOLOGIA | 89 |
| 5.1 ASPECTOS METOLÓGICOS | 89 |
| 5.2 DESENVOLVIMENTO DA PROPOSTA DE MODELO | 93 |
| 5.2.1 Convênios..... | 94 |
| 5.2.1.1 <i>Fases do Convênio</i> | 97 |
| 5.3 INTEGRAÇÃO DO GERENCIAMENTO DE PROJETOS E O BSC NO DESENVOLVIMENTO DO MODELO | 105 |
| 6 O ESTUDO DE CASO | 147 |
| 6.1 A Estrutura Organizacional da SES | 147 |
| 6.3 A VALIDAÇÃO DOS INDICADORES PELO CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DE SANTA CATARINA..... | 151 |
| 6.3.1 A Fiscalização e o Controle no Estado de Santa Catarina..... | 151 |
| 6.3.1.1 O Controle Interno no Estado de Santa Catarina..... | 152 |
| 6.4 A APLICAÇÃO DOS QUESTIONÁRIOS | 155 |
| 6.5 ANÁLISE DOS DADOS | 160 |
| 6.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 166 |
| 7 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES | 169 |
| 7.1 RECOMENDAÇÕES PARA TRABALHOS FUTUROS..... | 171 |
| REFERÊNCIAS..... | 173 |
| APÊNDICE 1 - Questionário de validação dos indicadores..... | 195 |
| APÊNDICE 2 - Respostas dos especialistas | 205 |
| ANEXO 1 – Informações resumidas dos convênios | 209 |

1 INTRODUÇÃO

O presente capítulo procura contextualizar a pesquisa abordando o problema, a originalidade, o objetivo geral e os objetivos específicos, a metodologia empregada e, por fim, a estrutura da tese.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

A administração pública tem procurado a focar suas ações visando à obtenção de resultados para a sociedade. Nessa lógica, torna-se imperativo que o Estado mensure o seu desempenho de forma sistemática e estruturada. Para a viabilização dessa diretriz, as organizações ou entes públicos devem estar dotados de um modelo de avaliação de desempenho que contribua para que o Estado agregue valor à sociedade, por meio, sobretudo, da transparência.

A evolução da administração pública, no Brasil, aponta segmentos importantes de gestão. O primeiro denominado de administração patrimonialista, surgiu na Monarquia e o Estado era de propriedade do rei e o patrimônio privado se confundia com o patrimônio público. Com a República, nasceu a administração burocrática, com a criação de normas rígidas nos procedimentos administrativos, diferenciando o patrimônio público do privado. Atualmente, vivemos na era da administração pública gerencial na qual se exige uma postura empreendedora em todas as áreas do serviço público.

Essa nova forma de gerenciar o país é ainda um grande desafio para a administração pública brasileira implantar uma gestão com eficiência, eficácia e efetividade nas ações do Estado, com resultados orientados para o “cliente-cidadão” e com a cultura permanente de avaliação das políticas públicas (PEREIRA, 1996).

A avaliação tem sido o principal instrumento de gestão utilizado pela administração pública quando se procura averiguar a eficiência, a eficácia e a efetividade com que as políticas públicas são implementadas.

O *Balanced Scorecard* – BSC se destaca como uma ferramenta para medir e avaliar o desempenho organizacional.

Com a crescente exigência social por um Estado capaz de atuar com celeridade na solução dos problemas e no atendimento das demandas sociais, não é mais admissível, também, que a fiscalização da administração pública se restrinja ao exame da conformidade e da

regularidade dos gastos públicos na execução dos programas governamentais, sobrestando os aspectos da economia, eficiência, eficácia e efetividade.

A fiscalização, conforme a Constituição Federal vigente, de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração direta e indireta é exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, representado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Em particular, o TCU fiscaliza a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município (BRASIL, 2009a).

Existem diversos modos e graus de relacionamento entre esses Entes na busca da concretização de objetivos comuns. A concepção de mecanismos que concretizem tal relacionamento se dá via instrumentos jurídicos capazes de assegurar, prévia e institucionalmente, a cooperação entre os Entes Federativos envolvidos. São os chamados convênios, os contratos de repasse e os consórcios. Nas últimas décadas, tais instrumentos têm sido utilizados por esses Entes na celebração de acordos, em que cada partícipe assume determinadas atribuições perante o outro, com o objetivo de reunir, de forma organizada, os esforços em relação à determinada atividade.

1.1 JUSTIFICATIVA

A transferência de recursos entre os Entes Federativos é uma ferramenta importante para viabilizar a melhor atuação das entidades federativas, podendo ser observada por dois ângulos diferentes. Pelo ângulo do receptor dos recursos (Estados, Distrito Federal e Municípios), o ingresso de receitas provenientes da União é uma oportunidade de incremento nas ações governamentais locais. Pelo ângulo do repassador de valores, fica a expectativa de que o recurso possa ser melhor aplicado por aquela esfera de governo que está mais próxima da população atendida, gerando assim maior eficácia na aplicação das verbas públicas (BRASIL, 2009b). Nessa linha, destacam-se as transferências voluntárias por meio de convênios federais firmados entre a União e os demais entes federativos.

Notadamente, as transferências voluntárias¹ vêm sendo realizadas por esses instrumentos. A tabela 1 ilustra os valores repassados pela União aos Estados e Municípios no período de 1997 a 2010.

Tabela 1 - Valores repassados a estados e municípios. Em mil R\$.

| ANO | ESTADOS | MUNICÍPIOS | TOTAL | % |
|--------------|-------------------|-------------------|-------------------|---------------|
| 1997 | 3.131.377 | 1.273.580 | 4.404.957 | 100,00 |
| 1998 | 3.585.683 | 1.915.520 | 5.501.203 | 124,89 |
| 1999 | 2.959.140 | 6.938.052 | 9.897.192 | 224,68 |
| 2000 | 2.704.188 | 1.957.231 | 4.661.419 | 105,82 |
| 2001 | 3.587.124 | 1.968.704 | 5.555.828 | 126,13 |
| 2002 | 2.476.070 | 2.193.591 | 4.669.661 | 106,01 |
| 2003 | 2.406.374 | 2.597.837 | 5.004.211 | 113,60 |
| 2004 | 2.734.430 | 3.009.517 | 5.743.947 | 130,40 |
| 2005 | 3.050.378 | 3.517.667 | 6.568.045 | 149,11 |
| 2006 | 3.230.344 | 4.076.758 | 7.307.102 | 165,88 |
| 2007 | 4.130.346 | 4.377.373 | 8.507.719 | 193,14 |
| 2008 | 4.480.964 | 5.281.344 | 9.762.308 | 221,62 |
| 2009 | 3.525.311 | 5.171.539 | 8.696.850 | 197,43 |
| 2010* | 4.999.549 | 6.478.641 | 11.478.190 | 260,57 |
| TOTAL | 39.236.796 | 40.368.211 | 99.780.047 | 226,52 |

* Acumulado até nov/2010

Fonte: Autor adaptado de BRASIL, 2010a

Notas explicativas:

Este demonstrativo divulga o montante dos recursos financeiros transferidos pela União para os Estados, Distrito Federal e Municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares. Os

¹ São consideradas **transferências voluntárias** a distribuição de recursos aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às entidades privadas sem fins lucrativos, destinadas à realização de ações cuja competência seja da União ou tenham sido delegadas a esses entes da Federação, com ônus para a União, sempre mediante um acordo de vontades previamente estabelecido. As **transferências constitucionais** são aquelas previstas na Constituição da República que devem ocorrer de forma obrigatória e por meio de critérios predeterminados, independentemente de uma proposta ou de um acordo entre as esferas de governo. Já as **transferências legais** representam também repasses obrigatórios, só que não emanam diretamente da Constituição. São fixadas por meio de lei formal, e, uma vez preenchidas as condições legais exigidas, a transferência deve ser realizada com base em critérios preestabelecidos (BRASIL, 2009b).

valores são os registrados originalmente e não incluem os restos a pagar. As informações relativas às Transferências Voluntárias a Estados, Distrito Federal e Municípios resultam da consolidação de empenhos liquidados e registrados no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, pelos órgãos e entidades da Administração Pública, nas modalidades 30 (Transferências a Estados e ao Distrito Federal) e 40 (Transferências a Municípios). Tal montante é obtido pela subtração das transferências constitucionais e legais (FPE, FPM, FUNDEB, ITR, IOF-ouro, FPEX, Lei Complementar 87/96, Cota-parte do Salário-Educação, Compensações Financeiras e Despesas com Pessoal) do valor global das transferências. Para atender à definição de Transferências Voluntárias da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00), a partir de 2000 os recursos do Sistema Único de Saúde também são retirados do cálculo. É importante ressaltar que as transferências para pagamento de pessoal nos Estados e DF não são alvo deste relatório, mesmo que efetuadas através de convênios. Também não estão incluídos os valores relativos à rubrica “Restos a Pagar” (BRASIL, 2010a).

Observa-se que, em 1997, a União repassou aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios o valor aproximado de R\$ 4,5 bilhões² a título de transferências voluntárias. Após, passados mais de dez anos, esse valor passou para mais de R\$ 11,5 bilhões, representando mais que o dobro aplicado em transferências voluntárias nesse período (BRASIL, 2010a).

Nesta pesquisa, convênio é todo acordo, ajuste ou qualquer instrumento que disciplina a transferência de recursos financeiros da União para outro Ente federativo, visando à execução de programas de governo, em regime de mútua cooperação. Os convênios têm sido o meio legal mais utilizado pela União para realizar transferências voluntárias para Estados, Distrito Federal e Municípios. Eles têm como característica a convergência de interesses recíprocos na consecução de objetivos da União e do ente federativo co-celebrante.

A Tese, ora apresentada, consiste em desenvolver um modelo que integre as premissas do Balanced Scorecard, ferramenta que se destaca para medir e avaliar o desempenho organizacional, à Teoria de

² De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional, este valor corresponde ao montante dos recursos financeiros transferidos pela União para os Estados, Distrito Federal e Municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares (BRASIL, 2010a).

Gerenciamento de projetos no processo de transferências voluntárias³ de recursos federais e estaduais.

No meio empresarial, o BSC já apresenta resultados que permitem redirecionar os objetivos do negócio. O BSC deve ser entendido como um processo contínuo, tendo em vista esta ferramenta apoiar-se em três dimensões do tempo: ontem, hoje e amanhã (OLVE; ROY; WETTER, 2001). O BSC preenche uma lacuna existente na maioria dos sistemas gerenciais - a falta de um processo sistemático para implementar e obter feedback sobre a estratégia. Os processos gerenciais elaborados a partir do BSC asseguram que a organização alinhe-se na implementação estratégica de longo prazo (KAPLAN; NORTON, 1997).

Na década de 90, Kaplan e Norton (1997) iniciaram um estudo baseado na crença de que os métodos existentes, apoiados, geralmente, em indicadores contábeis e financeiros, estavam se tornando obsoletos e não mais representavam necessidades empresariais, como também, do cliente no longo prazo, pois os modelos baseavam-se no passado. Com o intuito de interligar objetivos de curto e longo prazo e, conseqüentemente, criar valor econômico e financeiro para o futuro é que se concebeu o Balanced Scorecard.

O BSC, inicialmente, estava direcionado para as empresas privadas. No entanto, com o seu sucesso, o mesmo também passou a ser aplicado na área pública. O modelo inicial passou por algumas adaptações e expandiu-se para essas organizações no final do século passado.

Atualmente, a aplicação do BSC no setor privado tem apresentado muito sucesso, especialmente, no exterior. No Brasil, a experiência do BSC também vem apresentando sucesso (COSTA; LIMA; SILVA, 2009). A aplicação do BSC em organizações sem fins lucrativos e na área governamental já apresenta seus resultados publicados na literatura atual. Norton e Kaplan são autores renomados nessa área e apresentam resultados de diversas instituições que aplicaram o BSC.

O BSC pode também segundo Kaplan e Norton (1997, p.197):

[...] proporcionar foco, motivação e responsabilidade significativos em empresas públicas e instituições sem fins lucrativos.

³ Entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (BRASIL, 2000a).

Nesse caso, o scorecard oferece a base lógica para a existência dessas organizações (servir clientes e partes interessadas, além de manter os gastos dentro dos limites orçamentários), e comunica externa e internamente os resultados e os vetores de desempenho pelos quais a organização realizará sua missão e alcançará seus objetivos estratégicos.

Cerca de mais de 50% das empresas da lista Fortune 1000 (Salterio; Webb, 2003) estão utilizando o BSC nos EUA e no intervalo de 40% a 45% na Europa (KORPELA; TUOMINEN, 1996; LIMA; ALVES, 2004; MAIRE; BRONET; FRANCE, 2005). Em 1988, por sua vez, Debusk, Brown e Killough (2003), afirmavam que o Balanced Scorecard era utilizado por aproximadamente 60% das empresas da Revista Fortune. A revista Harvard Business Review elegeu o BSC como uma das ferramentas de gestão mais revolucionárias dos últimos 75 anos (BOURNE, 2005).

No Brasil, o BSC tem contribuído diretamente para o atendimento dos critérios de excelência do Prêmio Nacional da Qualidade⁴. Empresas como a Eletrosul, Amanco, Alcoa, Aracruz, Brasil Telecom, Camargo Corrêa, Cia. Suzano, Holdercim Brasil, Gerdau, Oxiteno, Petrobrás, entre outras, adotaram o BSC em suas práticas de gestão. No setor público, o modelo do BSC original com algumas adaptações foi implementado nos estudos acadêmicos. As empresas públicas passaram a atuar com processos ligados ao BSC para atender as demandas do mercado. As primeiras foram as estatais seguidas de outros órgãos públicos, dentre eles, instituições de ensino de nível superior e exercício. Em Santa Catarina, o Tribunal de Contas do Estado fez uso do BSC para aprimoramento de seu planejamento organizacional.

Nesse estudo, a pesquisa centrou-se nas transferências voluntárias da União denominadas convênios.

Na esfera federal, os convênios destinam-se, em muitos momentos, a viabilizar a execução de programa concebido por órgão federal, por meio da atuação direta de outra entidade.

Para garantir que os recursos gastos pelo governo, na execução dos programas governamentais, sejam aplicados de forma a assegurar o atendimento das necessidades requeridas pela sociedade, os Tribunais de Contas, especialmente após a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF

⁴ Prêmio Nacional da Qualidade® (PNQ) reconhece empresas de nível Classe Mundial e ocupa uma posição central dentro dos esforços da Fundação Nacional de Qualidade de ser um centro de referência de classe mundial sobre excelência em gestão. Disponível em: <<http://www.fnq.org.br/site/292/default.aspx>>. Acesso em: 12 maio 2010.

(Brasil, 2000a) estão preocupados não somente com a regularidade das contas públicas, mas, sobretudo, com os resultados alcançados pela administração pública.

Atualmente, o cerne do discurso sobre a governança é a questão do desempenho, notadamente, a produção de resultados pelo aparato estatal. Nessa linha, o conceito de contas passou a ser redefinido “como sendo toda e qualquer informação confiável e relevante que se possa obter, direta ou indiretamente, que permita avaliar a conformidade e o desempenho da gestão” (BRASIL, 2009a).

O TCU entende como Governança “a capacidade do governo de responder às demandas da sociedade, à transparência das ações do poder público e à responsabilidade dos agentes políticos e administradores públicos pelos seus atos, transcendendo ao conceito de prestação de contas tradicional para realizar bem determinada tarefa, dar conta de uma incumbência” (BRASIL, 2009a).

Este conceito, voltado ao controle externo, é um marco teórico fundamental para se determinar sobre quais aspectos da gestão serão examinados e cobrados dos administradores públicos: legalidade, economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. Essa percepção passa a ser mais elaborada de como deve ser o controle das contas e se integra aos demais instrumentos de fiscalização do Tribunal.

A auditoria de natureza operacional (ANOP) é o instrumento utilizado pelo TCU para realizar a avaliação de desempenho da gestão e subdivide-se em duas modalidades: a auditoria de desempenho e a avaliação de programas. Enquanto a primeira modalidade foca os aspectos da economicidade, eficiência e eficácia da ação governamental, a segunda volta-se para os aspectos da efetividade dos programas e projetos governamentais. E como tal, ainda é incipiente para alguns tribunais de contas.

No Brasil, desde a década de 90, o TCU já realiza trabalhos com enfoque nos resultados da gestão pública, por meio da ANOP. A competência para a realização de auditoria operacional por parte dos Tribunais de Contas está estabelecida nas Constituições Federal e respectivas Constituições Estaduais. Na Constituição Federal, (Brasil, 1988) esta competência está definida no seu art. 70.⁵

⁵ CF/88, art. 70: “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”.

Além de o TCU procurar atender as exigências da sociedade, compete ao mesmo julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos. Para que os processos de tomada e prestação de contas contenham elementos e demonstrativos que evidenciem a boa e regular aplicação dos recursos públicos, e que os mesmos atendam aos princípios da racionalização e simplificação do exame de seu julgamento por parte do TCU há a necessidade de se estabelecer critérios para a formalização e instrução desses processos. Considerando ainda, a necessidade de integrar, no exame e julgamento desses processos, o controle da conformidade e do desempenho da gestão, a fim de contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública, o TCU vem estabelecendo normas de organização e apresentação dos relatórios de gestão e dos processos de contas na esfera federal.

Nesse contexto, tal analogia aplicada ao processo de prestação de contas de convênios, deve considerar no exame e julgamento da boa e regular aplicação dos recursos, o controle da conformidade e do desempenho. É importante destacar que todas as fases de um convênio tais como a celebração, a formalização, a execução e a prestação de contas podem ser objeto de fiscalização, tanto por parte do TCU, quanto da Controladoria-Geral da União (CGU) e dos órgãos de controle interno no âmbito federal. A análise não somente envolve o atendimento às exigências legais, à execução financeira, à execução física, à fidelidade e veracidade de documentos e procedimentos, os processos licitatórios e à existência das empresas contratadas, mas também a avaliação da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade do convênio.

1.2 ORIGINALIDADE

Tendo em vista que os convênios podem e são classificados, na administração pública, como projetos, por terem características específicas de duração determinada de suas atividades, e sendo o BSC uma ferramenta de avaliação de desempenho, a originalidade do presente estudo está na aplicação das perspectivas do BSC a projetos eminentemente da área pública nos processos de transferências voluntárias.

O BSC integrado a projetos na área pública é um tema que ainda não foi motivo de estudos realizados pela academia constituindo uma aplicação inédita.

A avaliação de projetos sob as quatro perspectivas do BSC é inovadora porque permite que os mesmos sejam analisados sob direcionamentos prioritários que contribuem para a visão estratégica da organização. Vai mais além, porque visa ao aprimoramento de processos, à satisfação do cliente e pode servir de referência futura para aplicação do processo de benchmarking.

Considerando que a abordagem sobre a gestão do desempenho é algo recente e ainda incipiente para os tribunais e o próprio sistema de controle interno nas esferas de governo e considerando a relativa ausência de uniformidade de procedimentos nesses tipos de avaliação; tendo em vista que o que se aborda tradicionalmente nas prestações de contas se restringe aos aspectos de conformidade focados no exame da legalidade das despesas e legitimidade dos atos administrativos; e, considerando a ausência de estudos sobre a formulação de indicadores e medidas de efetividade que possam servir de referência para aferir os impactos gerados à comunidade local na avaliação de resultados é que o problema se explicita na seguinte pergunta:

Como contribuir para a melhoria da gestão dos recursos federais transferidos voluntariamente para estados e municípios?

1.3 OBJETIVO GERAL DA PESQUISA

Esta pesquisa tem como objetivo geral propor um modelo de gestão que contribua para a melhoria da utilização dos recursos financeiros descentralizados por meio de convênios.

O modelo proposto procura contribuir para a elaboração de convênios bem desenhados e que possam ser gerenciados por resultados. Neste sentido, deve orientar a estratégia de execução dos convênios e a definição dos indicadores para a sua avaliação. Esta proposta deverá gerar informações suficientemente relevantes para verificar se o bem ou serviço entregue ao cidadão contribuinte (usuário) produzirá as respostas de satisfação e, por conseqüência, se os programas avaliados foram efetivos.

1.4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Esta pesquisa apresenta os seguintes objetivos específicos:

- a) buscar na literatura ferramentas de gestão que possam ser utilizadas no setor público;
- b) estabelecer correlação entre a teoria de Gerenciamento de projetos e o *Balanced Scorecard* a fim de avaliar a gestão dos recursos federais com foco nos resultados;
- c) propor indicadores de desempenho para uma organização do setor público;
- d) validar os indicadores que satisfaçam o modelo.

1.5 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Um aspecto a se considerar é que este estudo teve natureza *ex post facto*, pois tratou de projetos que já estavam concluídos. Esta característica cria dificuldades no sentido de recuperar todas as informações relevantes a fim de ordená-las cronologicamente, além de limitações de acesso encontradas em determinados tipos de informação (ex. estratégias, registros diversos). Somando-se a isto, existe a possibilidade de distorção das informações emitidas pelas pessoas da organização. A análise documental e a observação direta em campo puderam evitar o viés dos entrevistados, embora não de forma absoluta, e isto se constitui em uma limitação. Para superar essa limitação foram realizadas triangulações com os registros contábeis disponibilizados.

De igual modo, pode-se considerar como outra limitação, o trabalho ter sido realizado em uma única área de governo e em um determinado tipo de convênio. Além disso, abordagens de caráter comportamental não foram consideradas e tratadas para efeito da pesquisa.

Contudo, o modelo elaborado deve ser visto como um conjunto de proposições que podem ser testadas e aprimoradas em outros contextos.

1.6 ESTRUTURA DA TESE

O presente trabalho está estruturado em 7 capítulos. No capítulo introdutório, foram expostas: a contextualização e origem do trabalho,

sua justificativa, o problema e a pergunta da pesquisa, os objetivos geral e específicos e a metodologia científica utilizada.

Os capítulos 2, 3 e 4 constituem a revisão teórico empírica da pesquisa. O capítulo 2 inicia a revisão com o *Balanced Scorecard*, apresentando as perspectivas concebidas por Kaplan e Norton, além da introdução das aplicações na área pública.

Na sequência do estudo, no capítulo 3, procura-se abordar o tema Gerenciamento de projetos. O estudo baseia-se no Guia PMBOK® (Guia do Conjunto de Conhecimentos em Gerenciamento de Projetos) - quarta edição. Este Guia reflete a colaboração e o conhecimento dos líderes de Gerenciamento de projetos que fornecem resultados de negócios. Além disso, outras fontes são pesquisadas. Salienta-se a relevância da pesquisa face à contemporaneidade do tema.

Em continuidade, realiza-se no Capítulo 4 estudo teórico sobre *benchmarking*, com intuito de relatar o estado atual da discussão e sua aplicação, bem como as definições e classificações existentes na bibliografia. Serão também descritos os passos a serem seguidos por uma organização para realizar um estudo de benchmarking, tanto para o desenvolvimento interno na empresa quanto para contratar um programa de benchmarking externo.

O capítulo 5 apresenta os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa. Na sequência do estudo elabora-se uma proposta do modelo que tem como núcleo central as transferências voluntárias realizadas no âmbito da União, aqui, designadas por Convênios firmados na administração pública. Inicialmente aborda-se o *modus operandi* do processo de transferências de recursos por meio de convênios, detalhando-se as definições comumente utilizadas, fases e traços relevantes para a execução deste instrumento.

O Capítulo 6 apresenta o estudo de caso, a aplicação e validação dos resultados da pesquisa com o modelo final proposto.

Por último, no Capítulo 7, são relatadas as conclusões e recomendações para estudos futuros.

Finalmente, seguem-se as referências bibliográficas, apêndices e anexos presentes no trabalho.

O capítulo a seguir dá início à revisão teórico empírica do estudo.

2 BALANCED SCORECARD

Este capítulo constitui-se como parte da revisão teórica e tem como objetivo fundamentar aspectos importantes que sustentam a execução desta pesquisa no que diz respeito ao *Balanced Scorecard*, ferramenta que se destaca para medir e avaliar o desempenho organizacional.

Um dos instrumentos de gestão mais popular usado para melhorar o desempenho organizacional é o *Balanced Scorecard*, que foi aprovado por uma ampla gama de indústrias nos Estados Unidos e outros países (GUMBUS; BELLHOUSE; LYONS, 2003; INAMDAR; KAPLAN; REYNOLDS, 2002; ZELMAN; PINK; MATHIAS, 2003; CHU; WANG; DAI, 2009).

De acordo com Kaplan e Norton (1997), o *Balanced Scorecard* é uma ferramenta de gestão que traduz a visão e a estratégia da empresa, em um conjunto de medidas de desempenho organizado sob quatro perspectivas: financeira, cliente, dos processos internos e do aprendizado e crescimento. As diferentes perspectivas combinadas, segundo Banker et al. (2004) auxiliam os gerentes a entender os relacionamentos e intercâmbios entre dimensões de desempenho alternativas, conduzindo a melhores decisões e soluções de problemas. O BSC é uma ferramenta metodologia-enfoque, na qual incorpora indicadores financeiros e não-financeiros (LÓPEZ VIÑEGLA, 2010).

2.1 DA ABORDAGEM TRADICIONAL À ABORDAGEM GERENCIAL

O *Balanced Scorecard* foi concebido de modo inicial para acompanhamento de medidas financeiras, e foi ampliado para ser utilizado como elemento para um novo sistema de gerenciamento estratégico, com o fim de habilitar a organização a ter um acompanhamento dos resultados financeiros paralelamente ao monitoramento da execução de atividades e dos objetivos necessários ao crescimento da organização (KAPLAN; NORTON, 1997; MIRANDA, 2001).

Nesta ótica, o BSC voltado para a estratégia vincula as ações de curto prazo aos objetivos de longo prazo das organizações conforme demonstrado na Figura 1.



Figura 1 - Evolução do *balanced scorecard*

Fonte: Miranda, 2001, p.229

O BSC surgiu como uma resposta à constatação de que os sistemas de controle, suportados apenas por dados oriundos das áreas financeira e contábil das organizações, já não atendiam as necessidades gerenciais, uma vez que não contemplavam os impulsionadores da receita de longo prazo (KAPLAN, 1998; KAPLAN, 1999; BEHN, 2003; QUEIRÓS, 2004). O BSC além de avaliar indicadores financeiros por meio da perspectiva financeira, avalia os impulsionadores da receita a longo prazo, ao mensurar as perspectivas do cliente, dos processos internos, do aprendizado e do crescimento (KAPLAN e NORTON, 1997; ATKINSON et al, 2000). Por meio dessas perspectivas cria uma estrutura com a função de comunicar aos funcionários a missão e a estratégia da organização, por indicadores que posicionam a situação atual e futura. Desse modo, os executivos canalizam seus esforços, habilidades e conhecimentos para o alcance das metas estratégicas (KAPLAN; NORTON, 1997; MULLER, 2003; REIS; NEVES; MORGAN, 2005).

Olve; Roy e Wetter (2001) apresentam uma série de críticas realizadas por diversos autores em relação ao controle da abordagem tradicional onde afirmam que esta forma de gerenciamento:

- fornece resultados das atividades realizadas no passado as quais nem sempre correspondem com a realidade atual, podendo comprometer a tomada de decisões;

- desconsidera as exigências da organização e a sua estratégia ao ignorar medidas não-financeiras;
- estimula a mentalidade de curto prazo e a sua subotimização;
- fornece uma visão inverídica sobre o desenvolvimento do negócio ao apresentar posição secundária quanto às exigências dos relatórios financeiros;
- fornece informações distorcidas para tomada de decisão sobre custos e controle de investimentos. A alocação dos custos indiretos baseada nos custos diretos dificulta a medição da lucratividade real dos produtos;
- comunica deficientemente aos empregados como seus esforços influenciam os números dos relatórios financeiros;
- mitiga atenção ao ambiente do negócio ao ignorar as perspectivas dos clientes e dos concorrentes.

A ausência de um processo sistemático para implementar e obter feedback sobre a estratégia presente na maioria dos sistemas gerenciais é uma lacuna que o BSC passou a preencher. Os processos gerenciais elaborados a partir do BSC asseguram que a organização alinhe-se na implementação estratégica de longo prazo (KAPLAN; NORTON, 1997). O BSC também se “destaca entre as várias ferramentas de avaliação de desempenho organizacional, permitindo o monitoramento das atividades desenvolvidas pelos diversos setores, norteadas pela visão e estratégia da empresa” (ZORZI, 2007, p.65).

“O BSC deve ser utilizado como um sistema de comunicação, informação e aprendizagem, não como um sistema de controle” (KAPLAN; NORTON, 1997, p. 25). Conforme ilustrado na Figura 2, o BSC dispõe no centro, a visão e a estratégia da empresa, e não, o controle. Dentro de cada perspectiva, os indicadores, não só controlam, mas também se destinam a congregar as pessoas em busca da visão geral, induzindo a empresa a olhar e a movimentar-se para frente.

As perspectivas do BSC formam um conjunto articulado de medidas que estabelecem os objetivos estratégicos de longo prazo e os mecanismos de alcance desses objetivos. Sendo assim, o BSC deve trazer uma combinação apropriada entre as medidas de resultados (indicadores de ocorrência), as quais indicam se as iniciativas de curto prazo geraram os resultados desejados e os vetores de desempenho (indicadores de tendências) nos quais definem se os objetivos estratégicos dentro de cada perspectiva estão norteados o que deve ser feito hoje para criar valor no futuro (KAPLAN; NORTON, 1997; OLVE; ROY; WETTER, 2001; NIVEN, 2002).

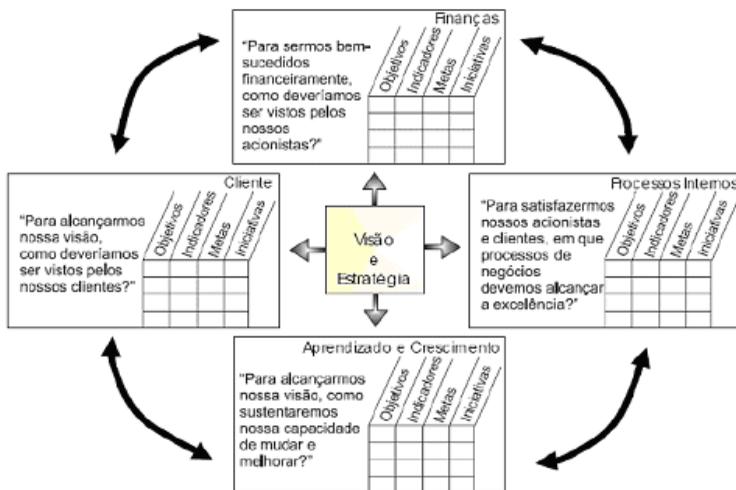


Figura 2 – A Estrutura para a Tradução da Estratégia em Termos Operacionais do *Balanced Scorecard*.

Fonte: KAPLAN e NORTON, 1997, p.10.

A percepção do desempenho da empresa sob as perspectivas financeira, do cliente, dos processos internos e do aprendizado e crescimento é de suma importância para os gerentes em virtude do complexo gerenciamento das atuais organizações (KAPLAN; NORTON, 2000).

O *Balanced Scorecard* é uma ferramenta de gerenciamento de desempenho que tem sido usado para promover uma perspectiva mais integrada da organização e do processo de avaliação. Esta ferramenta é baseada no conceito de que os gestores devem gerir e avaliar os seus negócios em quatro grandes perspectivas: clientes, processos internos do negócio, inovação e aprendizado e financeira. Estas perspectivas de gestão devem incentivar o desenvolvimento de uma estratégia integrada em torno de quatro questões fundamentais (KAPLAN; NORTON, 1992; FLETCHER, 2004; KARATHANOS; KARATHANOS, 2005):

1 - “como os clientes vêem a empresa?” A perspectiva do cliente é medida por indicadores de satisfação do cliente, entrega no prazo do produto/ serviço, entre outros;

2 - “quais os processos de negócios que a empresa deve melhorar e/ ou superar?” A perspectiva de negócio interno é medida por indicadores como custo unitário, rendimento e qualidade;

3 - “é possível a empresa continuar a aprender e inovar?” A inovação e a perspectiva de aprendizagem são medidas por indicadores como o percentual das vendas de novos produtos, o tempo de desenvolvimento para novos produtos/ serviços, quantidade e qualidade das sugestões dos funcionários, desenvolvimento de competências dos trabalhadores;

4 - “como a empresa é vista pelos seus acionistas?” As perspectivas financeiras são medidas em parte por indicadores tais como fluxo de caixa, retorno sobre o patrimônio.

A capacidade do BSC para proporcionar esta visão depende da construção de um conjunto de medidas de desempenho que monitoram o grau de sucesso da missão, estratégia e objetivos da organização.

De acordo com Kaplan e Norton (1997, 2004), Lima (2004) e Casagrande (2005) na perspectiva financeira, a identificação das medidas financeiras de desempenho apontam se a estratégia de uma empresa, sua implementação e execução estão contribuindo para a melhoria dos resultados financeiros.

Na perspectiva do cliente as organizações identificam os segmentos de clientes e mercados que desejam competir. Por sua vez esses segmentos irão produzir componentes da receita dos objetivos financeiros da organização de tal modo que é fundamental a satisfação e retenção dos clientes com a oferta de produtos e serviços ajustados às reais necessidades. Nesta perspectiva, devem ser incluídas medidas específicas das propostas de valor que a empresa oferecerá aos clientes e visando também, a avaliar a capacidade da organização de dispor de produtos e serviços de qualidade, entrega eficiente e outros atributos que garantam a total satisfação do cliente.

Na perspectiva dos processos internos ocorre a identificação dos processos internos críticos nos quais a empresa deve alcançar a excelência. Os processos precisam estar alinhados aos objetivos estratégicos e aqueles que não contribuem para a criação de valor devem ser eliminados. Nesta perspectiva são reveladas duas diferenças entre a abordagem tradicional e a abordagem do *Balanced Scorecard*. A primeira tenta monitorar e melhorar os processos existentes, incorporando medidas de tempo e qualidade. A segunda costuma resultar na identificação de processos inteiramente novos nos quais uma empresa deve atingir a excelência para alcançar os objetivos financeiros e dos clientes.

E por último, a perspectiva do aprendizado e crescimento desenvolve a infraestrutura necessária para suportar os objetivos elaborados pela outras três perspectivas. Entre os elementos que

compõem o aprendizado e crescimento organizacional estão as capacidades dos funcionários, as capacidades dos sistemas de informação e o alinhamento dos procedimentos e rotinas organizacionais.

De acordo com Kaplan e Norton (1997) essas perspectivas podem ser modificadas em função do setor e da estratégia da organização da qual estão adotando o BSC. De modo geral, esse conjunto de perspectivas tem-se mostrado adequado para uma série de empresas e segmentos de mercado. É um modelo que pode ser adaptado conforme as necessidades da organização.

Na Figura 3, Kaplan e Norton (2000) traçam um comparativo entre um sistema de controle gerencial tradicional projetado em torno de um referencial financeiro e um sistema gerencial estratégico projetado em torno da visão estratégica.

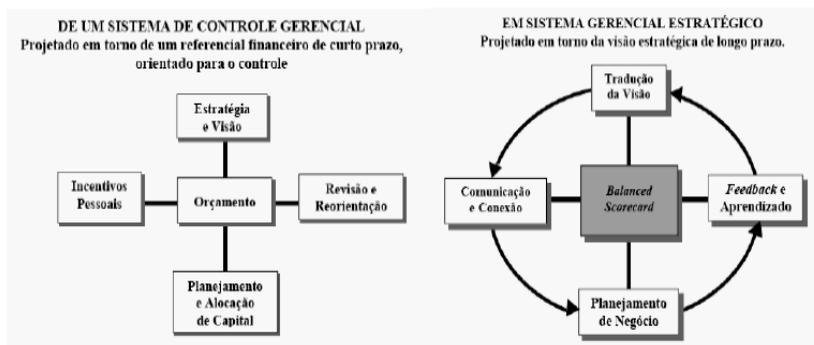


Figura 3 - Mudança de um sistema de controle gerencial para um sistema gerencial estratégico
(Fonte: KAPLAN e NORTON 2000, p.36.)

O primeiro sistema tem o foco orientado para o controle e seu horizonte é de curto prazo. O segundo tem o foco voltado para a estratégia e seu foco é de longo prazo.

Neste contexto, o BSC evoluiu de um sistema de medição para um sistema gerencial estratégico quando os executivos passaram a utilizar o BSC não somente para alinhar e comunicar a estratégia, mas também para gerenciá-la. Neste norte, o BSC passou a ser utilizado para viabilizar processos gerenciais críticos tais como: a tradução da visão e da estratégia, a comunicação e conexão dos objetivos estratégicos, o planejamento e o estabelecimento de metas, o alinhamento das iniciativas estratégicas e a melhoria do feedback e do aprendizado

estratégico. “De evento isolado, a estratégia se converteu em processo contínuo” (BIASOTTO, 2006, p. 66).

O processo de desenvolvimento do BSC explicita as relações de causa e efeito nas hipóteses estratégicas. À medida que se implementam os scorecards e os sistemas de feedback informam novos progressos, a organização pode testar as hipóteses da estratégia (BIASOTTO, 2006).

As relações de causa e efeito podem ser explicadas da seguinte forma: se os profissionais da organização são qualificados e cooperativos, então é possível melhorar os processos internos da organização, o que, conseqüentemente, deixará os clientes mais satisfeitos e leais, contribuindo para aumentar o retorno financeiro da organização (PETRI, 2005).

2.2 ORGANIZAÇÃO ORIENTADA PARA A ESTRATÉGIA

Apesar de todas as adaptações e modificações introduzidas, o modelo inicial do BSC tinha uma lacuna não preenchida - a implementação de novas estratégias (KAPLAN; NORTON, 1997). Em função dessa lacuna, nasce um novo modelo organizacional denominado por Kaplan e Norton (2000) de Organização Orientada para a Estratégia. Nesse novo modelo, não é mais possível implementar a estratégia sem compreendê-la e não há como compreendê-la se não for possível descrevê-la.

Nesta direção, Kaplan e Norton (2000) elaboraram princípios de organização focalizada na estratégia a fim de que cada organização possa implementar e gerenciar suas estratégias (figura 4).

Princípio 1 - Traduzir a estratégia em termos operacionais. Segundo os autores, a implementação da estratégia de uma organização pode ser comparada com o preparo de uma refeição. Ao comparar o preparo da refeição com a organização, tem-se que a receita corresponde à estratégia, enquanto as matérias primas, o capital e os ativos tangíveis são os recursos físicos e financeiros e o capital humano intangível corresponde aos empregados. Somente com a união de todos estes ingredientes é possível alcançar o sucesso; para obtenção do sucesso, as estratégias precisam ser executadas em todos os níveis da organização, o que pressupõe que a estratégia se situe no centro do processo gerencial.



Figura 4: Princípios da organização focalizada na estratégia
 Fonte: Kaplan e Norton (2000, p. 19)

Para traduzir a estratégia em termos operacionais, Kaplan e Norton (2000, 2004) desenvolveram um referencial denominado mapa estratégico, que utiliza “uma arquitetura lógica e abrangente para a descrição da estratégia”. O desenvolvimento do mapa estratégico ocorre do geral em direção ao particular (top-down), começando na perspectiva financeira, ou qualquer outra que esteja na primeira posição, e vai descendo até a última perspectiva, definindo os pontos importantes para promover o alcance dos resultados almejados e demonstrando como e para quem a organização está criando valor. A estratégia traduzida no mapa estratégico e no BSC, promoverá para a empresa um ponto de referência compreensível para todos os empregados, obtendo-se de modo mais fácil a contribuição de todos para a boa execução da estratégia.

Princípio 2 - Alinhar a organização à estratégia. A obtenção do sucesso pressupõe que todos os departamentos estejam alinhados à estratégia da organização de modo que a sinergia entre todos produza

desempenho superior se comparado ao desempenho individual das partes.

Princípio 3 - Transformar a estratégia em tarefa de todos. O BSC é utilizado para comunicar e alinhar a estratégia e educar a organização no sentido de que todos os empregados, entendam o que a organização deseja e, a partir disso, conduzam suas atividades rumo à implementação das estratégias operacionais. O comprometimento de todos é fundamental para que a organização se torne focalizada na estratégia, pois esta será implementada com a participação de todos.

Princípio 4 - Converter a estratégia em processo contínuo. Implementada a estratégia na organização, esta deve ser revista e discutida de modo constante e ininterrupto. A integração do gerenciamento tático com o gerenciamento estratégico é fundamental para a obtenção de melhores resultados. Esse processo de integração é conhecido como 'loop duplo'. O primeiro loop integra o BSC ao planejamento estratégico, por meio dos indicadores estratégicos. O segundo loop integra o BSC com o orçamento, por meio das medidas operacionais. Essa integração permite que a organização monitore a evolução da estratégia e a adapte em função das mudanças externas fornecendo as bases de conversão da estratégia em processo contínuo (KAPLAN; NORTON, 2000; OLVE; ROY; WETTER, 2001; LUNKES, 2003).

Princípio 5 - Mobilizar a mudança por meio da liderança. Para desenvolver um projeto de scorecard eficiente, é necessário entender que ele se caracteriza como um processo de mudança e não um simples projeto de mensuração de desempenho. A alta administração deve estar comprometida e envolvida a fim de que possa transmitir uma liderança vibrante para promoção da implementação da estratégia, caso contrário, sem o apoio desta, a implementação não ocorrerá (KAPLAN; NORTON, 2000; LIMA, 2005).

O BSC vai além do foco estreito (CHU; WANG; DAI, 2009) dos objetivos financeiros para destacar os objetivos não-financeiros que a organização deve alcançar para satisfazer vários objetivos, financeiros e outros. O BSC fornece um quadro para descrever as estratégias de criação de valor que vincule os bens tangíveis e intangíveis. O scorecard (KAPLAN; NORTON, 2001) não tenta "atribuir um valor" aos ativos intangíveis de uma organização, mas procura mensurar estes ativos em unidades de moeda. O *Balanced Scorecard* descreve como os ativos intangíveis conseguem se mobilizar e combinar com os ativos intangíveis e tangíveis para criar diferentes proposições de valor ao cliente e resultados financeiros superiores.

Muitos estudos já demonstraram o impacto positivo do BSC sobre o desempenho organizacional. Por exemplo, Hoque e James (2000) sugeriram que o melhor desempenho está associado com maior utilização do BSC. Davis e Albright (2004) verificaram que o desempenho financeiro de agências de bancos que implantaram o BSC foi superior ao dos ramos que não implementaram o BSC. Em outro estudo, Huang et al, (2004) encontraram que o desempenho de um departamento de emergência do hospital melhorou significativamente após a implementação de um sistema de BSC. Maiga e Jacobs (2003) sugeriram que o BSC e o custeio baseado em atividade podem ter efeitos sinérgicos sobre o desempenho.

Embora os estudos existentes indiquem que o BSC conduz ao desempenho superior, a taxa de falha para implementações do BSC é considerada alta (NEELY; BOURNE, 2000). Para tanto, é fundamental que todos, na organização, colaborem para o seu desenvolvimento e manutenção, tendo em vista, que o BSC torna possível o fornecimento de informações tempestivas e confiáveis aos tomadores de decisão. Desta forma, se a organização colocar em prática esses princípios, as chances de implementação da estratégia com sucesso será grande. Radnor e Lovell (2003) argumentam que a aplicação bem sucedida do BSC depende da integração com um programa de incentivo.

O uso do BSC deve melhorar decisão administrativa tomada pelo alinhamento medidas de desempenho com as metas e estratégias da empresa e as unidades de negócios da empresa.

2.3 BSC NO SETOR PÚBLICO

Conforme destacam Kaplan e Norton (1997, 2000, 2004) o BSC pode ser usado por qualquer entidade, inclusive por empresas públicas e entidades sem fins lucrativos, desde que seja coerente com a estratégia específica no intuito de melhorar a administração das mesmas. O critério definitivo de sucesso para as organizações do setor público se constitui no desempenho no cumprimento da missão, que poderá ser alcançado atendendo as necessidades dos clientes via performance dos processos internos, com o apoio de seus ativos intangíveis e dos recursos financeiros provenientes dos contribuintes ou doadores. Devido a diferença do objetivo dessas entidades, os criadores do BSC fazem uma modificação no modelo inicial, cujo nome da perspectiva financeira

passa a ser fiduciária e passa a estar em mesmo nível da perspectiva do cliente.

Destaca-se que nas empresas públicas e entidades sem fins lucrativos o sucesso financeiro não constitui o objetivo fundamental dessas organizações. O formato de mapa estratégico cujo cliente passa a ser o foco principal é utilizado, por exemplo, pela cidade de Charlotte nos Estados Unidos, com o intuito de criar valor notável para seus cidadãos (KAPLAN; NORTON, 2000; EAGLE, 2004).

2.3.1 As perspectivas do BSC na administração pública

Diante da necessidade de aperfeiçoar o *Balanced Scorecard* para torná-lo mais funcional na administração pública, Ghelman (2006) propôs uma adaptação do BSC com a criação e exclusão de perspectivas do modelo proposto por Kaplan e Norton. O autor pesquisou seis instituições da administração pública direta e indireta que adotavam o BSC e entrevistou os respectivos responsáveis pela implementação do BSC em cada local.

Como resultado das pesquisas Ghelman propôs alteração das relações de causa e efeito face aos objetivos de tornar o Estado Brasileiro focado nos resultados e orientado para o cidadão.

A figura 5 mostra as diferenças entre o BSC concebido por Kaplan e Norton e o modelo do BSC adaptado ao setor público de Ghelman.

No BSC tradicional desenvolvido por Kaplan e Norton para o setor privado observa-se que há quatro perspectivas: Finanças, Mercado/Cliente, Processos Internos e Aprendizado e Crescimento. Já na proposta de implantação de um BSC voltado ao setor público há seis perspectivas. Além das três tradicionais do modelo de Kaplan e Norton (Finanças, Clientes e Processos Internos) houve a necessidade de separar a perspectiva Aprendizado e Crescimento em duas: Pessoas e Modernização administrativa. E com o objetivo de medir a efetividade das ações públicas criou-se outra nova perspectiva chamada cidadão/sociedade. Esta última perspectiva tem como objetivo verificar se os serviços públicos estão sendo orientados para o cidadão. Enfatiza-se, contudo, que há diferenças de significados na forma de atuação de um ente público para o privado.

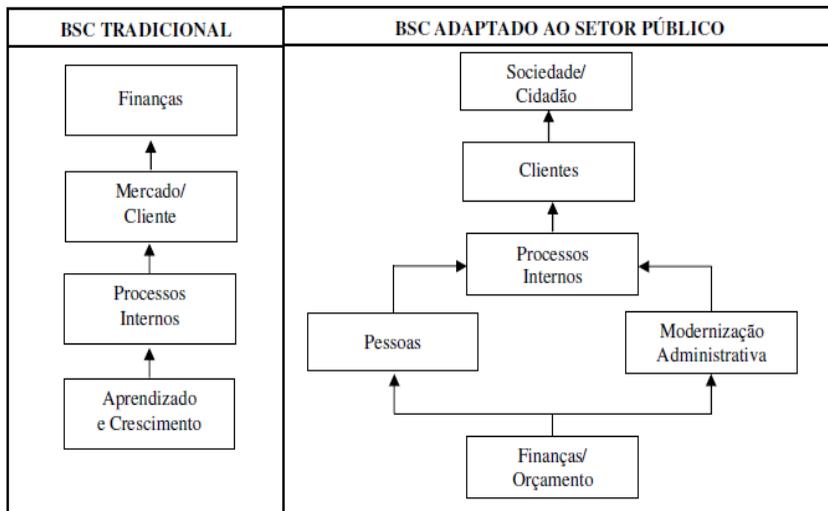


Figura 5: Diferenças entre o BSC tradicional e o adaptado à nova gestão pública.

Fonte: Ghelman, 2006, p.74.

Para Ghelman (2006), conforme apontado na figura 5, a **perspectiva financeira** na área pública deve ser colocada na base ao invés do topo como mostrado por Kaplan e Norton. Na área pública esta perspectiva não é considerada um fim, e sim um meio para obtenção dos recursos para o cumprimento de sua função maior – o bem estar da sociedade. Na área privada esta perspectiva foca o lucro, enquanto que na pública esta foca a execução orçamentária. O orçamento por sua vez, é um limitador das ações de governo. Deve-se destacar que os objetivos estratégicos devem estar atrelados à estratégia maior da organização, caso contrário, contribuirão para a ineficiência da organização pública, cujo cumprimento de sua missão se dá por meio do atendimento do cidadão/sociedade. Todavia a lógica determinante do processo orçamentário privilegia aquele que gasta mais e não aquele que gasta melhor. O órgão para ter seus recursos garantidos para o ano seguinte compromete a totalidade do orçamento privilegiando o desperdício e a ineficiência. É necessário, que para o aperfeiçoamento da gestão, torne-se preponderante vincular a esta perspectiva as dimensões de desempenho focadas na eficiência, eficácia e efetividade.

Na **perspectiva aprendizado e crescimento** no setor público, o sucesso de uma organização é fortemente influenciado pela motivação e capacitação da força de trabalho. Contudo, a área pública sofre um

engessamento na gestão de pessoal, tendo em vista que todos os servidores são admitidos por concurso público. Assim, se a organização necessitar de um profissional mais especializado esta deverá admitir por meio de concurso. De outro lado, os profissionais altamente especializados, no setor público, percebem salários não condizentes com o mercado, tornando sua retenção quase que impossível. A política de remuneração na área pública não vincula o desempenho ou a produtividade do servidor com o foco na gestão por resultados. O que se privilegia é o controle da legalidade e o cumprimento de processos burocráticos. No entanto, para que a gestão pública esteja orientada para os resultados, torna-se necessária ampla sensibilização para assegurar o comprometimento das pessoas, para capacitar a força de trabalho e valorizar o servidor. Ghelman (2006) propôs desmembrar esta perspectiva em duas, dada a complexidade do tema: gestão de pessoas e modernização administrativa. Na primeira perspectiva, o foco é a criação de objetivos orientados para o comprometimento das pessoas, para gestão do conhecimento e para capacitação dos quadros. A segunda perspectiva foca os resultados da administração pública, por meio do aperfeiçoamento da gestão interna com a utilização da tecnologia da informação e melhoria das práticas gerenciais.

Na **perspectiva processos internos** da administração pública, o aperfeiçoamento dos processos existentes e a identificação de processos inteiramente novos passa pelo aumento da eficiência, tendo em vista que ampliação de cobertura dos programas sociais depende deste fator. Uma escola ou hospital público, normalmente, só ampliará seu atendimento se otimizar seus recursos. Por isso, a perspectiva processos internos adaptada aos preceitos da Nova Gestão Pública, deve estar focada na eficiência das ações públicas. É por meio da racionalização dos recursos públicos que o Estado atende satisfatoriamente o contribuinte, fortalece a democracia e cria condições para a ampliação da prestação dos serviços públicos.

Na **perspectiva cliente**, focada para a área privada existe um tipo de cliente: o consumidor que paga e recebe o produto/serviço. Na área pública existem dois tipos de clientes: o cliente direto que consome o produto/serviço e o indireto que também é beneficiário do produto/serviço (cidadão/sociedade). Sob este enfoque, além de a administração pública medir a melhoria da qualidade da prestação dos serviços para o cliente direto, deve aferir se o cidadão/sociedade está satisfeito com a prestação de determinado serviço público, por meio da demonstração dos benefícios, efeitos ou impactos diretos ou indiretos do exercício de sua atividade para o cidadão. Desse modo, ao se aplicar o

BSC para a área pública, é necessário ter uma perspectiva cujo foco é o próprio cliente direto, onde são mensurados o atendimento aos requisitos de qualidade dos produtos/serviços ofertados e a satisfação do cliente; e outra com foco no cidadão/sociedade onde o que se busca medir é a efetividade da ação pública (GHELMAN, 2006).

As relações de causa e efeito entre, as perspectivas, são alteradas no setor público visto que este não almeja o lucro. No modelo de Ghelman (2006) percebe-se que um bom desempenho da perspectiva financeira impacta positivamente as perspectivas pessoas e modernização administrativa e que por sua vez, impactam na melhoria dos processos internos cujo foco é a eficiência. As perspectivas pessoas, modernização administrativa e processos internos têm relação direta com perspectiva clientes cujo foco é na eficácia, enquanto que a perspectiva sociedade/cidadão o foco é na efetividade.

Nesta lógica, um órgão ou entidade que possui pessoas capacitadas e motivadas e que permanentemente melhora a sua gestão interna, apresenta processos eficientes procurando atender as necessidades de seu público alvo: clientes e sociedade.

Neste modelo, percebe-se que um bom desempenho da perspectiva financeira impacta positivamente as perspectivas pessoas e modernização administrativa. Em consequência, estas duas perspectivas repercutem na melhoria dos processos internos.

As perspectivas (pessoas, modernização administrativa e processos internos) têm uma relação direta com perspectiva cliente. Assim, um órgão que possui um quadro de pessoas capacitadas e motivadas e que busca permanentemente melhorar a sua gestão interna, tem processos eficientes e clientes satisfeitos. Em suma, este órgão tem condições de atender às necessidades da sociedade brasileira.

2.4 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS ADQUIRIDAS PELO USO DO BSC

A pesquisa de Paz (2003) teve como objetivo desenvolver um estudo da experiência internacional em avaliar a gestão pública a partir da utilização do *Balanced Scorecard* com o propósito de verificar a viabilidade de sua aplicação no governo brasileiro. Foram realizados estudos multicasos em algumas entidades públicas municipais, estaduais e federais da Austrália, Canadá, Espanha, Estados Unidos, Finlândia e Inglaterra que utilizam o BSC e constatou-se que a adoção dessa ferramenta permitiu que a avaliação da gestão pública fosse além da simples prestação de contas pelos gestores. Tornou-se possível verificar

se os entes estatais estavam cumprindo eficientemente a missão para a qual foram constituídos. Foram também evidenciadas algumas experiências que podem ser observadas no caso de uma eventual adoção do BSC pelo governo brasileiro.

A seguir são relatadas as experiências internacionais (PAZ, 2003) de forma sucinta pelos países que adotaram o BSC.

Quadro 1 - Experiências Internacionais relatadas

| País | Experiências Relatadas |
|---|--|
| E.U.A - Cidade de Charlotte, Carolina do Norte | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Redução do número de indicadores inicialmente estabelecidos para cada uma das perspectivas. ➤ Busca pela melhoria contínua no processo de planejamento das suas unidades de trabalho e de seus scorecards. ➤ Apresentação de relatórios de gestão trimestral ao invés de semestral. ➤ Apresentação do resultado de desempenho relacionando-o com a alocação de recursos orçamentários/ financeiros. |
| E.U.A - Cidade de Phoenix, Arizona | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Desenvolvimento de um modelo do BSC mais flexível que fosse focado nas necessidades e características de cada departamento permitindo a utilização dos indicadores mais relevantes para cada segmento do setor público. ➤ Visualização da <i>performance</i> pelos gestores sob uma perspectiva de longo prazo, visto que alguns dados só estarão disponibilizados após o período de um ano ou mais. |
| E.U.A - Estado do Texas | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Durante o processo de implantação/operacionalização do BSC, deve-se deixar explícita a importância do uso das informações para o alcance de um serviço público com qualidade. ➤ A participação efetiva da classe de políticos e gestores dos principais órgãos públicos aumenta os benefícios gerados com a implantação do BSC. ➤ A importância de indicadores bem definidos, informações claras, sistema de avaliação bem projetado para que cada um compreenda as suas responsabilidades para o melhoramento do desempenho. ➤ Quanto mais estreito for o relacionamento entre desempenho e apropriação orçamentária, maior atenção será dispensada as medidas de <i>performance</i>. Deve haver o necessário entendimento das expectativas em relação aos resultados pretendidos para cada pessoa/departamento. |
| E.U.A - | <ul style="list-style-type: none"> ➤ A partir do momento que os gestores perceberam que |

| | |
|--|---|
| Estado de Washington | <p>o BSC era um grande aliado para suportar a tomada de suas decisões, a ferramenta passou a se incorporar de forma crescente e definitiva no dia a dia das entidades.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ A contratação de consultores permitiu que os princípios básicos do BSC fossem transmitidos com o aproveitamento dos funcionários para a difusão da ferramenta. ➤ A dificuldade em mensurar indicadores de algumas atividades vem sendo superada pelo acompanhamento mais estreito por parte do estado com as pessoas das áreas indicando-lhes maneiras diferenciadas de promover o acompanhamento da sua <i>performance</i>. |
| Canadá - Real Polícia Montada do Canadá | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Comprometimento das autoridades dos mais altos escalões e a respectiva comunicação desse comprometimento a toda estrutura organizacional. ➤ O BSC ser utilizado como uma ferramenta de gestão e não de punição. ➤ A inexistência de melhoria dos indicadores não significa, necessariamente, algo negativo. Evitar que todos os indicadores sejam positivos. ➤ A organização deve ser paciente na obtenção de resultados. ➤ Os indicadores devem ter flexibilidade suficiente para serem modificados. |
| Canadá - Cidade de Calgary | <ul style="list-style-type: none"> ➤ A alternativa encontrada pelos gestores para a definição de medidas mais adequadas à mensuração da satisfação do cidadão foi realizar uma pesquisa anual para verificar o nível de satisfação dos cidadãos em relação aos serviços públicos disponibilizados. Esta pesquisa também serviu para examinar quais serviços foram considerados prioritários pelos cidadãos. ➤ Envolvimento de todos os servidores, o que compõe o órgão no desenvolvimento de medidas. ➤ Apoio da alta cúpula administrativa no processo de disseminação e utilização das informações. ➤ A promoção de treinamentos intensivos voltados para o crescimento profissional de cada servidor, tendo em vista que só o treinamento em si não basta para a utilização do BSC. É necessário suporte adicional e facilitação para implementar a ferramenta. |
| Inglaterra – Conselho local de Barking e Dagenhan | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Os principais gestores de cada área devem ser divulgadores da ferramenta perante seus subordinados. ➤ As decisões a serem tomadas devem ter por parâmetro aquelas definidas como prioritárias. ➤ Buscar a construção de um modelo de BSC o mais |

| | |
|--|---|
| | <p>simplificado possível. Evitar ao máximo a criação de modelos complexos. Evita-se assim o não entendimento do que se pretende comunicar e o conseqüente desinteresse daqueles que lidam com a ferramenta.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Os responsáveis pelo BSC devem ter sempre em mente que estão construindo uma ferramenta pragmática, devendo agregar valor ao modelo proposto. ➤ Os conceitos referentes ao BSC devem ser comunicados e perfeitamente compreendidos por toda a estrutura organizacional, dando-se a devida ênfase aos níveis operacionais, bem como o funcionamento dos direcionadores de desempenho. ➤ Disseminação dos objetivos, medidas e metas para cada componente da estrutura administrativa. ➤ Os líderes de cada área devem estar atentos a qualquer variação de atitude por parte de seus subordinados que indique desconhecimento ou desinteresse ou mesmo inércia quanto ao alcance de suas metas. |
| <p>Espanha - Cidade de Sant Cugat de Valles</p> | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Buscar o engajamento por parte dos gestores públicos ainda na fase de proposição do modelo. ➤ Verificar os ajustes necessários para a incorporação do modelo definitivo ➤ Flexibilização do BSC, de forma a permitir que os mapas estratégicos, os objetivos, indicadores e metas pudessem ser revisados e otimizados a qualquer tempo de acordo com as reais necessidades da organização. ➤ Conscientizar os gestores que por meio do BSC é possível trabalhar as causas dos eventos, influenciando e redirecionando seus efeitos para a obtenção dos resultados desejados. |
| <p>Austrália - Governo Federal</p> | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Fator crítico de sucesso: o apoio dos principais gestores da entidade; ➤ Realizar constantes revisões do BSC. ➤ Encontrar o equilíbrio necessário para que a escolha das medidas sejam relevantes, úteis e necessárias. ➤ Assegurar a divulgação do BSC em todos os níveis da organização. ➤ O modelo deve ser utilizado para melhoria do desempenho e não para culpar as pessoas por fracos desempenhos. ➤ Estar constantemente alerta para que os indicadores de desempenho sejam ajustados à estratégia da unidade. ➤ Estabelecer os indicadores apropriados para que se possa provocar o comportamento desejado. ➤ Assegurar que os aspectos prioritários pelos clientes |

| | |
|--|--|
| | <p>estejam sendo evidenciados.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Assegurar que o BSC corporativo esteja permitindo medir a contribuição de cada unidade de negócio da organização. |
| Finlândia - Governo Federal | <ul style="list-style-type: none"> ➤ A busca pela eficiência dos resultados por todos os participantes foi fundamental para a obtenção da eficácia da gestão e das atividades. ➤ As discussões entre as chefias e subordinados provou ser uma excelente maneira de promover o comprometimento de todos no processo de gestão, isso porque os servidores se sentiram mais responsáveis e mais habilitados em influenciar as atividades em sua entidade. ➤ O BSC permitiu que atividades diferenciadas (como educação, política social, segurança, etc.) prestadas a uma clientela diferenciada pelos regionalismos do país, pudessem ser avaliados a partir de critérios comuns. ➤ Evitar um modelo imposto (<i>Top Down</i>) garantindo a participação de todos. ➤ Garantir que o tempo e os recursos suficientes sejam reservados para a implementação do projeto para cada fase, além dos recursos materiais e humanos. ➤ Promover a familiarização de toda a organização relativamente aos conceitos do BSC. ➤ Desenvolver um sistema de informação que facilite a coleta de informações necessárias ao BSC. |

Fonte: PAZ, 2003

Ante as experiências internacionais apreendidas pelos órgãos e entidades que adotaram o BSC, tem-se a principal: O comprometimento de todas as pessoas, do mais alto escalão ao nível operacional é fundamental para o sucesso do BSC. A revisão contínua e sistemática das métricas do BSC, o ajuste das escolhas dos indicadores, bem como, a comunicação de suas bases para promover a familiarização em toda a organização são passos complementares à boa implementação dessa ferramenta de gestão.

2.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de o foco em resultados ser uma concepção moderna de atuação do Estado, vê-se pouquíssimas experiências no setor público, de organizações que medem e monitoram de modo sistemático seus

resultados. Essa cultura baseada em resultados na administração pública é um desafio a vencer, e o BSC é uma ferramenta que pode contribuir de maneira significativa na medição e avaliação do desempenho no serviço público.

Um BSC direcionado à realidade pública deve possuir medidas de desempenho que meçam a efetividade - o impacto gerado à sociedade decorrente de uma determinada ação pública; a eficácia - o cumprimento das metas e se o produto (bem ou serviço) ofertado ao cliente tem qualidade, e a eficiência traduzida na otimização dos recursos públicos.

O comprometimento e o envolvimento das pessoas têm impacto direto no sucesso da aplicação do BSC. O critério de escolha dos indicadores, sejam eles, de ordem quantitativa ou qualitativa e a constante revisão dos mesmos propiciará ao gestor público os passos para a tomada de decisão em todos os níveis da organização.

Dando prosseguimento ao estudo, o capítulo seguinte, que também faz parte da revisão teórico empírica deste estudo, abordará o Gerenciamento de projetos.

3 GERENCIAMENTO DE PROJETOS

Este capítulo, juntamente com o capítulo anterior, faz parte da revisão teórica e tem por objetivo abordar o tema apresentando os seus conceitos, usos e aplicabilidade nas organizações. Também apresenta os fundamentos e técnicas de gerenciamento em projetos contidos no Guia PMBOK, quarta edição.

Desde os tempos das obras faraônicas como as pirâmides do Egito, já existia a concepção de grandes projetos e, para tanto, existiam responsáveis para sua execução e concretização com sucesso.

No início do século passado, Fayol (1950) descreveu as cinco funções básicas da administração: “Prever, Organizar, Comandar, Coordenar e Controlar”. Em meados daquele século os chamados adeptos da Teoria Neoclássica de Administração substituíram a palavra “Prever” por “Planejar”, dando mais amplitude à função: não apenas a previsão sobre o futuro, mas, agora a construção do futuro.

A Administração de Projetos, iniciada também com os Neoclássicos, procura adaptar essas funções a um processo administrativo especial, caracterizado por um ciclo de vida: o projeto. O termo projeto não possui um significado único. Na língua inglesa o termo “*project*” significa a execução do plano, ou seja, o próprio empreendimento e não o plano em si. Esse significado não corresponde aos dicionários da língua portuguesa. No meio acadêmico e profissional, utiliza-se a palavra projeto também para significar empreendimento, fruto da influência externa (CASAROTTO, 1995).

Para Valeriano (2001) a administração de projetos e Gerenciamento de projetos são expressões equivalentes: a primeira tem uso preferencial na área acadêmica e profissionalizante de administração; a segunda tem emprego generalizado na área de planejamento e execução de projetos. Segundo o autor, para as organizações que vivenciam mudanças estratégicas a administração de projetos associada ao moderno Gerenciamento de projetos é um instrumento crescente de importância e de larga adoção.

Segundo o *Project Management Institute* - PMI (2008), o Gerenciamento de projetos é a aplicação de conhecimentos, habilidades, ferramentas e técnicas para projetar atividades que visem a atingir os requisitos do projeto enquanto que o projeto pode ser definido como um empreendimento único, com início e fim definidos, que utiliza recursos limitados e é conduzido por pessoas, visando a alcançar metas e objetivos predefinidos.

Para Dinsmore e Cavalieri (2009), o projeto é um instrumento fundamental para qualquer atividade de mudança e geração de produtos e serviços.

O projeto como empreendimento pode ser entendido como uma reunião de esforços para alcançar objetivos predeterminados de qualidade, custo e prazo. A administração de projetos apresenta uma série de distinções específicas e por sua vez exige técnicas e habilidades gerenciais se comparados com o setor de produção industrial, por exemplo (ARCHIBALD,1976). O quadro 2 apresenta algumas diferenças entre projetos e o setor de produção:

Quadro 2 - Comparação de Projeto x Departamento de Produção

| PROJETO | DEPARTAMENTO DE PRODUÇÃO |
|---|---|
| Ciclo de vida específico | Ciclo de vida contínuo |
| Início e término definidos | Sem características especiais senão o ano fiscal |
| Sujeito a término abrupto se os resultados não puderem ser alcançados | Continuidade normalmente assegurada |
| Geralmente é único, não foi feito antes | As tarefas são funções normalmente contínuas |
| Difícil previsão de datas e de custos | Previsão de custos mais simples em função de um programa de produção definido |
| Envolve muitas especialidades que se alternam durante as fases do ciclo de vida | Envolve normalmente uma ou poucas especialidades |
| Gastos e pessoal envolvidos normalmente variam muito em cada etapa | Insumos e pessoal envolvidos normalmente constantes |
| Altamente dinâmico | Estacionário ou dinâmico, dependendo da atividade industrial |

Fonte: Casarotto (1995) adaptado de Archibald (1976)

Os projetos por serem temporários com início e término definidos, diferenciam-se das operações. Essa característica não indica,

necessariamente, que sejam curtos ou longos, mas apenas que são iniciados, evoluem e, por fim, são finalizados.

Os projetos e as operações diferenciam-se primordialmente pelo fato de que as operações são contínuas e repetitivas, enquanto os projetos são temporários e exclusivos. O trabalho efetuado dentro de uma organização para atingir determinados objetivos pode no geral ser categorizado como projetos ou operações. Ambos compartilham características comuns, dentre as quais se destacam: são desenvolvidos por pessoas, possuem recursos limitados e são planejados, executados e controlados.

Contudo, os objetivos dos projetos e das operações são diferentes. Enquanto a finalidade de um projeto é atingir seu objetivo para, em seguida, terminar, a finalidade de uma operação contínua é manter o negócio. Os projetos são realizados em todos os níveis organizacionais e podem envolver uma ou várias pessoas podendo durar semanas ou anos. Os projetos podem envolver uma ou várias unidades organizacionais, como *joint ventures* e parcerias (PMI, 2004).

Casarotto Filho, Fávero e Castro (1992), no setor privado classificam quanto a tipologia de empresas que trabalham com projetos, em três: a) empresas que lidam permanentemente e especificamente com projetos, como as empresas de construção civil; b) empresas que lidam parcialmente mas permanentemente com projetos, como as empresas industriais que produzem equipamentos sob encomenda e, c) empresas que lidam parcialmente e eventualmente, como as empresas industriais que produzem seriadamente.

No setor público, também encontramos a realização de projetos dentro de certas características das atividades privadas. Os recursos são de fontes públicas, normalmente, gerenciados por uma limitação orçamentária disponível. Os investimentos, como os casos de obras são previstos, inicialmente, no Plano Plurianual de Governo.

Destacam-se, neste contexto, os convênios que são tratados como projetos justamente por terem um ciclo de vida finito e recursos limitados. Este tema será abordado no capítulo 5 com maiores detalhes.

De acordo com Higa (2004) quando um projeto falha normalmente se atribui a culpa a falta de planejamento. Algumas causas equivocadas sobre a visão de planejamento são enumeradas por este autor:

- 1 - confundir o planejamento com uma ferramenta de gestão de projeto, na qual são alimentados dados e informações em séries padronizadas e que o programa defina e oriente as ações subsequentes;

2 - formalizar um planejamento para somente cumprir ritos administrativos;

3 - usar o planejamento como argumento de venda de que os projetos serão entregues no prazo e nas especificações acordadas, sem, no entanto, haver um estudo consistente e embasamento de viabilidade;

4 - enganar-se a si próprio com dados e custos sabidamente inviáveis e que, com um esforço extra, serão atingidos os objetivos propostos.

Deve-se ter em mente que cada projeto durante algum ponto de implementação pode necessitar de alteração. Ao se usar a ferramenta de gerenciamento de projeto, torna-se possível identificar a modificação necessária e implementar a mudança sem que haja a necessidade de replanejar todo o projeto. Neste sentido, o papel do gerente de projetos é o de elaborar o cenário de sucesso do projeto, definindo como os profissionais vão trabalhar para se construir um time vencedor (DINSMORE, 1984). Além disso, o gerente de projeto deve ter controle sobre alguns parâmetros/critérios nos projetos, tais como: escopo, tempo, custo e qualidade (MIGHT; FISCHER, 1985; PINTO; SLEVIN, 1987; KERZNER, 1989; PINTO; PRESCOTT, 1990; FRAME, 1995; ATKINSON, 1999; GARDINER; STEWART, 2000; WHITE; FORTUNE, 2002).

Para Vargas (2002) os benefícios proporcionados pelo Gerenciamento de projetos são os seguintes:

- permite a antecipação de situações desagradáveis e consequente tomada de decisões corretivas ou preventivas ao longo da execução do projeto;
- trabalho voltado com foco no cliente;
- disponibilização de informações de modo eficaz e rápido favorecendo a tomada de decisões; e
- permite o controle gerencial com a possibilidade de alteração no andamento do projeto.

O Gerenciamento de projetos é uma ferramenta importante para auxiliar as organizações em seus processos de mudanças. Para Cleland (1999) se cada mudança, por menor que seja, for gerenciada como um projeto é muito provável que a empresa coloque o seu produto ou sua inovação antes do seu concorrente. Dentro de uma perspectiva em que a rapidez é fundamental no atendimento com excelência às expectativas da sociedade a correta utilização de técnicas e métodos para o Gerenciamento de projetos é um diferencial competitivo para a organização aumentar sua agilidade nos processos de mudança e como

consequência se fortalecer no mercado. A utilização de softwares, segundo o autor, pode ser útil em projetos grandes e complexos, porém, pode ser um transtorno para projetos pequenos e rápidos. Contudo o software não é um substituto do Gerenciamento de projetos.

Para Maximimiano (2002) o Gerenciamento de projetos deve ser entendido como uma ferramenta para que as organizações alcancem seus resultados conforme o planejado. Não deve ser considerada uma atividade burocrática diária, e sim, uma atividade que agregue valor ao desempenho do projeto.

Fatores como tempo, recursos e dinheiro estão diretamente ligados a viabilidade de qualquer projeto, tendo em vista que o resultado desse é proporcional à disponibilidade desses fatores e que a necessidade de adequação é rigorosamente importante a essa disponibilidade. Além desses fatores, pode-se incluir outro elemento imponderável, assim por dizer imprevisível: as pessoas. Como influenciá-las de modo que as mesmas agreguem valor ao projeto sem o mínimo de interferências negativas? Alinhar e entender os mecanismos da atratividade, ou seja, os fatores que influenciam uma pessoa a manter um relacionamento estável com outra, quer seja para conclusão de um trabalho ou qualquer outra atividade, é fundamental para a busca do equilíbrio e sucesso de um projeto. A Teoria dos mecanismos de atratividade pode ser enunciada pelo relacionamento virtuoso estabelecido e mantida pelo equilíbrio da atratividade de cada parte. Ao se supor que profissionais estejam agregando valor ao projeto e estejam por consequência muito motivados, é muito pouco provável a hipótese de haver risco de ruptura na equipe (HIGA, 2004).

Em termos de maximização de desempenho do projeto a literatura também tem reconhecido a importância teórica de considerar os interesses dos stakeholders, além dos clientes (CLELAND, 1986; MALLAK; PATZAK; KURSTED, 1991; TUMAN, 1993; KARLSEN, 2002).

Uma ferramenta de gerenciamento de performance multi dimensional inclui medidas que levam a uma perspectiva externa orientada e social, com especial destaque para a satisfação das principais partes interessadas, tais como as comunidades locais e o meio ambiente (Mallak; Patzak; Kursted, 1991) e as medidas que consideram a perspectiva psicossocial dos stakeholders internos, tais como os membros da equipe (BOEHM; ROSS, 1989; BRYDE, 2003).

Um projeto depende da confiança dos *stakeholders*, de que o esperado por estes seja executado de maneira satisfatória tendo em vista que a promoção do financiamento do projeto se dá por eles. Desse

modo, os *stakeholders* esperam ao final do projeto um resultado positivo, de que a equipe atinja os objetivos definidos inicialmente (PATAH; CARVALHO, 2009).

A equipe de gerência de projeto deve identificar as partes envolvidas (indivíduos e organizações diretamente envolvidos no projeto) conhecer suas necessidades e expectativas para, então, gerenciar e influenciar essas expectativas para obtenção do sucesso no projeto. Segundo Cleland e King (1978) identificar as partes envolvidas nem sempre é uma tarefa fácil. Em todo o projeto existem algumas partes envolvidas principais tais como: gerente de projeto (indivíduo responsável pelo projeto); cliente (indivíduo ou organização que fará uso do produto); organização executora (órgão ou entidade em que os servidores/funcionários estão mais diretamente envolvidos com a execução do projeto) e patrocinador (organização ou indivíduo que provê os recursos financeiros para o projeto).

Para Valeriano (2001), a implantação do gerenciamento por projetos não é algo trivial e requer atenção por parte das organizações em tratar com projetos. O que diferenciara esse grau de atenção será a experiência da organização em lidar com o referido assunto, demandando maior ou menor esforço e tempo para as organizações absorverem progressivamente a cultura dos trabalhos em equipes multidisciplinares, compreenderem e praticarem a descentralização seguida nos processos decisórios.

Segundo Kenny (2003) o sucesso em projeto apresenta dois componentes: a eficiência e a efetividade. A eficiência se correlaciona no quão bem o projeto foi conduzido, enquanto a efetividade se correlaciona no quão bem o projeto contribuiu para o atingimento dos objetivos estratégicos da organização. Para o autor ao se julgar o sucesso de um projeto em uma organização, não se pode limitar a análise da eficiência dos processos de gerenciamentos empregados, mas também deve-se considerar a efetividade do projeto na contribuição dos objetivos estratégicos da organização.

Em um ambiente organizacional os projetos são um modo de se implementar as estratégias. Nesse sentido, os objetivos devem estar diretamente vinculados aos objetivos estratégicos.

De outro lado, Dinsmore (1999) destaca que a ênfase no prazo, custo e qualidade no Gerenciamento de projetos resulta em resposta positiva aos projetos desde que os mesmos estejam alinhados às estratégias da organização e o foco permaneça nos seguintes itens: resultados, metodologia, indicadores de melhoria de produtos e processos e necessidades dos clientes. Desse modo, se ocorrer um bom

gerenciamento nos projetos, a organização poderá atingir suas metas. O autor menciona que a solução do gerenciamento por projetos é baseada em princípios, entre os quais se destaca a compreensão e a prática por toda a organização de uma metodologia consistente de gerência de projetos.

Um dos benefícios estratégicos da gestão de projetos é que esta ferramenta pode ser integrada facilmente a outras formas de gerenciamento. Os quatro sistemas de gestão na concepção de Kerzner (2002) mais relevantes são: a) engenharia simultânea, b) gestão da qualidade total, c) gerenciamento de risco e d) gestão de mudança. As combinações entre esses sistemas têm produzido resultados sinérgicos de forma que a combinação da engenharia simultânea com a gestão de projetos torna possível concretizar benefícios, tais como, o aumento da vida média do produto, o aumento das vendas, das receitas, do número de clientes e redução do tempo de desenvolvimento de novos produtos.

O futuro da gestão por projetos, continua o autor, será direcionado tanto pelos clientes como pelos contratantes. Esses últimos que reconhecem a necessidade de mudança serão as estrelas do século XXI. O futuro será a gerência de projetos em âmbito global.

Para Dinsmore e Cavalieri (2009) o gerente de projetos deve ser designado no início do projeto e deve ter o apoio da alta administração. O gerente de projetos, atualmente, ganha destaque dentro das organizações pela evolução e relevância do Gerenciamento de projetos.

A profissão de Gerenciamento de projetos é emergente e bastante promissora (MARTINS 2010; PMI 2004). Kerzner (2002) resume a forma pela qual a maioria das organizações, que atingiram a excelência, vêem o presente e o futuro da gestão de projetos conforme demonstrado no quadro 3.

Esse quadro resume a forma pela qual a maioria das empresas que já atingiu a excelência vê o presente e o futuro da gestão de projetos. O maior destaque fica por conta de quanto o gerente de projetos conhece o negócio em que está atuando.

A autoridade compartilhada e equipes não exclusivas serão a regra para atuar em todos os setores. A exceção é para as organizações de grande porte que têm condições de sustentar equipes exclusivas.

Quadro 3 - Tempos de mudanças na gestão de projetos

| Fator | Visão anterior | Visão atual | Visão futura |
|------------------------------------|--|--|---|
| Definição de sucesso | Exclusivamente em termos técnicos | Prazos, custos, tecnologia e aceitação pelo cliente | Prazos, custos, tecnologia e aceitação pelo cliente; mudanças mínimas de escopo, não perturbar o desenvolvimento da atividade empresarial |
| Experiência do gerente de projetos | Técnica | Técnica ou não técnica | Deverá ter um perfeito entendimento do ramo de negócios |
| Organização | Equipes exclusivas | Equipes de exclusividade parcial | Equipes não exclusivas |
| Autoridade | O gerente de projeto tem máxima autoridade | Os gerentes de projeto e de área compartilham a autoridade | Autoridade compartilhada com delegação de equipes |
| Recursos humanos | Negociar para ter os melhores quadros | Negociar para ter a melhor equipe | Negociar para a obtenção de resultados |
| Montagem de equipe | Sessões de sensibilização | Currículo especializado | Treinamento visando à certificação e aperfeiçoamento do currículo |

Fonte: Kerzner (2002, p. 349)

Mesmo que predominem os processos e seus respectivos monitoramentos, é importante ter o projeto como ferramenta auxiliar na implantação monitorada e controlada das estratégias que foram transformadas em ação e que necessitam acontecer no dia a dia da organização. Segundo Rinaldi (2004) o enfoque dos projetos, do gerenciamento por projetos pode imprimir dinâmica da mudança e superação de novos valores e na busca de patamares superiores de desempenho.

Corroborando com o autor, todos os modelos podem coexistir de modo harmônico e serem utilizados como ferramentas de gestão, tendo

em vista essa ser a abordagem necessária para o enfrentamento da concorrência e superação dos desafios de administrar organizações com recursos escassos disputados por diversos departamentos de uma empresa.

3.1 GERENCIAMENTO DE PROJETOS NA CONCEPÇÃO DO PMI

O *Project Management Institute* (PMI) foi fundado em 1969 com base na premissa de que havia diversas práticas de gerenciamento comuns aos projetos de áreas múltiplas, tendo como exemplos a construção e os produtos farmacêuticos.

O PMI tem como objetivo difundir a gestão de projetos no mundo, promover ética e profissionalismo no exercício dessa atividade, ampliar o conhecimento existente sobre Gerenciamento de projetos, bem como melhorar o desempenho dos profissionais e organizações nessa área (MARTINS, 2010). Esta instituição ocupa uma posição de liderança global no desenvolvimento de padrões para a prática da profissão de Gerenciamento de projetos.

No ano de 1976, em Montreal, no primeiro simpósio do PMI, começou-se a discutir quais práticas comuns poderiam ser documentadas em normas. Por consequência, o Gerenciamento de projetos passou a ser considerado como uma profissão distinta das demais. Em 1981, a Diretoria do PMI aprovou um projeto para desenvolver os procedimentos e conceitos para dar suporte a essa profissão, em três áreas de concentração: ética (características distintas de um profissional), normas (conteúdo e a estrutura do conjunto de conhecimentos da profissão) e credenciamento (reconhecimento de capacitação profissional). A equipe do projeto passou a ser conhecida como o Grupo de gerenciamento ESA - *Ethics, Standards and Accreditation* (PMI, 2004).

A primeira publicação sobre o conjunto de conhecimentos em Gerenciamento de projetos foi em 1983 no *Special Report on Ethics, Standards and Accreditation* (Relatório especial sobre ética, normas e credenciamento).

Em 1987, foi publicado o principal documento padrão do PMI, “*A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide)*”. Desde então, este documento foi aprimorado e já se encontra na quarta edição.

O referido guia tem como objetivo identificar o subconjunto do conjunto de conhecimentos em Gerenciamento de projetos que é vastamente reconhecido como boa prática⁶(PMI, 2008).

O Guia PMBOK reflete um modelo de melhores práticas relacionadas especificamente ao Gerenciamento de projetos fornecendo diretrizes para a gestão individual de projetos e descrevendo o ciclo de vida do Gerenciamento de projetos e processos relacionados (ROOIJ, 2008).

Para o PMI (2008) um projeto pode ser entendido como um esforço por tempo determinado empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo e tem como características a temporalidade, exclusividade e progressividade. Em outras palavras, significa dizer que um projeto tem duração finita, ou seja, seu fim é alcançado quando seus objetivos forem cumpridos; é exclusivo, por produzir produtos ou serviços singulares embora com a presença de elementos repetitivos; e elaborado de forma progressiva, ou seja, desenvolvido por etapas e por incrementos contínuos (PMI, 2008).

Os projetos são, portanto, frequentemente utilizados como um meio para alcançar o plano estratégico de uma organização.

Há uma tendência nos últimos anos pelas organizações de se gerenciar mais atividades em mais áreas de aplicação usando o Gerenciamento de projetos. O gerente de projetos é a pessoa responsável pela realização dos objetivos do projeto. Para tanto, o gerenciamento de projeto inclui: identificação dos requisitos, adaptação às diferentes necessidades, balanceamento das restrições, dentre outras, de qualidade, escopo, cronograma, orçamento, recursos e risco. Os gerentes de projetos frequentemente falam dessas restrições conflitantes. De acordo com o PMI se um desses fatores mudar, pelo menos, um outro, provavelmente será afetado.

3.1.1 Áreas de especialização

O Gerenciamento de projetos, na visão do PMI (2008) identifica e descreve as principais áreas de conhecimento e práticas. Cada uma destas áreas (no total de 9) é descrita por meio de processos, e se refere a

⁶ “Boa prática” significa que existe acordo geral de que a aplicação correta dessas habilidades, ferramentas e técnicas podem aumentar as chances de sucesso em uma ampla série de projetos diferentes (COSTA, 2005).

um aspecto a ser considerado dentro da gerência de projetos. As áreas de conhecimento de gerenciamento são: gerenciamento de integração do projeto; gerenciamento de escopo do projeto; gerenciamento do tempo do projeto; gerenciamento do custo do projeto; gerenciamento da qualidade do projeto; gerenciamento de recursos humanos do projeto; gerenciamento de comunicação do projeto; gerenciamento do risco do projeto e gerenciamento de aquisição do projeto. As áreas de especialização consistem em áreas identificadas de Gerenciamento de projetos definidas por seus requisitos de conhecimentos e descritas em termos dos processos que a compõem, suas práticas, entradas, saídas, ferramentas e técnicas.

O conhecimento em Gerenciamento de projetos organiza todos os processos dessa disciplina (PMI, 2008; DINSMORE ; CAVALLIERI, 2009) nas áreas a seguir explicitadas:

a) Gerenciamento de integração do projeto - descreve os processos e as atividades que integram os elementos do Gerenciamento de projetos. Os processos de gerenciamento de integração do projeto incluem: Desenvolver o termo de abertura do projeto, desenvolver o plano de gerenciamento do projeto, orientar e gerenciar a execução do projeto, monitorar e controlar o trabalho do projeto, realizar o controle integrado de mudanças e encerrar o projeto ou fase.

Nessa ótica, o Gerenciamento de projetos é um esforço integrador de todas as áreas de conhecimento em projetos. Essa interação deve ser direcionada e bem definida em virtude da performance de uma área ser aumentada em detrimento de outra. O Gerenciamento de projetos para alcançar o sucesso requer constante gerenciamento dessas interações. Para ajudar a entender a interação natural e enfatizar a importância dessa integração é necessário entender o projeto como uma sucessão de processos. Apesar da complexidade dos projetos, da finalidade dos mesmos e do volume de recursos empregados os princípios de condução (administração ou gerenciamento) deverão ser sempre os mesmos (MAXIMINIANO, 2002).

b) Gerenciamento do escopo do projeto - descreve os processos envolvidos na verificação de que o projeto inclui todo o trabalho necessário para que o projeto seja concluído com sucesso. Os processos de gerenciamento do escopo do projeto incluem: Coletar os requisitos, definir o escopo, criar EAP (Estrutura Analítica do Projeto), verificar o escopo e controlar o escopo.

c) Gerenciamento de tempo do projeto - descreve os processos relativos ao término do projeto no prazo previsto. Ele é composto pelos seguintes processos: definir as atividades; sequenciar as atividades;

estimar recursos das atividades; estimar a duração das atividades; desenvolver o cronograma e controlar o cronograma.

Kerzner (2001) menciona que o ambiente de gerenciamento do tempo é turbulento sendo composto de diversas reuniões, de relatórios, de resolução de conflitos, de planejamento e replanejamento contínuo, além da comunicação com o cliente e gerenciamento de crises. O tempo gasto é tempo perdido impossível de ser recuperado.

O correto gerenciamento do tempo é de vital importância para o sucesso do projeto (DINSMORE; CAVALIERI, 2009).

d) Gerenciamento de custos do projeto - descreve os processos envolvidos em planejamento, estimativa, orçamentação e controle de custos, de modo a assegurar que o projeto termine dentro do orçamento aprovado. Os processos de gerenciamento de custos do projeto incluem: estimar os custos; determinar o orçamento e controlar os custos.

e) Gerenciamento da qualidade do projeto - descreve os processos envolvidos na garantia de que o projeto irá satisfazer os objetivos para os quais foi realizado. Os processos de gerenciamento da qualidade do projeto incluem: planejar a qualidade; realizar a garantia da qualidade e realizar o controle da qualidade.

O projeto tem qualidade quando é concluído em conformidade aos requisitos, especificações (o projeto deve produzir o que foi definido) e adequação ao uso (deve satisfazer às reais necessidades dos clientes).

f) Gerenciamento de recursos humanos do projeto - descreve os processos que organizam e gerenciam a equipe do projeto. Embora seja uma área de conhecimento, na maioria das vezes, complexa e subjetiva exige constante pesquisa, sensibilidade e muita vivência do dia a dia para saber lidar com o ser humano (DINSMORE; CAVALIERI, 2009). Os processos de gerenciamento de recursos humanos do projeto incluem: Desenvolver o plano de recursos humanos, mobilizar a equipe do projeto, desenvolver a equipe do projeto e gerenciar a equipe do projeto.

g) Gerenciamento das comunicações do projeto - descreve os processos referentes à geração, coleta, disseminação, armazenamento e destino final das informações do projeto de forma oportuna e adequada. Os processos de gerenciamento das comunicações do projeto incluem: Identificar as partes interessadas, planejar as comunicações, distribuir as informações, gerenciar as expectativas das partes interessadas, reportar o desempenho.

h) Gerenciamento de riscos do projeto - descreve os processos que tratam da realização de identificação, análise, respostas,

monitoramento e controle e planejamento do gerenciamento de riscos os quais são atualizados no decorrer do projeto. Os processos de gerenciamento de riscos do projeto incluem: Planejar o gerenciamento de riscos, identificar os riscos, realizar análise qualitativa e quantitativa de riscos, planejar as respostas aos riscos e monitorar e controlar os riscos.

Para Gates (1999) a prática deste gerenciamento não é ainda muito disseminada na maioria das organizações. Para ele, grandes vitórias exigem grandes riscos.

Um risco do projeto é um evento ou condição incerta que, se acontecer impactará em um efeito positivo ou negativo em pelo menos um objetivo do projeto (PMI, 2008).

Para Vargas (2002) os riscos nos projetos devem ser evitados. As precauções devem ser tomadas já no início do projeto para se evitar falhas. Alguns obstáculos externos (fora do alcance da organização), tais como, econômicos, sociais, tecnológicos e outros podem ser minimizados com o gerenciamento de riscos e o sucesso pode ser obtido com bons programas de Gerenciamento de projetos.

i) Gerenciamento de aquisições do projeto - descreve os processos para a aquisição de mercadorias e serviços, além dos processos de gerenciamento de contratos e de controle de mudanças necessários para administrar os contratos ou pedidos de compra emitidos por membros da equipe do projeto autorizados. Os processos de gerenciamento de aquisições do projeto incluem: Planejar as aquisições, realizar as aquisições, administrar as aquisições, encerrar as aquisições.

A não execução dos processos de uma área pode afetar negativamente o projeto, tendo em vista ser o projeto um esforço integrado. Assim se ocorrer uma mudança de escopo é bem provável que o custo do projeto seja alterado.

Embora o Guia PMBOK® quarta edição identifique nove áreas de conhecimento que os gerentes de projeto devem focar, enquanto gerenciam projetos, não indica a importância relativa de cada uma dessas áreas de conhecimento. Contudo, essa informação pode ser de grande importância em ajudar os gerentes de projetos a determinar como usar os recursos disponíveis de forma mais eficaz. ZWIKAEL (2009) investigou a importância relativa do projeto referentes às áreas de gestão do conhecimento utilizado durante a fase de planejamento de um projeto e seu impacto no sucesso do projeto. Os resultados apresentados dessa pesquisa foram baseados em um estudo de campo que envolveu 783 gestores de diferentes países e indústrias. O estudo revelou que as áreas

de conhecimento com o maior impacto sobre o sucesso do projeto foram Tempo, Risco, Escopo e Recursos Humanos.

3.1.2 Ciclo de vida de um projeto

Para o PMI (2009) o ciclo de vida do projeto é conhecido como um conjunto das fases de um projeto.

Dismore e Cavalieri (2009) suscitam que para facilitar o Gerenciamento do projeto esse deve ser dividido em fases que constituem seu ciclo de vida. O ciclo de vida do projeto (PMI, 2008) serve para definir o início e o fim do projeto e definir as atividades a serem realizadas em cada fase (ou etapa) e as pessoas envolvidas. Essas fases geralmente são em ordem sequencial ou podem, em algumas vezes, serem sobrepostas, cujos nomes e quantidades são determinados pelas necessidades de controle da organização ou organizações envolvidas no projeto.

O ciclo de vida do projeto envolve e define as fases que conectam o início ao final de um projeto. A finalização de uma fase é geralmente marcada pela revisão das principais entregas e pela avaliação de desempenho do projeto para que o mesmo possa continuar na próxima fase ou não. Serve também para detectar desvios e corrigir erros a um custo razoável. Nesse caso, é comum uma fase ser iniciada antes da aprovação das entregas da fase anterior quando os riscos envolvidos são considerados aceitáveis (PMI, 2004).

O ciclo de vida do projeto pode variar de organização para organização, pois não existe um modo ideal de defini-lo. Algumas organizações estabelecem, contudo, políticas que padronizam todos os projetos com um único ciclo de vida, enquanto outras permitem que sua própria equipe de Gerenciamento de projetos escolha o ciclo de vida mais adequado para seu projeto. Além disso, as práticas comuns de acordo com os setores da economia levarão ao uso de um ciclo de vida preferencial para esses setores (PMI, 2004).

Os ciclos de vida do projeto geralmente definem em cada fase: o trabalho técnico que deve ser realizado, o momento das entregas e de sua revisão, verificação e validação, os envolvidos e o controle e aprovação.

Apesar de muitos ciclos de vida do projeto possuírem nomes de fases similares com entregas semelhantes, poucos ciclos de vida são idênticos. De acordo com a literatura, alguns podem ter quatro ou cinco fases, mas outros podem ter nove ou mais.

Valeriano (2001) sugere que é costumeiro considerar o projeto composto por cinco fases: i) iniciação; ii) planejamento; iii) execução; iv) controle e v) encerramento.

Como mostra o autor, as três fases centrais (planejamento, execução e controle) são quase simultâneas. O controle operando sobre as atividades de execução promove, em muitos casos, correções no planejamento. De outro lado, à medida que os fatos vão acontecendo são criadas as condições de detalhamento das partes do plano que estavam sem os detalhamentos necessários à execução.

A maioria dos ciclos de vida do projeto apresenta características comuns (PMI, 2008) entre as quais se destacam que no início do projeto, o custo, a quantidade de pessoas integrantes da equipe são baixos e aumentam gradativamente no decorrer do mesmo e diminuem drasticamente quando o término é vislumbrado. Conseqüentemente, o nível de incertezas é maior e o risco de não atingir os objetivos também é maior no início do projeto. A certeza de término geralmente aumenta conforme o projeto continua. Além disso, a capacidade das partes interessadas em influenciar as características finais do produto do projeto e o custo final do projeto é maior no início e torna-se cada vez menor conforme o projeto continua. Contribui muito para essa situação o fato de que o custo das mudanças e da correção de erros geralmente aumenta conforme o projeto continua.

Os grupos de processos do ciclo de vida do projeto se ligam pelos resultados que produzem. O resultado ou saída de um grupo torna-se entrada para outro. Entre grupos de processos centrais, as ligações são interativas, ou seja, o planejamento alimenta a execução, no início, com um plano do projeto documentado, fornecendo, a seguir, atualizações ao plano, na medida em que o projeto progride. Os processos interagem-se e relacionam-se ligados por suas entradas e saídas (PMI, 2000).

3.1.3 Grupos de processos de Gerenciamento de projetos de um projeto

Consistem em um agrupamento lógico dos processos de Gerenciamento de projetos descritos no Guia PMBOK®. Os grupos de processos de gerenciamento de projetos incluem processos de iniciação, processos de planejamento, processos de execução, processos de monitoramento e controle e processos de encerramento. Em conjunto, esses cinco grupos são necessários para qualquer projeto, possuem

claras dependências internas e devem ser realizados na mesma sequência em cada projeto, independentemente da área de aplicação ou das especificações do ciclo de vida do projeto aplicado (PMI, 2008).

Os cinco grupos de processos são:

a) grupo de processos de iniciação - define e autoriza o projeto ou uma fase do projeto;

b) grupo de processos de planejamento - define e refina os objetivos e planeja a ação necessária para alcançar os objetivos e o escopo para os quais o projeto foi realizado. Este grupo corresponde ao componente “planejar” do ciclo PDCA (*Plan, Do, Check, Action*);

c) grupo de processos de execução – executa o trabalho definido no plano de gerenciamento do projeto para satisfazer as especificações do mesmo. Este grupo corresponde ao componente “fazer” do ciclo PDCA;

d) grupo de processos de monitoramento e controle – acompanha, revisa e regula o processo e o desempenho do projeto, identifica todas as áreas nas quais serão necessárias mudanças no plano e inicia as mudanças correspondentes. Este grupo corresponde aos componentes “verificar e agir” do ciclo PDCA;

e) grupo de processos de encerramento - formaliza a aceitação do produto, serviço ou resultado e conduz o projeto ou uma fase do projeto a um final ordenado.

“Os grupos de processos não são fases do projeto. Quando projetos grandes ou complexos podem ser separados em fases ou subprojetos distintos [...] todos os processos do grupo de processos são normalmente repetidos para cada fase ou subprojeto” (PMI, 2008, p. 41).

3.2 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Gerenciar projetos com eficiência e efetividade constitui-se em um grande desafio dos dias atuais. Isto requer um esforço de conscientização das organizações para adotar metodologias de Gerenciamento de projetos com treinamento das equipes de trabalho e dos gerentes dos projetos.

A implantação da cultura de projetos nas organizações pode ser realizada com o uso de técnicas e metodologias para garantir a aplicação de forma padronizada no Gerenciamento de projetos. O contínuo uso dessas, aumentará significativamente as chances de sucesso da

organização. Uma das possibilidades de se implantar esta cultura no setor público pode ser feita mediante a utilização simplificada dos preceitos do Guia PMBOK.

No setor público, os projetos viabilizam a implementação das estratégias. Nesse sentido, devem os objetivos estarem diretamente vinculados aos objetivos do programa ao qual lhe pertencem.

Assim, a eficiência do projeto pode ser correlacionada também ao quão bem o projeto foi conduzido e a efetividade ao quão bem o projeto contribuiu para o atingimento dos objetivos estratégicos.

Dando continuidade ao estudo de revisão, o capítulo seguinte abordará o Benchmarking.

4 BENCHMARKING

Este capítulo, juntamente com os dois anteriores, completa a revisão teórica deste estudo. Este capítulo tem como objetivo apresentar os conceitos, a tipologia, usos e aplicações do benchmarking no setor privado e público. Visa a propiciar o entendimento, de que como etapa posterior da avaliação dos resultados, oferecido pela integração das técnicas de Gerenciamento de projetos com o BSC, as organizações do setor público podem criar padrões de referência.

O termo benchmark pode ser conceituado como uma marca feita por agrimensor indicando um ponto em uma linha de nível, um padrão ou um ponto de referência (ZAIRI; LEONARD, 1995; MORIARTY; SMALLMAN, 2009).

Para o Tribunal de Contas da União - TCU (BRASIL, 2000b) o benchmarking é uma técnica voltada para a identificação e implementação de boas práticas de gestão, com o propósito de determinar, mediante comparações de desempenho, e o uso de boas práticas para o possível aperfeiçoamento do trabalho desenvolvido em uma organização.

Enquanto benchmark é definido como sendo o padrão de referência, o termo benchmarking (Mazo, 2003; Anand; Kodali, 2008) representa o processo de comparação. O conceito de benchmarking no ambiente de negócios apresenta novas formas de definição mencionada por diversos autores, como se observa a seguir.

Na concepção de McNair e Leibfried (1992), benchmarking é uma ferramenta utilizada na obtenção das informações úteis para o ganho de vantagem competitiva contínua.

Uma definição bem aceita de benchmarking é a utilizada por David T. Kearns, executivo-chefe da Xerox Corporation como sendo o processo contínuo de medição de produtos, serviços e práticas em relação aos mais fortes concorrentes, ou às empresas reconhecidas como líderes em suas indústrias. Camp (1997a) acrescenta ainda que o Benchmarking busca as melhores práticas na indústria que conduzem ao desempenho superior.

Benchmarking é uma forma tradicional de medida de desempenho (Behn, 2003) que visa a facilitar a aprendizagem (Holloway; Francis; Hinton, 1999), destina-se a responder três perguntas fundamentais: O que minha organização faz de melhor? O que minha organização não está fazendo certo? O que a minha organização precisa fazer de diferente para melhorar naquilo em que não está fazendo o

melhor? Deste modo, pode-se considerar que o benchmarking é um instrumento para avaliar a performance organizacional, ou seja, possibilita a absorção ou o aprendizado das melhores práticas das organizações tidas como referências.

Na mesma linha de pensamento de Behn (2003), Holloway, Francis, e Hinton, (1999) e Zairi (1995) descrevem o benchmarking como medição da performance em relação ao melhor dos melhores por meio de um esforço contínuo de revisão dos processos, práticas e métodos.

Para Andersen et al. (1999), a American Productivity and Quality Center (APQC) sintetiza a essência do benchmarking como a prática de ser humilde para admitir que alguém é melhor em algo, e ser sensato para aprender como alcançá-lo e superá-lo. Na dimensão operacional o benchmarking pode ser considerado como um processo contínuo de medição e comparação de processos de negócio de uma organização, com os líderes mundiais para obter informações que possam auxiliar a organização a agir para melhorar seu desempenho.

Empresas de todos os setores e segmentos de mercado têm abraçado o benchmarking como uma forma de melhorar a vantagem competitiva e as suas chances de sucesso. As empresas de construção também tem utilizado o benchmarking nos últimos anos (PRESLEY; MEADE, 2010). Takim e Akintoye (2002) declaram que as empresas de construção, utilizam o benchmarking pelas mesmas razões básicas das outras empresas: na determinação de sua condição em relação aos seus principais concorrentes, ou na tentativa de aprender e incorporar as ideias de sucesso das melhores empresas.

Nota-se que o benchmarking é uma ferramenta valiosa. No entanto, algumas considerações devem ser feitas. A primeira delas é que as organizações devem ter o domínio de sua realidade interna antes de conhecer os seus concorrentes. A segunda é que o benchmarking para ser bem sucedido deve ser um processo contínuo e ligado a estratégia. Caso contrário, serão gastos recursos que não agregarão valor ao cliente.

Pode-se afirmar que o benchmarking é um processo contínuo e sistemático de medição de desempenho de produtos e serviços; utiliza-se das melhores práticas de organizações em patamar de excelência, com o propósito de retificar lacunas de desempenho dos processos organizacionais.

O benchmarking pode ser visto como uma estratégia de aprendizado, todavia, para que a estratégia funcione, a organização primeiramente deve se tornar uma “organização que aprende”. Neste cenário, os gestores públicos podem utilizar as medidas de desempenho

para aprender como fazer melhor, ou, para motivar este tipo de comportamento. E para este propósito motivacional, as medidas de desempenho têm-se revelado muito úteis.

4.1 ORIGEM DO *BENCHMARKING*

Cerca de 500 a.C, Sun Tzu, um general chinês, registrou ainda o que é hoje a essência prática do benchmarking: “Se você conhecer seu inimigo e a si mesmo, não precisará temer o resultado de cem batalhas” (TZU, 1999).

O benchmarking como modelo de identificação de oportunidades para aumentar a competitividade iniciou-se na década de 70 e teve como marco o estudo realizado pela *Xerox Corporation* que pretendia conhecer as práticas adotadas pelas empresas japonesas. Os japoneses estavam iniciando suas vendas no mercado norte-americano, com preços inferiores e variedade de modelos superiores aos das empresas locais, o que tornava um cenário preocupante e ao mesmo tempo desafiador para os executivos americanos, que trataram de conhecer o sistema japonês de produção e a sua *performance* competitiva (CAMP, 1997b). A iniciativa da Xerox em conhecer os melhores competidores existentes no mercado foi considerada original para o ambiente negócios. Os primeiros estudos de benchmarking concentraram-se em medições e comparações do desempenho de seus concorrentes diretos, ou seja, nos resultados finais obtidos por empresas com produtos e processos idênticos (SEIBEL, 2004).

O sucesso do *benchmarking* depende essencialmente da capacidade criativa de adaptação da empresa às melhores práticas existentes no mercado, como uma abordagem pró ativa de um modelo que foca na identificação de padrões superiores já alcançados e que levanta questionamentos se uma estratégia de imitação pode incentivar a inovação (THOMPSON; COX, 1997). A aplicação eficaz do benchmarking pode ajudar a empresa a alcançar uma *performance* superior de seus serviços oferecidos aos clientes, que, por consequência aumentará a participação no mercado e melhorará seus resultados financeiros (CAMP, 1997b; SHIBA, 1997).

Observa-se que o benchmarking está convergindo para uma definição com ênfase na comparação de níveis de prática e *performance*, como parte da melhoria contínua nos processos e que seu modelo está tendo seu uso ampliado, evoluindo do tradicional uso da comparação de produtos ou processos e tecnologias de concorrentes diretos para a busca

da compreensão e absorção das práticas que levam a uma performance superior. Essa ampliação facilita a obtenção de informações e também possibilita a absorção de tecnologias inovadoras e inéditas no seu setor.

4.2 TIPOS DE *BENCHMARKING*

No que diz respeito à tipologia de *benchmarking*, diversos autores (Miller; Meyer; Nakane, 1992; Andersen; Pettersen, 1994; Elmuti; Kathawala, 1997; Kumar; Chandra, 2001; Lee; Zailani; Soh, 2006; Gleich; Motwani; Wald, 2008; George; Rangaraj, 2008) apresentam formas diferentes de classificação que variam basicamente de acordo com o objeto e o processo de comparação. As classificações encontradas na literatura são demonstradas a seguir.

O *benchmarking* pode ser classificado sob dois aspectos: o que comparar e com quem comparar. No primeiro aspecto, o *benchmarking* pode ser subdividido em:

a) **benchmarking de desempenho** – procura comparar níveis de desempenho de uma empresa com outras empresas. Esta análise pode se dar na empresa como um todo ou somente em uma função ou departamento;

b) **de processo** – cujo foco são as práticas e a medição das performances dos processos. Vai além da tipologia anterior, pois procura entender como a empresa obteve melhor desempenho;

c) **estratégico** – procura comparar decisões estratégicas da empresa, como alocação de recursos, seleção de novos investimentos e desenvolvimento de mercado, e;

d) **de produto** – procura identificar novas tecnologias ou materiais que possam ser adotados ou adaptados por meio do desmonte de produtos concorrentes ou não, a chamada “engenharia reversa”.

Sob o segundo aspecto a classificação de Andersen e Pettersen (1994), pode ser subdividida em *benchmarking*:

a) **interno** – compara unidades, fábricas ou departamentos de uma mesma organização;

b) **competitivo** - compara empresas diretamente concorrentes, e;

c) **funcional** - compara as mesmas funções ou departamentos de empresas de setores diferentes, baseado no princípio de que muitas das funções ou departamentos de empresas distintas têm processos parecidos.

Camp (1997a) também adota a mesma classificação de Andersen e Pettersen (1994) e acrescenta, ainda, o *benchmarking genérico* – cujo

foco se concentra nos processos da empresa, comparando-os com outros semelhantes em outros setores ou atividades. Isto requer uma acurada compreensão do processo, para identificar o aprendizado a ser aplicado na própria empresa.

McNair e Leibfried (1992) propõem outra classificação ao *benchmarking*:

a) *benchmarking vertical* – cujo foco está nas funções ou departamentos específicos da empresa, assemelhando-se à classificação anterior ao *benchmarking* funcional, e;

b) *benchmarking horizontal* – cujo foco está nos processos dentro da empresa, assemelhando-se ao *benchmarking* genérico, definido anteriormente.

O TCU (BRASIL, 2000b, p. 8-16) apresenta outra tipologia do Benchmarking demonstrada a seguir:

a) *benchmarking organizacional* – consiste na comparação de uma organização com outras semelhantes do setor público ou privado, nacionais ou internacionais, com o propósito de identificar boas práticas.

b) *benchmarking de desempenho* – consiste na comparação entre organizações ou programas ou entre setores de uma mesma organização, realizada por meio de padrões e de indicadores de desempenho relacionados aos aspectos da produtividade, da utilização de recursos, dos custos unitários e, quando possível, da qualidade do serviço. Tem sido utilizado pelo *National Audit Office*, com o objetivo de definir as variações detectadas no desempenho e, em certa medida, identificar oportunidades para melhorar a eficiência.

c) *benchmarking de processo* – consiste na comparação de processos organizacionais de forma quantitativa e ou qualitativa. Pode ser externo, entre organizações, ou interno, comparando setores dentro de uma mesma organização.

Independentemente da tipologia adotada o *benchmarking* é reconhecido como uma ferramenta essencial para aperfeiçoamento dos processos de aprendizagem. As tipologias apresentadas normalmente são complementares e ampliam os recursos disponíveis nas organizações para a melhoria de seu desempenho.

4.3 PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DE UM ESTUDO DE BENCHMARKING

Da mesma forma que existem diversas empresas que individualmente comparam suas práticas e performances, há programas

de *benchmarking* que envolvem iniciativas de universidades, de empresas de diversos países, como de consultorias, indústrias, entre outras, que por meio dos dados coletados formam bancos de dados de informações confidenciais valiosos para o poder de comparação.

De acordo com Camp (2002), o processo de *benchmarking* consiste em cinco fases genéricas, iniciando-se com o planejamento, seguido das fases de análise, integração, ação e, por último, da maturidade. A figura 6 apresenta o processo de *benchmarking* dividido em dez passos, agrupados de acordo com estas fases.

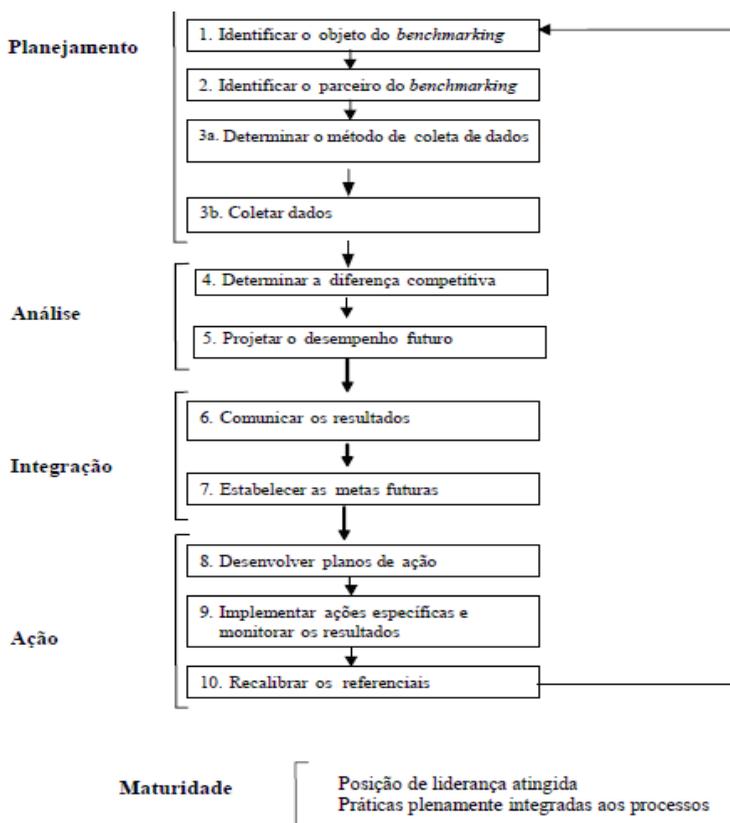


Figura 6: Passos do Processo de *benchmarking* por fonte interna
Fonte: Camp, 2002.

Para uma organização realizar o processo de *benchmarking*, tanto para o desenvolvimento interno na empresa quanto para um programa de benchmarking externo, é necessário o cumprimento de etapas. Autores como Camp (1997a), Watson (1992), Mcnair e Leibfried (1992) apresentam seus modelos seguindo uma lógica de processo de melhoria contínua baseada no ciclo PDCA.

O processo de benchmarking aplicado por fonte externa da organização apresenta uma configuração mais simplificada em relação ao processo anterior, conforme ilustrado na figura 7:

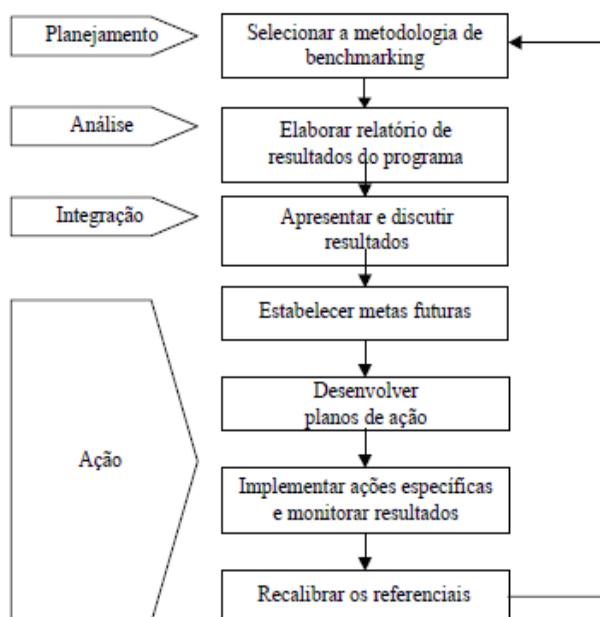


Figura 7: Processo de benchmarking aplicado por fonte externa.

Fonte: CAMP, 2002

De acordo com Camp (2002), a etapa de **planejamento** consiste em investigar e documentar as melhores práticas da atividade que, corretamente adaptadas e implantadas, irão permitir que as metas sejam atingidas. A etapa seguinte denominada **análise** consiste em envolver compreensão das práticas correntes dos processos, bem como dos seus parceiros, a fim de evitar comparações e conclusões equivocadas. A etapa de **integração** utiliza os resultados do *benchmarking* para fixar as

metas operacionais futuras. A etapa denominada **ação** consiste em converter os resultados do *benchmarking* em ações específicas. Nesse ponto é necessário atribuir responsabilidades às pessoas que realizam o trabalho, bem como realizar avaliações periódicas.

A quinta etapa, denominada por Camp de maturidade, será alcançada quando todas as práticas forem incorporadas aos processos da organização, assegurando-se a superioridade. Quando o foco sobre as práticas externas passa a ser uma responsabilidade de toda a organização é que o *benchmarking* atinge seus objetivos de garantir a superioridade pela incorporação das melhores práticas da organização (GARIBA JÚNIOR, 2005).

A aplicação de um *benchmarking* para Seibel (2004) por fonte externa à organização implica que o foco do estudo já esteja determinado antes da contratação do programa, tendo em vista que o programa de *benchmarking* conta com um modelo de ferramenta de coleta de dados, de parceiros definidos e de relatório de resultados. A economia de tempo é uma grande vantagem dessa abordagem e, especialmente, a coleta de dados costuma ser rápida. O relatório final do *benchmarking* proporciona os resultados e a posição da empresa diante das empresas líderes, constituindo-se de documento para a etapa de análise dos resultados. A apresentação dos resultados nas reuniões participativas impulsiona a integração das pessoas com o *benchmarking*. A partir desse ponto, a empresa assume a liderança do processo, com a definição das metas futuras e dos planos de ação, além da implementação das melhorias necessárias para controlar os resultados.

Bhutta e Huq (1999) argumentam que não há sentido comparar a estratégia em âmbito interno em relação a comparações realizadas entre os concorrentes. Ahmed e Rafiq (1998) recomendam que as organizações devem usar, se possível, formas integradas de avaliação do *benchmarking* a fim de conjugar uma série de técnicas, para permitir alcançar a melhoria em diferentes áreas da organização.

Apesar do *benchmarking* ser visto como uma ferramenta para a busca da melhoria, vários pesquisadores (Freytag; Hollensen, 2001; Davies; Kochhar, 2002; Maleyeff, 2003; Lee; Zailani; Soh, 2006) ilustram algumas armadilhas de *benchmarking*, se não implantado corretamente. Esses autores assinalam que a falta de uso de métricas de aferição, a falta de implementação de melhores práticas, de uma estratégia formal de *benchmarking*, de definições ou *check-lists*, de *feedback* no plano de negócios são fatores que motivam as falhas de *benchmarking*. Adicione-se a isso o fato de as empresas concentrarem-se excessivamente em dados quantitativos ao invés dos processos atuais,

caminhando para a perda no foco dos clientes e funcionários. Além disso, a abordagem inadequada para o cálculo dos indicadores de desempenho e o conceito de comparar "maças com laranjas" devem ser evitados tendo em vista que a satisfação do cliente pode diminuir devido a baixa motivação entre os funcionários.

O *benchmarking* é uma ferramenta amplamente utilizada para a realização de diagnósticos e direcionamento de esforços de melhoria (Camp, 1997a; Southard; Parente, 2007; Dervitsiotis, 2000). Para Zairi e Ahmed (1999) a sua implementação é uma questão crítica para o sucesso do *benchmarking*. Os exercícios de *benchmarking* envolvem substanciais mudanças organizacionais e por isso são tipicamente de execução muito difícil. Por outro lado, as empresas agregam valor por passar por etapas de implementação; desse modo é importante que o próprio processo de implementação seja bem conduzido. Zairi e Ahmed (1999); Dattakumar e Jagadeesh (2003); Southard e Parente (2007), concordam que não há um processo amplamente aceito para a realização de exercícios de avaliação comparativa sendo os gestores confrontados com desafios complexos quando estão planejando para implementar *benchmarking* (DERVITSIOTIS, 2000).

Para Amaral e Sousa (2009) os exercícios de *benchmarking* têm objetivos específicos e prazos e, portanto, são geralmente gerenciados como projetos, iniciativas estas, que envolvem mudanças organizacionais importantes.

4.4 O MODELO MADE IN BRAZIL

Uma das contribuições relevantes de *benchmarking* é dada por Seibel (2004). O modelo proposto de *benchmarking* do sistema produtivo classe mundial⁷, baseado no modelo *Made in Europe* (MIE)⁸, adaptado ao Brasil, com o desenvolvimento de um novo método

⁷ O sistema produtivo classe mundial é definido na literatura como aquele que responde aos vários critérios ou requisitos impostos pelo mercado. Esses requisitos foram resumidos segundo Terry Hill (1992) nos quatro aspectos fundamentais considerados: custo e qualidade, como requisitos básicos, e flexibilidade e velocidade de entrega, como requisitos diferenciais (SEIBEL, 2004).

⁸ O Modelo *Made In Europe* contém um banco de dados europeu com informações sobre empresas participantes do *benchmarking* na Europa, localizadas na Inglaterra, Alemanha, Suíça, Holanda e Finlândia. A classificação das empresas segue a *International Standard Classification*, um padrão internacional difundido também no Brasil (SEIBEL, 2004).

participativo da pesquisa de campo foi uma contribuição original desse trabalho.

Um aspecto adicional deste novo método foi o controle de qualidade da aplicação, com a avaliação da satisfação do time de *benchmarking* em relação à coerência dos resultados obtidos com a realidade da empresa e do seu potencial de utilização nos processos de melhoria (SEIBEL, 2004, p. 81).

A aplicação do modelo de *benchmarking* numa amostra representativa da indústria exportadora catarinense validou o modelo desenvolvido e identificou as oportunidades de melhoria dos sistemas produtivos, a partir da análise das semelhanças e diferenças entre o grau de desenvolvimento de práticas e performances da indústria local e da indústria europeia. Um banco de dados nacional denominado *Made in Brazil* (MIB), foi desenvolvido com as funções de armazenar as informações das empresas internacionais transferidas do MIE, armazenar os dados coletados pelo método participativo desenvolvido e permitir o processamento estatístico necessário à elaboração dos resultados e conclusões (SEIBEL, 2004).

O modelo de *benchmarking* do sistema produtivo classe mundial, representado pela figura 8, parte de seis áreas, que mostram os principais processos de gestão da produção industrial, de dentro para fora.



Figura 8: Áreas do modelo de *benchmarking* do sistema produtivo classe mundial

Fonte: SEIBEL *apud* IMD e LBS (1996)

O núcleo central representa o chão de fábrica e sua organização, incluindo duas áreas de avaliação do *benchmarking*: sistemas de produção e produção enxuta.

Conforme Seibel (2004) a área denominada sistemas de produção na figura 8, refere-se ao nível de automação dos equipamentos instalados e à integração dos sistemas de informação na fábrica, enquanto que a área denominada produção enxuta refere-se ao planejamento e controle da produção.

Na camada intermediária do modelo estão as áreas de logística e engenharia simultânea que representam a interface de comunicação da empresa com o mercado.

A camada mais externa do modelo, representada pelas áreas de organização e cultura e qualidade total, refere-se ao estilo de administração e grau de participação dos empregados. A organização e cultura focam as práticas utilizadas para desenvolver a visão do negócio e formular a estratégia de produção. Avalia como as informações estratégicas são comunicadas, compartilhadas com toda a organização, estilo gerencial da empresa, política de recursos humanos e orientação da empresa para o cliente. A área denominada qualidade total examina o grau de implantação dos princípios de administração da qualidade total.

O modelo define indicadores de práticas e performances em cada uma das seis áreas apresentadas. O gráfico de práticas e performances apresenta o resultado geral da empresa, posicionando-a diante de seus concorrentes internacionais. O resultado pode ser agrupado em seis categorias (classe mundial, desafiadores, promissores, vulneráveis, contrapesos e saco de pancadas) que expressam a capacidade de competição da empresa, tal como uma analogia aplicada aos lutadores de boxe conforme quadro 4:

Quadro 4 - Níveis de práticas e performances por categorias

| Categorias | Nível de práticas | Nível de performances |
|-------------------------|--------------------------|------------------------------|
| Classe Mundial | = > 80% | = > 80% |
| Desafiadores | Entre 60 e 80% | Entre 60 e 80% |
| Promissores | > 60% | < 60% |
| Vulneráveis | < 60% | > 60% |
| Contrapesos | Entre 50 e 60% | Entre 50 e 60% |
| Saco de Pancadas | < 50% | < 50% |

Fonte: SEIBEL, 2004.

Os níveis de práticas e performances são comparados ao padrão descrito como classe mundial. Como resultado dos estudos de Seibel (2004) a análise, dentre outras, permitiu concluir que a indústria exportadora catarinense posiciona-se na categoria desafiadora da classe mundial, com níveis de práticas e performances superiores a 60%, ou seja, alcançou um patamar de desenvolvimento dos seus sistemas produtivos que a qualifica para competir na atividade de exportação.

Corroborando com autores e instituições (Hanson; Voss, 1993; Hanson; Voss, 1995; IBM Consulting Group; London Business School, 1994; International Institute for Management Development, 1996), a implementação de práticas classe mundial conduz a performances superiores, o que confere aos sistemas produtivos das empresas elevados níveis de produtividade, o que contribui de modo relevante para a atuação com sucesso e de forma sustentável no negócio de exportação.

4.5 BENCHMARKING NO SETOR PÚBLICO

As aplicações do *benchmarking* são inúmeras e podem ser encontradas em uma variedade de artigos e estudos que incluem: Bowerman *et al.* e Jones (2002) – serviços de saúde, Davis (1998) – governo Britânico, McAdam e O'Neill (2002) – governo do Reino Unido, Min, Mitra e Oswald (1997) - saúde, Favret (2000) – bibliotecas públicas, Godfrey e Godfrey (1999) – Universidade dos Estados Unidos, Jackson (2001) – Universidade do Reino Unido, Deryl e Sue (2005) – Saúde no Reino Unido, entre outros.

No Brasil, no setor público, em especial na área de educação, destacam-se algumas contribuições relevantes.

Azevedo (2001), na mesma linha de Siebel (2004), realizou uma contribuição relevante de aplicação de *benchmarking* no setor público na área de educação. O modelo *Made in Europe/ Made in Brazil* foi adaptado à área de educação e aplicado às instituições de educação tecnológica. Azevedo desenvolveu uma ferramenta de *Benchmarking* a ser utilizada nestas instituições com base na tecnologia de gestão do conhecimento. Tal qual no modelo *Made in Europe/ Made in Brazil*, o Modelo de Azevedo está estruturado em 06 (seis) áreas: instalações e equipamentos; gestão dos processos; avaliação de desempenho na instituição; organização e cultura; qualidade e gestão do conhecimento. Os indicadores levantados foram definidos segundo a caracterização de cada área do modelo da organização a ser avaliada.

[...] a aplicação sistemática da ferramenta *Benchmarking* para Instituições de Educação Tecnológica possibilitará desenvolver um processo permanente de comparação das técnicas versus performances das Instituições de Educação Profissional, vinculadas à Rede Federal de Educação Tecnológica, e identificar quais são as líderes de mercado. Constitui-se de uma metodologia na busca de informações sobre as melhores técnicas e avaliação de processos de gestão das autarquias... (AZEVEDO, 2001, p. 179).

Comparando-se os estudos de Seibel (2004) e Azevedo (2001) têm-se exemplos de aplicação de *benchmarking* no setor privado e no público com base no modelo *Made in Europe*. O modelo de *benchmarking* do sistema produtivo classe mundial (setor privado) apresentado por Seibel (2004) parte de seis áreas, que mostram os principais processos de gestão da produção industrial. O modelo de *benchmarking* de Azevedo (2001), aplicado ao setor público, na área de educação correlaciona as áreas do Modelo *Made in Europe/ Made in Brazil* conforme ilustrado no quadro 5.

Quadro 5: Relação entre as áreas de concentração do *benchmarking*

| <i>Benchmarking</i> aplicado ao setor privado (área industrial) | <i>Benchmarking</i> aplicado no setor público (área educacional) |
|--|---|
| Sistemas de Produção | Instalações e Equipamentos |
| Produção Enxuta | Gestão de Processos |
| Logística | Avaliação de Desempenho na Instituição |
| Engenharia Simultânea | - |
| Organização e Cultura | Organização e Cultura |
| Qualidade Total | Qualidade |
| - | Gestão de conhecimento |

Fonte: Azevedo, 2001, p. 75.

Azevedo (2001), por sua vez, não realizou análise crítica da aplicação do *benchmarking* entre as respectivas áreas de concentração (industrial x educacional) justamente pelo foco de atuação. No entanto, a

opção pela área Gestão do Conhecimento foi justificada em virtude da ferramenta estar voltada para instituições educacionais, e ser um diferencial estratégico como fonte de competitividade.

Seibel (2004) e Azevedo (2001) também definiram indicadores para medir as práticas implantadas e os resultados (performances) para cada área de seus modelos.

Em Azevedo (2001), a proposta de estudo do *Benchmarking* como instrumento de gestão de ensino foi aplicada ao ensino médio.

Como contribuição na continuidade das investigações Marcheze (2004) realizou a aplicação do *Benchmarking* em uma instituição de nível superior dando mais densidade aos aspectos quantitativos e qualitativos.

Neste contexto, inseriu-se o curso de Química Industrial da Universidade da Região de Joinville - Univille, como aplicação prática do referido estudo. Desse modo, estabeleceu-se um estudo de desempenho comparativo entre o Curso de Química Industrial, identificado como Instituição Comparada (IC), tendo como “parceiro de *Benchmarking*” ou Instituição Referência (IR), os Cursos de Química do Instituto de Química da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), por ter recebido conceito A na avaliação do Ministério da Educação e Cultura (MEC). A pesquisa resultou na busca das melhores práticas de gestão de ensino, relativas ao curso em epígrafe.

Em suma, o *Benchmarking* conduzirá à busca de uma linguagem comum dentro do próprio curso ou instituição, permitindo a comparabilidade entre metodologias e indicadores adequados, com informações que revelem o grau de eficiência das medidas a serem adotadas, capazes de serem absorvidas pela comunidade acadêmica (MARCHEZE, 2004, p. 51).

Zapelini (2002) elaborou um modelo de avaliação, baseado no *benchmarking* de competências organizacionais, que incorporou o conhecimento produzido e disseminado nos programas de pós-graduação em engenharia. O propósito principal desse estudo consistiu em identificar e avaliar as competências organizacionais relevantes para um desempenho condizente com as necessidades do mundo acadêmico e do trabalho dos programas de pós-graduação das engenharias da Universidade Federal de Santa Catarina.

O resultado do estudo contribuiu para o aperfeiçoamento do processo de avaliação desses programas ao se conjugar aspectos quantitativos e qualitativos, além de se identificar as melhores práticas existentes nessas áreas.

Reforçando os estudos nessa área, Gariba Junior e Martins (2006) propuseram a aplicação de um modelo de avaliação de cursos de graduação tecnológica, com a utilização do *benchmarking* como uma moderna ferramenta de gestão organizacional.

O modelo foi aplicado em cinco Cursos Superiores de Tecnologia do Centro Federal de Educação Tecnológica de Santa Catarina (CEFET/SC) em Florianópolis. Como conclusões do estudo, as avaliações dos cinco Cursos foram definidas obtendo-se uma classificação de pontuações no qual permitiu estabelecer o posicionamento de cada curso com suas potencialidades e fragilidades.

Vê-se, que tanto no cenário nacional como no internacional, as organizações do setor público têm sido encorajadas a implementar o *benchmarking* como uma forma de prestarem seus serviços com maior agregação de valor. A fim de alcançar os melhores serviços nas organizações do setor público, o *benchmarking* é considerado uma ferramenta de gestão fundamental para o processo de melhoria contínua.

Ratificando com Magd e Curry (2003) para se obter o sucesso do *benchmarking* nas organizações do setor público é importante ter compromissos com a melhoria contínua, ter a capacidade de aprender com os outros, bem como, ter um compromisso de implementar melhorias.

4.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo dos tempos o conceito de *Benchmarking* evoluiu de uma atividade baseada em observação e realização de melhorias de outros setores para uma metodologia do planejamento estratégico para melhorar a posição competitiva das empresas.

Um número crescente de organizações privadas vem adotando o *benchmarking* como um passo no processo do planejamento estratégico.

Segundo Bornia e Lunkes (2007), os planos estratégicos agregam, frequentemente, medidas de desempenho não financeiras, dentre as quais, destacam-se: qualidade, tempo, inovação, satisfação e retenção de clientes, lançamento de novos produtos, motivação de empregados. Para o acompanhamento de tais medidas, o sistema orçamentário deve ser a

ferramenta a ser adotada, incluindo as relações causa-efeito. “As metas devem estar baseadas em medidas externas e de preferência superiores aos competidores e podem ser estabelecidas por meio de ferramentas como o *benchmarking*.”

O *benchmarking* deve evoluir no setor público, embora a falta de competição, dentro deste setor, possa não criar o mesmo senso de urgência que existe no setor privado em se melhorar as práticas existentes. Porém, o contínuo inchaço dos déficits orçamentários pode ajudar a promover o reconhecimento da necessidade de se fazer as coisas de um modo melhor, mais rápido e mais econômico em um futuro próximo, e o *benchmarking* é uma ferramenta natural a ser usada neste contexto. Procurar oferecer a sociedade serviços com maior qualidade melhorando-se o modo de fazer, é algo que o *benchmarking* pode implementar.

Deve-se enfatizar que o uso de métricas de aferição e uma correta abordagem para se adotar indicadores de desempenho e, em consequência, formar bancos de dados no setor público constituem-se os passos iniciais para a implantação do *benchmarking*. Assim, as organizações no setor público poderão criar padrões de referência, com a criação de bancos de dados para permitir a comparabilidade no sucesso da realização de projetos públicos.

O próximo capítulo apresentará a proposta do modelo de gestão no processo de transferências voluntárias com a definição e validação dos indicadores do estudo de caso no setor saúde.

5. METODOLOGIA

Este capítulo tem por objetivo apresentar os procedimentos metodológicos utilizados na elaboração desta tese, assim como descrever as técnicas de pesquisa, os procedimentos de coleta e análise dos dados. Dando sequência ao capítulo desenvolve-se uma proposta de modelo para o gerenciamento das transferências voluntárias da União.

5.1 ASPECTOS METOLÓGICOS

Esta pesquisa quanto a sua natureza classifica-se como Aplicada na resolução do problema, haja vista, este ser concreto, prático e seus resultados terem aplicabilidade imediata. Aplicada, porque tem como finalidade a resolução de problemas concretos ao criar uma proposta de integração das ferramentas do *Balanced Scorecard* e Gerenciamento de projetos a uma realidade de gestão pública voltada para resultados e orientada ao cidadão. Para isso são analisadas as perspectivas do BSC que se enquadram nas áreas de conhecimentos em Gerenciamento de projetos no setor público, aqui, entendidos como convênios federais.

Quanto à abordagem do problema, caracteriza-se como Pesquisa Qualitativa e Quantitativa tendo em vista que esta tese requer a interpretação e análise de dados, além da tradução das opiniões dos especialistas em números (SILVA; MENEZES, 2005).

Quanto aos seus objetivos, a pesquisa pode ser classificada como Exploratória-descritiva. A pesquisa exploratória tem por finalidade proporcionar maior conhecimento sobre o assunto a ser investigado; facilitar a delimitação do tema da pesquisa; orientar a fixação dos objetivos ou descobrir um novo tipo de enfoque para o assunto. Dessa forma, a presente pesquisa objetiva dar maior familiaridade ao problema, com vistas a torná-lo explícito e proporcionar uma solução de fácil aplicabilidade.

Para Silva e Menezes (2005) o caráter descritivo da pesquisa evidencia-se ao descrever as características de determinada população ou fenômeno, ou ainda, o estabelecimento de relações entre variáveis. Para tanto, faz uso de técnicas padronizadas de coleta de dados (questionário e observação sistemática).

Este estudo também foi precedido de Estudo Bibliográfico e Pesquisa Documental. O estudo bibliográfico, além de estudar as questões de investigação fundamentou a integração das ferramentas do *Balanced Scorecard* e Gerenciamento em projetos para o setor público,

no caso específico, de convênios federais. O uso da ferramenta do *Benchmarking* aqui abordado serviu para o aprimoramento futuro dessa aplicação quando forem determinados os padrões mínimos de referência.

Para realização desta pesquisa, os dados foram coletados por meio de fontes primárias e fontes secundárias que possibilitaram a realização do estudo. As fontes, inicialmente consultadas, foram as bases de dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), a qual desempenha papel fundamental na expansão e consolidação da pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado) em todas as unidades federativas do país; do Instituto Brasileiro de Ciência e Tecnologia – IBICT, no qual propõe integrar em um único portal os mais importantes repositórios de informação digital de forma a permitir consultas simultâneas e unificadas aos conteúdos informacionais destes acervos e as bibliotecas digitais de renomadas universidades do país tais como UnB (Universidade de Brasília), UNICAMP (Universidade Estadual de Campinas), UFSC (Universidade Federal de Santa Catarina), UNESP (Universidade Estadual Paulista), USP (Universidade de São Paulo), FGV (Fundação Getúlio Vargas), UFRGS (Universidade Federal do Rio Grande do Sul), UFBA (Universidade Federal da Bahia) e PUC-MG (Pontifícia Universidade Católica) que disponibilizam à comunidade artigos científicos e produções acadêmicas de dissertações e teses de brasileiros, defendidas no Brasil ou exterior.

Em um primeiro momento a coleta de dados sobre as produções científicas, nessa área, foi realizada por meio das seguintes palavras-chaves: estratégia, desempenho, medidas de desempenho, *Balanced Scorecard* (BSC), projetos e Gerenciamento de projetos.

Nessa fase da pesquisa, ficou bastante evidenciada a multiplicidade de trabalhos desenvolvidos sobre a utilização do *Balanced Scorecard* no setor privado. O quantitativo de dissertações e teses é vasto demonstrando novas aplicabilidades e conhecimentos práticos sob diversos aspectos.

Como as transferências voluntárias estão disciplinadas em nossa constituição brasileira e para refinar a pesquisa optou-se, em um segundo momento, realizar pesquisas cruzadas com as palavras-chaves: transferências voluntárias, convênios, *Balanced Scorecard* e projetos.

Concluiu-se que ainda não foram realizados trabalhos integrando-se a ferramenta *Balanced Scorecard* e Gerenciamento de projetos no setor público no processo das transferências voluntárias.

Este tipo de coleta de informações permitiu a obtenção, de modo rápido e com baixo custo, de todas as informações públicas disponíveis,

cuja utilização definiu o ponto de partida para elaboração da fundamentação deste estudo.

Além dessa pesquisa para explorar e subsidiar a investigação, foram realizadas consultas em livros e artigos nacionais e internacionais.

A utilização dessas fontes referenciais permitiu a construção do arcabouço dessa pesquisa.

Em particular, foram estudadas várias ferramentas de gestão e, concluiu-se que a integração das ferramentas do BSC ao Gerenciamento de projetos no setor público se torna inédita.

A pesquisa documental baseou-se em grande parte, por diplomas legais, como a Constituição Federal, leis, decretos, portarias, normas, instruções normativas e outros, de origem federal, correlatos à fiscalização e ao controle da administração pública no que tange a aplicação de quaisquer recursos transferidos pela União, mediante convênios. Foram tomados, além disso, como principal referencial documental, os convênios firmados entre o Ministério da Saúde e o Estado de Santa Catarina por meio da Secretaria de Estado da Saúde. As prestações de contas também foram analisadas e fazem parte desse rol documental.

A pesquisa exploratória proporcionou indicadores de desempenho a serem aplicados em convênios federais de capacitação propiciando assim uma análise mais acurada dos resultados, tanto no momento da execução, como na finalização do processo de prestação de contas.

Foi também adotado, como instrumento de pesquisa, a utilização de questionários para validação dos indicadores propostos no modelo. A aplicação desse instrumento se deu no Controle Interno do Poder Executivo do Estado de Santa Catarina.

Os questionários elaborados foram testados com 7 (sete) especialistas, ocupantes do cargo de Auditor Interno do Poder Executivo.

Conforme Kaio e Securato (1997), o uso de especialistas reside na crença de que estes sejam formadores de opinião. Não há uniformidade na definição do conceito de especialista. O que normalmente é aceito é o conceito de profundo conhecedor da área, por formação acadêmica ou por experiência no ramo em que atua.

Para dar maior credibilidade ao estudo, Sant Ana (2005) sugere que os especialistas possam ser selecionados entre diversas áreas e setores de atuação (academia, empresa e governo) para permitir uma maior representatividade na pesquisa.

Cagnin (2000) menciona que a utilização dessa técnica se apoia na experiência, sabedoria e criatividade dos especialistas e no fato de

que o julgamento coletivo, se realizado de modo estruturado, é supostamente melhor do que o julgamento individual.

Os especialistas devem ser motivados para as respostas e devem sentir-se pessoalmente envolvidos com o problema em debate. Devem compartilhar informações consistentes e estarem convencidos de que os resultados da pesquisa produzirão informações valiosas (ADAMS, 1980).

Na literatura, o anonimato é um dos pontos mais relevantes e menos controverso, garantindo aos especialistas a igualdade na expressão de ideias (KAYO; SECURATO, 1997; SANTOS; AMARAL, 2004). O anonimato permite eliminar tendências e distorções provenientes da personalidade dos participantes, tais como: insegurança, pressões políticas, medo de admitir erros e reavaliar posições (CAMPANA, 1988).

Esta fase caracterizou-se como um teste piloto e permitiu o aprimoramento do documento para uma segunda versão. Posteriormente, os questionários foram aplicados com 33 (trinta e três) especialistas fornecendo o subsídio necessário a validação dos indicadores.

Tal aplicação objetivou validar os indicadores que se adequam a cada perspectiva do *Balanced Scorecard* na avaliação de projetos públicos (convênios financiados com recursos públicos federais).

Para que os objetivos desta pesquisa fossem atingidos, utilizou-se como técnica de pesquisa, o estudo de caso. De acordo com Yin (2002), a pesquisa de estudo de caso pode incluir tanto estudos de caso único quanto múltiplos. Nesta pesquisa, foram estudadas as transferências voluntárias federais ao Estado de Santa Catarina recebidas pela Secretaria de Estado da Saúde.

A investigação do estudo de caso é mais do que uma coleta de dados; é uma estratégia de pesquisa que possui as seguintes características: enfrenta uma situação tecnicamente única em que há muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados; baseia-se em várias fontes de evidências e beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e análise de dados (YIN, 2005).

Para Godoy (2006) depois de decidido qual caso a estudar é necessário estabelecer as fronteiras do interesse do pesquisador. Assim, o mesmo deverá decidir onde, quando, quem, o quê e como observar. Esse processo estabelece as fronteiras do caso, estabelecendo o ambiente no qual será realizado, o tempo e a oportunidade dos dados coletados, os

atores envolvidos, as situações-chave e incidentes críticos. Desse modo, a unidade de análise de um estudo de caso é o próprio caso a ser estudado.

Para Yin (2005) uma unidade de análise corresponde a um caso que pode ser um evento, uma entidade, um indivíduo, uma decisão, um programa, um processo de implantação de algum projeto ou uma mudança organizacional.

Assim, no caso proposto, a unidade de análise é a Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina, órgão receptor de recursos federais provenientes do Ministério da Saúde. O estudo de caso encontra-se detalhado no capítulo 6.

5.2 DESENVOLVIMENTO DA PROPOSTA DE MODELO

Na administração pública, para garantir que os recursos gastos pelo governo, na execução dos programas governamentais, sejam aplicados de forma a assegurar o atendimento das necessidades requeridas pela sociedade, os Tribunais de Contas, especialmente após a Lei de Responsabilidade Fiscal, estão preocupados não somente com a regularidade das contas públicas que enfoca os aspectos legal, orçamentário, contábil, financeiro e patrimonial, mas, sobretudo, com os resultados alcançados pela administração pública, avaliando aspectos como a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade na execução dos mesmos.

Assim, os convênios, em muitos momentos, destinam-se a viabilizar a execução de programa concebido por órgão federal por meio da atuação direta de outra entidade. É neste escopo que esta revisão destinou-se em muitos de seus aspectos a abordar as fases dos convênios tratados nas normas brasileiras, e em especial, tratado pelo Tribunal de Contas da União. É nesta tendência de atuar com foco no resultado que se pretende delinear um convênio alinhado a teoria de Gerenciamento de projetos e integrá-lo ao BSC.

Desse modo, procura-se explicar a seguir o conceito de convênios, fases e os normativos legais. Como prosseguimento ao desenvolvimento da proposta de modelo de gestão das transferências voluntárias alguns passos foram desenvolvidos para o atingimento deste objetivo e encontram-se demonstrados na figura 9.

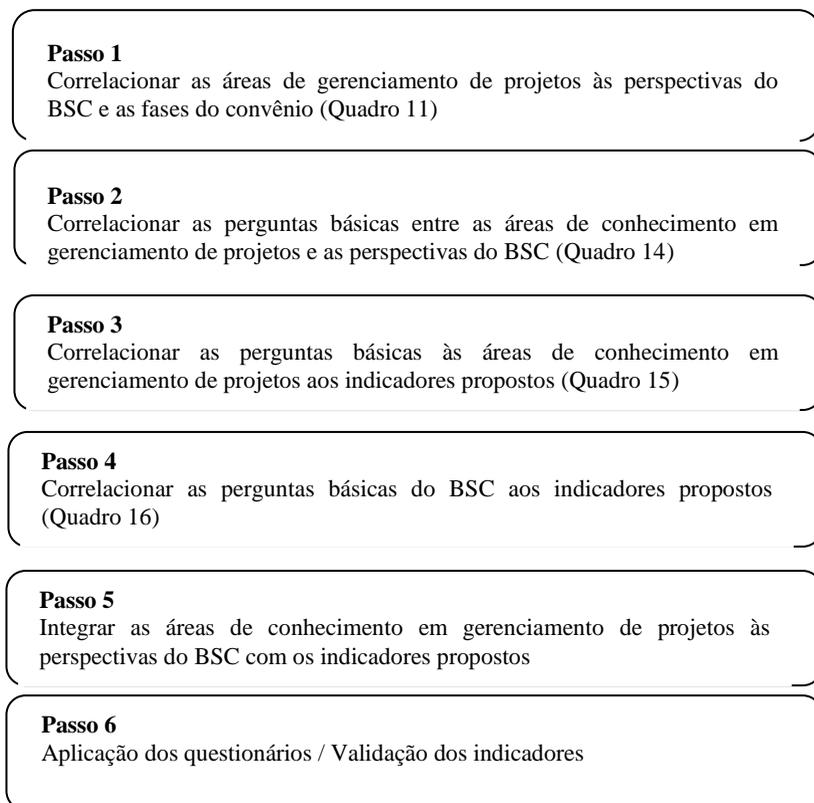


Figura 9: Passos para a proposta do modelo.

Fonte: Elaborado pela autora

Os passos 1, 2, 3, 4 se concretizam com a elaboração dos quadros 11, 14, 15 e 16 respectivamente. Os passos 5 e 6 serão detalhados no capítulo 6.

A seguir são apresentadas as definições de convênios e suas fases.

5.2.1 Convênios

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são os quatro Entes Federativos que compõem a organização político-

administrativa da República Federativa do Brasil. Essa organização foi concebida com a finalidade de evitar a concentração do poder decisório em torno de um único Ente Federativo, posto que cada um representa uma estrutura democrática de poder com capacidade específica para identificar as questões de interesse público e estabelecer prioridades a serem atendidas junto às comunidades locais.

A Constituição Federal prevê áreas de atuação próprias e outras comuns a cada uma das três esferas de governo (federal, estadual, municipal) fato que torna importante a busca de entendimentos sobre as políticas públicas adotadas por cada esfera para evitar o mau uso dos recursos públicos. No campo das competências próprias, é relevante que cada esfera desempenhe o seu papel para que as ações públicas possam ser eficientes, eficazes e efetivas.

Existem diversos modos e graus de relacionamento entre os Entes Federativos na busca da concretização de objetivos comuns. A concepção de mecanismos que concretizem tal relacionamento se dá via instrumentos jurídicos capazes de assegurar, prévia e institucionalmente, a cooperação entre os Entes Federativos envolvidos. São os chamados convênios, os contratos de repasse e os consórcios. Nas últimas décadas, tais instrumentos têm sido utilizados pelos Entes Federativos na celebração de acordos, no qual cada partícipe assume determinadas atribuições perante o outro, com o objetivo de reunir, de forma organizada, os esforços em relação à determinada atividade. Notadamente, as transferências voluntárias vêm sendo realizadas por esses instrumentos. Observa-se que, em 2010, a União repassou aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios R\$ 11,5 bilhões a título de transferências voluntárias.

Sob a lógica do federalismo, a transferência de recursos entre os Entes Federativos se torna ferramenta importante para viabilizar a melhor atuação das entidades federativas. Isso pode ser observado por dois ângulos diferentes. Pelo ângulo do receptor dos recursos (Estados, Distrito Federal e Municípios) o ingresso de receitas provenientes da União é uma oportunidade de incremento nas ações governamentais locais. Pelo ângulo do repassador de valores, fica a expectativa de que o recurso possa ser mais bem aplicado por aquela esfera de governo que está mais próxima da população atendida, gerando, assim, maior eficiência na aplicação das verbas públicas (BRASIL, 2009b). Nessa linha, destacam-se as transferências voluntárias por meio de convênios federais firmados entre a União e os demais entes federativos.

Gasparini (2006, p. 728) define convênio como um “ajuste administrativo, celebrado por pessoas jurídicas de direito público de

qualquer espécie ou realizado por essas pessoas e outras de natureza privada, para a consecução de objetivos de interesse comum dos convenientes”. Na esfera federal, esse tem sido o instrumento mais utilizado para promover a descentralização na gestão de recursos públicos, posto que visa à execução de programa de governo envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço ou aquisição de bens ou evento, de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

De acordo com o Tribunal de Contas da União, convênio é:

o acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros dos Orçamentos da União visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação, e tenha como partícipes, de um lado, órgão da administração pública federal direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista, e, de outro, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos (BRASIL, 2009c, p. 25).

A Lei Federal nº 10.180 de 06 de fevereiro de 2001 determina, em seu art. 35, que os órgãos e as entidades da Administração direta e indireta da União, ao celebrarem compromissos em que haja a previsão de transferências de recursos financeiros, de seus orçamentos, para Estados, Distrito Federal e Municípios, devem estabelecer nos instrumentos pactuais a obrigação dos Entes Recebedores de fazerem incluir tais recursos nos seus respectivos orçamentos (BRASIL, 2001).

Os convênios estão contemplados de modo sumário na Lei Federal nº 8.666/93 (BRASIL, 1993). Eles tiveram tratamento pormenorizado, no âmbito do Governo Federal, pela Instrução Normativa nº 01/97 da Secretaria do Tesouro Nacional (Brasil, 1997), que estabeleceu um elenco mínimo de regras uniformes para os convênios celebrados pela União. Ademais, os órgãos federais interessados em desenvolver suas políticas e programas por meio de relações com as demais esferas governamentais têm estabelecido regras adicionais mais específicas, afeiçãoadas às suas características.

Alguns problemas operacionais foram detectados na aplicação dessa instrução e regras associadas, dentre os quais, destacam-se os obstáculos que Estados e Municípios vêm encontrando para manifestar formalmente o interesse na celebração de convênios, bem como na prestação de contas requerida pela União (BRASIL, 2009b). Por essa razão, a Instrução Normativa nº 01/97 foi substituída por um novo conjunto de regras sobre celebração de convênios, cujo marco inaugural é o Decreto Presidencial nº 6.170 de 25 de julho de 2007 (Brasil, 2007), que está complementado pela Portaria Interministerial MP/ME/MCT nº 127, de 29 de maio de 2008 (BRASIL, 2008a).

Nesta pesquisa, convênio é todo acordo, ajuste ou qualquer instrumento que disciplina a transferência de recursos financeiros da União para outro Ente federativo, visando à execução de programas de governo, em regime de mútua cooperação. Os convênios têm sido o meio legal mais utilizado pela União para realizar transferências voluntárias para Estados, Distrito Federal e Municípios. Os convênios têm como característica a convergência de interesses recíprocos na consecução de objetivos da União e do ente federativo co-celebrante.

Na esfera federal, destinam-se, em muitos momentos, viabilizar a execução de programa concebido por órgão federal por meio da atuação direta de outra entidade. Em particular, o Tribunal de Contas da União fiscaliza a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município.

5.2.1.1 Fases do Convênio

A Portaria Interministerial do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e do Controle e da Transparência, nº 127⁹, de 29 de maio de 2008, será o foco da descrição das fases do convênio e de seus respectivos procedimentos gerais, além da “Segunda edição de Convênios e outros Repasses” publicada pelo Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2009c).

Geralmente um convênio envolve quatro fases, que se desdobram em vários procedimentos. A seguir são comentadas cada uma das fases com intuito de relatar procedimentos imprescindíveis à perfeita execução do convênio.

⁹ Será tratada neste capítulo como Portaria nº 127.

a) Proposição - Nesta fase, as atividades podem ser agrupadas em duas subfases:

a.1) identificação das necessidades locais e definição de prioridades - O início do processo de solicitação de recursos federais para aplicação na esfera estadual e municipal ocorre com a identificação da realidade socioeconômica local com a definição das áreas que carecem maior atenção e ação mais imediata do Poder Público. O projeto a ser executado deve considerar o impacto gerado na comunidade, a relação custo/benefício, o seu valor e a disponibilidade de recursos próprios para oferecer como contrapartida. Ao final, os gestores devem acessar o Portal de Convênios, onde são disponibilizados pelo Governo Federal os programas de transferências voluntárias de todos os órgãos federais com programas passíveis de convênios (BRASIL, 2009c).

a.2) Elaboração do Plano de Trabalho - Os interessados em firmarem convênio devem apresentar proposta de trabalho em consonância com o programa e com as diretrizes disponíveis. A proposta aceita passa a denominar-se Plano de Trabalho - documento por meio do qual o gestor define como o objeto do convênio será realizado.

Para apresentar a proposta de trabalho, o interessado deverá estar credenciado no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV. As informações prestadas no credenciamento¹⁰ e no cadastramento devem ser atualizadas pelo conveniente até o término do convênio (artigos 12 e 13 da Portaria 127).

O proponente credenciado manifestará seu interesse em celebrar convênio mediante apresentação de proposta de trabalho registrada no SICONV, em consonância com o programa e as diretrizes disponíveis no sistema, que conterá: I - descrição do objeto a ser executado; II - justificativa dos interesses recíprocos, a relação entre a proposta apresentada e os objetivos e diretrizes do programa federal e a indicação do público alvo, do problema a ser resolvido e dos resultados esperados; III - estimativa dos recursos financeiros; IV - previsão de prazo para a execução; e V - informações relativas à capacidade técnica e gerencial do proponente para execução do objeto (art. 15 da Portaria 127).

O órgão ou entidade da Administração Pública Federal repassador dos recursos financeiros analisará a proposta de trabalho e no caso da aceitação, realizará o pré-empenho, que será vinculado à

¹⁰ O credenciamento será realizado diretamente no SICONV e conterá informações cadastrais do proponente, conforme disposto no art. 14 da Portaria nº 127 (BRASIL, 2008b).

proposta; informará ao proponente as exigências e pendências verificadas, e o mesmo passará a atendê-las para efetivação do cadastro com a inclusão sucessiva do Plano de Trabalho no SICONV. Em caso de recusa, haverá o indeferimento no SICONV e o proponente será comunicado da ocorrência (art. 16 da Portaria 127).

Sobre a contrapartida, o art. 20 da Portaria 127 define que, quando houver, ela “será calculada sobre o valor total do objeto e poderá ser atendida por meio de recursos financeiros e de bens ou serviços, se economicamente mensuráveis”.

Toda modificação no Plano de Trabalho deverá ser previamente autorizada pela autoridade competente e tão logo ocorra o efetivo cadastro do proponente, será analisada quanto à sua viabilidade e adequação aos objetivos do programa .

No mesmo sentido, as irregularidades ou imprecisões constatadas poderão ser sanadas conforme prazo estabelecido pelo concedente, sendo que a ausência da manifestação do proponente implicará a desistência no prosseguimento do processo (art. 22 da Portaria 127).

Quando o objeto se tratar de obra, deve o proponente apresentar o Projeto básico - o documento por meio do qual a obra é caracterizada detalhadamente, inclusive quanto a sua viabilidade técnica, custo, fases ou etapas e prazos de execução. É um documento que deve ser elaborado com base em estudos técnicos preliminares, no qual deve assegurar o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento (BRASIL, 2009c).

Em se tratando de aquisição de bens ou prestação de serviços, o projeto básico recebe o nome de Termo de Referência - documento no qual deve contemplar a descrição do bem ou serviço, o orçamento detalhado, a definição dos métodos e o prazo de execução do objeto (BRASIL, 2009c).

Em síntese, para se propor a celebração de convênio, o interessado deve atentar para as seguintes medidas:

- elaborar plano de trabalho (planejamento) de forma detalhada, precisa e completa, descrevendo o objeto proposto, suas metas, etapas e/ou fases com enfoque quantitativo e qualitativo;
- elaborar um orçamento compatível com o objeto a ser executado;
- confirmar os recursos de contrapartida;
- realizar previsão condizente com as fases do projeto.

b) Celebração/Formalização - O atendimento das exigências para celebração de convênio estabelecidas na Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e nas legislações federais aplicáveis por parte dos Estados, Distrito Federal e municípios deve ser feita por meio de apresentação, ao órgão concedente, de documentação comprobatória da regularidade ou de extrato emitido pelo subsistema Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias para Estados e Municípios (CAUC). Além destas normas, o solicitante das transferências voluntárias também deve atender às exigências específicas do programa e do órgão ou entidade responsável pela transferência dos recursos (BRASIL, 2009c).

Para a celebração de convênios, de um lado, os órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos devem estar cadastrados no SICONV, e de outro, é necessário que exista dotação orçamentária específica no orçamento do concedente, a qual deverá ser evidenciada no instrumento, indicando-se a respectiva nota de empenho (artigos 3º, § 2º e 24, §3º da Portaria 127).

Na formalização do convênio, a Portaria nº 127, em seu art. 30 prevê cláusulas obrigatórias, entre as quais se destacam as seguintes:

- a) o objeto e seus elementos característicos, em consonância com o Plano de Trabalho;
- b) deveres e responsabilidades dos partícipes;
- c) a contrapartida, quando couber, e a forma de sua aferição quando atendida por meio de bens e serviços;
- d) prazo de vigência;
- e) a classificação orçamentária da despesa com seus respectivos valores;
- f) o cronograma de desembolso conforme o Plano de Trabalho, incluindo os recursos da contrapartida pactuada, quando houver;
- g) a obrigatoriedade do conveniente incluir regularmente no SICONV as informações e os documentos exigidos pela Portaria supracitada;
- h) o prazo para apresentação da prestação de contas.

A celebração do convênio será precedida de análise e manifestação conclusiva pelos setores técnico e jurídico do órgão ou da entidade concedente, segundo suas respectivas competências, quanto ao atendimento das exigências formais, legais e constantes da Portaria nº 127, e se dará com as assinaturas dos partícipes e do interveniente, se houver, conforme disposto nos artigos 31 e 32 do referido instrumento.

A eficácia dos convênios fica condicionada à publicação no Diário Oficial da União, pelo concedente, no prazo de até vinte dias a contar de sua assinatura conforme disposto no art. 33 da Portaria nº 127. É nesta fase que tanto o concedente como os órgãos de controle devem exercer com maior acuidade a **fiscalização do convênio**, pois envolve desde as regras de liberação e suspensão de recursos até o processo de aquisição e pagamento das despesas.

c) Execução - Celebrado o convênio, a execução das despesas com recursos financeiros transferidos pela Administração Federal deverá ser realizada com a estrita observância às cláusulas avençadas e às normas legais aplicáveis.

O êxito desta fase do convênio depende do proponente seguir à risca o planejamento do convênio conforme plano de trabalho aprovado e as normas de administração orçamentária e financeira da administração pública federal. Qualquer falha ou irregularidade pode comprometer as contas que serão apresentadas ao órgão repassador dos recursos (BRASIL, 2009c)

É nesta fase que normalmente ocorrem as ações de **acompanhamento e fiscalização** dos órgãos federais de controle, muito embora estas também sejam realizadas após o término da vigência do convênio.

O **acompanhamento e fiscalização da execução** plena do objeto têm como objetivo garantir a regularidade dos atos praticados, respondendo o conveniente pelos danos causados a terceiros, decorrentes de culpa ou dolo. Os agentes que fizerem parte do ciclo de transferência de recursos são responsáveis, pelos atos que praticarem no acompanhamento da execução do convênio. Os processos, documentos ou informações referentes à execução de convênio não podem ser sonegados aos servidores dos órgãos e entidades públicas concedentes e dos órgãos de controle interno e externo do Poder Executivo Federal (art. 51 da Portaria 127).

Conforme o art. 52 da Portaria 127, o concedente deverá prover as condições necessárias à realização das atividades de acompanhamento do objeto conforme o Plano de Trabalho e a metodologia estabelecida no instrumento, programando visitas ao local da execução; caso não ocorram, deverão ser devidamente justificadas. No caso de realização de obras por convênio, o concedente deverá comprovar que dispõe de estrutura que permita acompanhar e fiscalizar a execução do objeto, de forma a garantir a regularidade dos atos praticados e a plena execução do objeto, e em especial o cumprimento dos prazos de análise da respectiva prestação de contas.

Durante a execução do convênio um representante do concedente, registrado no SICONV fará acompanhamento e anotarás em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à consecução do objeto, adotando as medidas à regularização das falhas observadas, conforme prevê o art. 53 da Portaria 127, que também determina:

a) O concedente no exercício das atividades de fiscalização e acompanhamento da execução do objeto poderá: I - valer-se do apoio técnico de terceiros; II - delegar competência ou firmar parcerias com outros órgãos ou entidades que se situem próximos ao local de aplicação dos recursos, com tal finalidade; e III - reorientar ações e decidir quanto à aceitação de justificativas sobre impropriedades identificadas na execução do instrumento.

b) Além deste acompanhamento, a Controladoria Geral da União - CGU realizará auditorias periódicas nos instrumentos celebrados pela União.

A constatação de irregularidade no uso dos recursos, será comunicada pelo concedente ao conveniente, que suspenderá a liberação dos recursos e fixará prazo de até trinta dias (prorrogáveis por mais trinta dias) para saneamento ou apresentação de informações e esclarecimentos.

O concedente terá prazo de dez dias para apreciar e decidir quanto à aceitação das justificativas apresentadas. Caso não haja a regularização no prazo previsto, o concedente realizará a apuração do dano e comunicará o fato ao conveniente para que seja ressarcido o referido valor. Em caso de não atendimento, será instaurada tomada de contas especial (art. 55 da Portaria 127).

Para os casos em que o objeto previsto não puder ser executado nos termos propostos no instrumento de convênio, ou não ser mais prioritário para o ente, em virtude do tempo decorrido entre a apresentação da proposta e a liberação dos recursos, deve o gestor entrar em contato com o órgão concedente, para renegociar os termos do convênio naquilo que não seja mais exequível (BRASIL, 2009c).

A **Execução financeira** tem papel fundamental na execução do convênio. A liberação dos recursos deve seguir todas as fases da despesa pública (empenho, liquidação e pagamento) e se dará conforme o cronograma de desembolso previsto no Plano de Trabalho e em consonância com as metas e fases da execução do objeto do instrumento (artigos 39 e 42 da Portaria 127).

Os recursos serão mantidos em conta bancária específica do convênio, sendo permitidos saques para pagamento de despesas constantes do Plano de Trabalho ou para aplicação no mercado

financeiro. Os atos referentes à movimentação e ao uso dos recursos serão registrados no SICONV (art. 50 da Portaria 127).

Todos os lançamentos a débito na conta corrente devem estar suportados por documentos comprobatórios da execução efetiva da despesa (empenho, nota fiscal, recibo, ordem bancária) no mesmo valor.

A **Execução física** do objeto do convênio envolve várias fases que devem estar em sincronia com a execução financeira. A execução física do objeto do convênio deve guardar plena consonância com o plano de trabalho e o cronograma físico-financeiro previamente pactuado. Pressupõe a utilização dos recursos com a observância dos princípios da economicidade, eficiência, razoabilidade e, para tanto, os bens ou serviços deverão ser adquiridos ou contratados mediante processo licitatório ou procedimento análogo como determina a norma e os respectivos processos devem seguir os procedimentos de execução da despesa previstos na Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 1964). A documentação dos procedimentos deverá demonstrar que os atos praticados estão em consonância com a legislação vigente e com o plano de trabalho firmado, com o intuito de evitar utilização de recursos financeiros fora do escopo do objeto, sob pena de responsabilização da autoridade competente, além da devolução dos recursos aplicados indevidamente (BRASIL, 2009c).

d) Prestação de Contas - A prestação de contas é um fase obrigatória que deve ocorrer de forma tempestiva e como determina a lei. Tem por objetivo a elaboração de um relatório de demonstração de pleno cumprimento do objeto. Erros ou faltas de documentação obrigatória são impeditivos para a liberação de parcelas pactuadas no convênio.

Os prazos e formalidades são condições a serem observadas nas prestações de contas para se evitar atrasos e suspensões nas liberações de pagamento além da própria rescisão do convênio.

Todo órgão ou entidade que receber recursos públicos federais por meio de convênios estará sujeito a prestar contas da sua boa e regular aplicação no prazo máximo de trinta dias contados do término da vigência do instrumento firmado, ou do último pagamento efetuado, quando este ocorrer em data anterior àquela do encerramento da vigência, ou conforme estipulado no instrumento de celebração (BRASIL, 2009c).

Em síntese, duas avaliações do convênio são consideradas quando da análise da prestação de contas pelo órgão descentralizador dos recursos financeiros: a legalidade dos atos praticados e o efetivo cumprimento do convênio.

Após o encerramento do projeto, dentro da vigência do instrumento assinado, o saldo existente será devolvido e comprovado juntamente com a apresentação do processo de prestação de contas. Os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas nas aplicações financeiras realizadas, não utilizadas no objeto pactuado, deverão ser devolvidos¹¹ à entidade ou órgão repassador dos recursos neste prazo. Caso o processo de prestação de contas seja encaminhado fora do prazo legal, os recursos a serem restituídos serão monetariamente corrigidos e acrescidos de juros de mora, na forma da lei à época da devolução. Se, ao término do prazo estabelecido, o conveniente não apresentar a prestação de contas nem devolver os recursos, o concedente registrará a inadimplência no SICONV por omissão do dever de prestar contas e comunicará o fato ao órgão de contabilidade analítica, em que estiver vinculado, para fins de instauração de tomada de contas especial sob argumento e adoção de medidas para reparação do dano ao erário, sob pena de responsabilização solidária (artigos 56 e 57 da Portaria 127).

A prestação de contas, nos termos do art. 58 da Portaria 127, será composta, além dos documentos e informações apresentados pelo conveniente no SICONV, do seguinte:

- a) relatório de cumprimento do objeto;
- b) declaração de realização dos objetivos de acordo com o instrumento;
- c) relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos, quando for o caso;
- d) relação de treinados ou capacitados, quando for o caso;
- e) relação dos serviços prestados, quando for o caso;
- f) comprovante de recolhimento do saldo de recursos, quando houver; e
- g) termo de compromisso por meio do qual o conveniente será obrigado a manter os documentos relacionados ao convênio pelo prazo de dez anos a contar da aprovação da prestação de contas.

O concedente deverá registrar no SICONV o recebimento, a aprovação ou não da prestação de contas. Cabe ao órgão ou entidade concedente avaliar a regularidade da aplicação dos recursos transferidos

¹¹ A devolução será realizada observando-se a proporcionalidade dos recursos transferidos e os da contrapartida previstos na celebração independentemente da época em que foram aportados pelas partes (BRASIL, 2008a).

no prazo de noventa dias, contado da data do recebimento, para análise da prestação de contas. A aprovação da prestação de contas deverá ser registrada no SICONV.

O conveniente em situação "irregular" com a Administração Pública, que não sanar as pendências existentes dentro dos prazos estabelecidos, terá seu processo convertido em "Tomada de Contas Especial" que será encaminhada ao Tribunal de Contas da União para julgamento.

De acordo com o art. 61 da Portaria 127, o convênio poderá ser denunciado ou rescindido a qualquer tempo, por inadimplência de qualquer das cláusulas pactuadas, pela constatação, a qualquer tempo, de falsidade ou incorreção de informação em qualquer documento apresentado e pela verificação de qualquer circunstância que enseje a instauração de tomada de contas especial.

5.3 INTEGRAÇÃO DO GERENCIAMENTO DE PROJETOS E O BSC NO DESENVOLVIMENTO DO MODELO

No setor público, toda ação de Governo está estruturada em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos no Plano Plurianual – PPA por meio do qual são ordenadas as ações de governo para um período de quatro anos (KOHAMA, 2003; BRASIL, 2009d).

Os programas são o instrumento de organização da atuação governamental que articulam as ações para a concretização de objetivos preestabelecidos. São mensurados por indicadores instituídos no PPA e visam à solução de problemas ou ao atendimento de determinadas necessidades ou demandas da sociedade (BRASIL, 1999).

Os programas constituem o módulo integrador entre o plano e o orçamento, enquanto que as ações constituem em instrumentos de realização dos programas.

A organização das ações do Governo sob a forma de programas visa proporcionar maior racionalidade e eficiência na administração pública e ampliar a visibilidade dos resultados e benefícios gerados para a sociedade, bem como elevar a transparência na aplicação dos recursos públicos (BRASIL, 2008b, p. 41).

O programa deve expressar o seu objetivo de modo conciso com vistas a evidenciar o resultado a ser alcançado, ou seja, a transformação da situação a qual o programa se propõe modificar. Deve especificar o Público-alvo, o segmento da sociedade que será atingido diretamente pelos resultados do programa e que se beneficiará legitimamente com sua execução, bem como deve especificar a sua duração. Além disso, o programa deve especificar a sua estratégia de implementação, detalhando os critérios de elegibilidade para acesso aos bens e serviços ofertados pelo programa, responsabilidades no gerenciamento e na execução das ações (direta, descentralizada para Estados, Distrito Federal e Municípios e transferências) para atingimento dos resultados pretendidos.

A justificativa para a criação do programa deve abordar o diagnóstico e as causas da situação problema, alertar as consequências de sua não implementação e informar a existência de condicionantes favoráveis ou desfavoráveis ao programa.

Os Programas são classificados em dois tipos:

Programas Finalísticos: dos quais resultam bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade, cujos resultados sejam passíveis de mensuração;
Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais: são programas voltados aos serviços típicos de Estado, ao planejamento, à formulação de políticas setoriais, à coordenação, à avaliação ou ao controle dos programas finalísticos, resultando em bens ou serviços ofertados ao próprio Estado, podendo ser composto inclusive por despesas de natureza tipicamente administrativas (BRASIL, 2008b, p.40).

Os indicadores são os instrumentos capazes de medir o desempenho do programa, desde que passíveis de aferição, coerentes com os objetivos estabelecidos, sensíveis à contribuição das principais ações e apuráveis em tempo oportuno. “O indicador permite, conforme o caso, mensurar a eficácia, eficiência ou efetividade alcançada com a execução do programa” (BRASIL, 2010b, p.41).

As ações são operações das quais resultam produtos (bens ou serviços), que contribuem para atender ao objetivo de um programa. Incluem-se também no conceito de ação as transferências

obrigatórias ou voluntárias a outros entes da federação e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições, etc, e os financiamentos (BRASIL, 2010b, p.42).

E ainda, as ações de acordo com o Manual Técnico de Orçamento da Secretaria de Orçamento Federal – MTO, 2009, (BRASIL, 2008b) que, conforme suas características, podem ser classificadas como atividades, projetos ou operações especiais.

Conforme o art. 2º da Portaria 42/99 (BRASIL, 1999), atividade, projeto e operações especiais são assim definidos:

- a) Atividade - um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;
- b) Projeto - um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo;
- c) Operações Especiais - as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

Em cada ação deve ser registrada a sua forma de implementação, com a descrição de todas as etapas do processo até a entrega do produto. As ações¹² podem ser executadas de forma direta, pela própria unidade sem que ocorra transferência de recursos financeiros para outros entes da Federação (Estados, Distrito Federal e Municípios) ou descentralizada, quando de responsabilidade da União e executados por outro ente da Federação (Estado, Município ou Distrito Federal) com recursos repassados pela União (BRASIL, 2008b, p.44). A figura 10

¹² A classificação da ação como direta ou descentralizada não é mutuamente exclusiva, pois em alguns casos é possível que determinadas ações sejam implementadas tanto de forma direta quanto descentralizada (BRASIL, 1999).

ilustra esquematicamente as interações entre os programas, ações, projetos e atividades.

PPA: como está organizado

Todas as ações devem ser estruturadas em PROGRAMAS

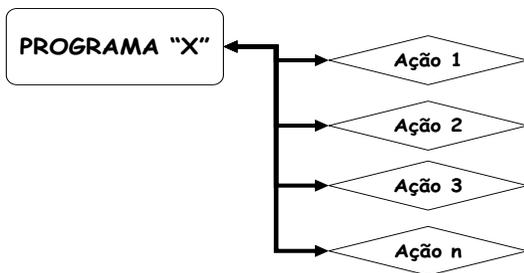


Figura 10: A organização do Plano Plurianual – PPA
Fonte: Elaborado pela autora, a partir do MTO 2010

“A classificação funcional, por funções e subfunções, busca responder basicamente à indagação “em que” área de ação governamental a despesa será realizada” (BRASIL, 2010b, p. 36). A figura 11 explicita a estrutura funcional e programática do Governo.



Figura 11: Estrutura Funcional e Programática do Governo
Fonte: Elaborado pela autora, a partir do MTO 2010

A função traduz o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público (cultura, educação, saúde, defesa, etc.) e relaciona-se com a missão institucional do órgão (art, 1º, § 1º, Portaria 42/99, MOG).

A subfunção representa um nível de agregação imediatamente inferior à função e evidencia cada área da atuação governamental (ensino fundamental, ensino médio, habitação rural e urbana, etc.), por intermédio da agregação de determinado subconjunto de despesas e identificação da natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções. [...] As ações devem estar sempre conectadas às subfunções que representam sua área específica. “Cada atividade, projeto e operação especial identificará a função e a subfunção às quais se vinculam” (BRASIL, 2009d, p.37-38).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias “tem a finalidade de nortear a elaboração dos orçamentos anuais [...] de forma a adequá-los às diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidos no plano plurianual.” (KOHAMA, 2003, p. 59), enquanto que a lei dos orçamentos anuais é o “instrumento utilizado para a consequente materialização do conjunto de ações e objetivos que foram planejados visando ao melhor atendimento e bem estar da coletividade” (idem, p. 62).

A definição da proposta orçamentária deve ser compreendida como a culminação de um conjunto articulado de ações realizadas pelos agentes do Sistema Orçamentário Federal, cujo objetivo final é responder, de maneira clara e objetiva, às perguntas clássicas que caracterizam o ato de orçar, conforme demonstrado nos quadros 6 e 7.

Um sistema de classificação com o intuito de atender às exigências de informação demandadas pelo poder público e cidadãos em geral nas questões de finanças públicas, viabiliza a estrutura e a organização do orçamento.

A estruturação atual do orçamento público considera programações de ordem qualitativa e quantitativa organizadas em Programas de Trabalho. Sob o ponto de vista qualitativo (Brasil, 2010b) a programação orçamentária deve responder, de modo claro e objetivo, às perguntas que caracterizam o ato de orçar. Sob a ótica operacional, as

informações se estruturam dentro dos seguintes blocos: Classificação por Esfera, Classificação Institucional, Classificação Funcional e Estrutura Programática. Sob o ponto de vista quantitativo, esta programação define o quanto se pretende desenvolver do produto.

Estas classificações podem ser visualizadas nos quadros 6 e 7:

Quadro 6 - Programação qualitativa por blocos da estrutura

| BLOCOS DA ESTRUTURA | ITEM DA ESTRUTURA | PERGUNTA RESPONDIDA |
|------------------------------------|---|--|
| Classificação por Esfera | Esfera Orçamentária | Em qual orçamento |
| Classificação Institucional | Órgão Unidade Orçamentária | Quem faz? |
| Classificação Funcional | Função Subfunção | Em que área da despesa a ação governamental será realizada? |
| Estrutura Programática | Programa | O que fazer? |
| Informações Principais do Programa | - Objetivo - Problema a resolver - Público Alvo - Indicadores | Para que é feito? Por que é feito? Para quem é feito? Quais as medidas? |
| Informações Principais da Ação | Ação - Descrição - Finalidade - Forma de Implementação - Etapas - Produto - Subtítulo | Como fazer? O que é feito? Para que é feito? Como é feito? Quais as fases? Qual é o resultado? Onde é feito? |

Fonte: BRASIL, 2010b, p. 33

Quadro 7- Programação quantitativa por item da estrutura

| ITEM DA ESTRUTURA | PERGUNTA RESPONDIDA |
|-------------------|---------------------------------|
| Meta física | Quanto se pretende desenvolver? |

Fonte: BRASIL, 2010b, p. 33

Entendendo-se essa sistemática da organização das ações de governo depreende-se que os Convênios federais podem ser caracterizados como projetos, haja vista seus objetos serem cumpridos

dentro de um determinado período de tempo, serem únicos e serem realizados de modo progressivo, conforme características definidas pelo Guia PMBOK®.

Comparando-se as fases de um convênio e as interações entre os grupos de processos de Gerenciamento de projetos tem-se o ilustrado na figura 12. O fluxograma de processo, ilustrado nesta figura, fornece um resumo geral do fluxo básico dos cinco grupos de processos e as fases de um convênio, bem como demonstra as correlações e interações básicas entre os grupos de processos e as fases de um convênio. “Os grupos de processos não são fases do projeto.” Os projetos grandes ou complexos podem ser explicitados em fases ou subprojetos distintos e os processos de cada grupo elencado na figura acima são normalmente repetidos para cada fase ou subprojeto. Isto pode ser aplicado nos estudos de viabilidade, desenvolvimento de conceitos, desenvolvimento de projetos, elaboração de protótipos, construções, testes, e outros.

O grupo de processos inclui os processos de: **iniciação** - onde o projeto é definido e autorizado; **de planejamento** - tem atribuição é definir e refinar os objetivos do projeto, bem como planejar as ações necessárias para alcançar os objetivos e o escopo para realização do projeto; **de execução** - tem por objetivo integrar pessoas e outros recursos para realizar o plano de gerenciamento do projeto; **de monitoramento e controle** - tem por objetivo medir e monitorar regularmente o progresso da execução de forma a assegurar a conformidade do projeto com o plano de gerenciamento do projeto e, se for o caso, implementar ações corretivas para atender aos objetivos do projeto; e **de encerramento** que tem por objetivo formalizar a aceitação do produto, serviço ou resultado e conduzir o projeto a um final ordenado.

Estes processos por sua vez, estão ligados pelas respectivas entradas e saídas, de modo que o resultado ou o produto de um processo se torna a entrada de outro processo.

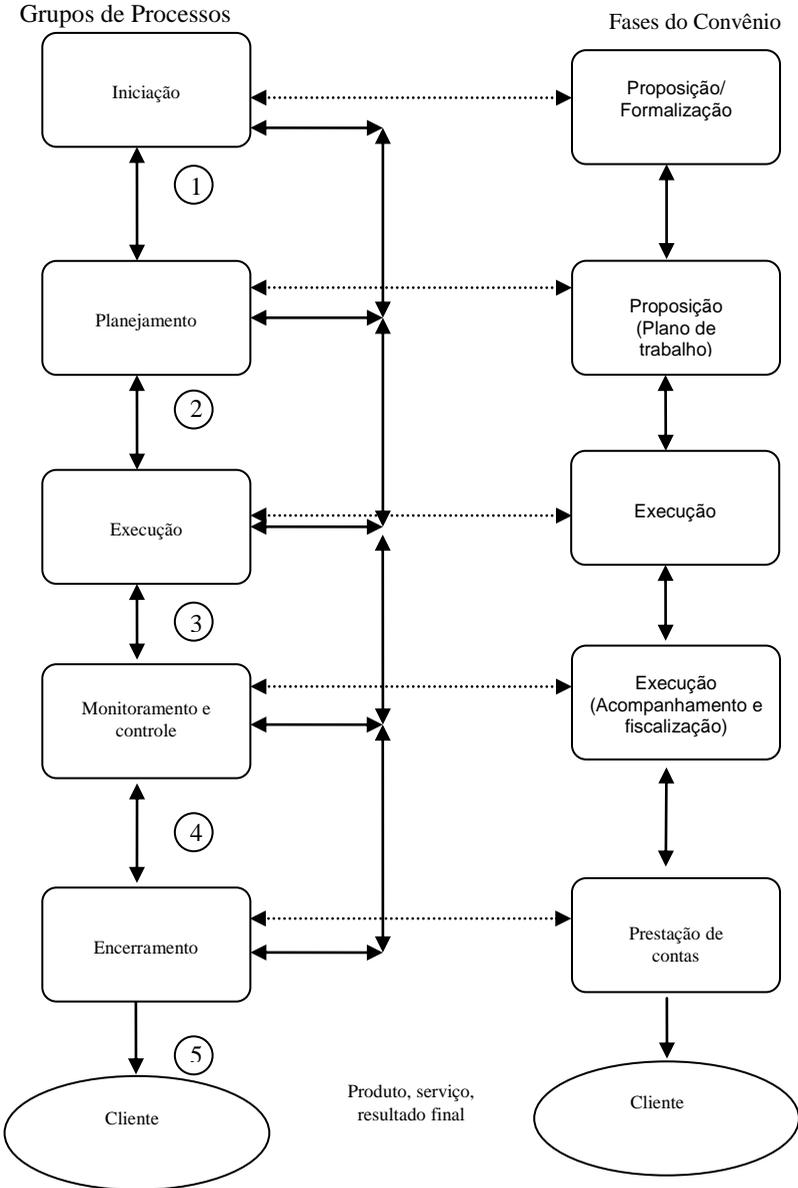


Figura 12: Equivalência das interações dos grupos de processos entre as fases do Convênio.

Fonte: Elaborado pela autora

As fases do convênio, como já estudadas neste capítulo, são correlacionadas aos grupos de processos de Gerenciamento de projetos.

No primeiro grupo, representado pelo número 1, as entregas são o termo de abertura do projeto e a declaração do escopo preliminar do projeto; no segundo grupo, representado pelo número 2, as entregas são o plano de gerenciamento do projeto; no terceiro grupo, representado pelo número 3, as entregas são representadas pelas mudanças solicitadas e implementadas, ações corretivas e preventivas implementadas, reparo de defeitos implementados, informações sobre o desempenho do trabalho; no quarto grupo, representado pelo número 4, as entregas são representadas pelas mudanças aprovadas e rejeitadas, ações corretivas e preventivas aprovadas, atualizações do plano de gerenciamento e do escopo do projeto, ações corretivas e preventivas recomendadas, relatórios de desempenho, previsões, reparo de defeitos recomendados e validados, entregas aprovadas; e por último, o quinto grupo, representado pelo número 5, as entregas são representadas pelo produto, serviço e resultado final.

Assim, as principais atividades caracterizadas em cada fase de um convênio correspondem em essência aos cinco grupos de processos e as nove áreas de conhecimento de projetos conforme demonstrado no quadro 8.

Quadro 8 - Correlação entre as áreas de conhecimento em Gerenciamento de projetos e as fases do convênio

| Áreas de conhecimento em Gerenciamento de projetos | Fases do convênio |
|---|---|
| 1. Gerenciamento de integração do projeto - Descreve os processos e as atividades que integram os elementos do gerenciamento de projetos, que são identificados, definidos, combinados, unificados e coordenados dentro dos grupos de processos de gerenciamento de projetos. Os processos de gerenciamento de integração do projeto incluem: desenvolver o termo de abertura do projeto, desenvolver o plano de gerenciamento do projeto, orientar e gerenciar a execução do projeto, | <p>Proposição</p> <ul style="list-style-type: none"> - Identificação das necessidades locais e definição de prioridades. - Conhecimento dos programas de governo. <p>Execução (Acompanhamento e fiscalização)</p> |

| | |
|--|--|
| <p>monitorar e controlar o trabalho do projeto, realizar o controle integrado de mudanças e encerrar o projeto ou fase.</p> | |
| <p>2. Gerenciamento do escopo do projeto - Descreve os processos envolvidos na verificação de que o projeto inclui todo o trabalho necessário para que seja concluído com sucesso. Os processos de gerenciamento do escopo do projeto incluem: coletar os requisitos, definir o escopo, criar EAP, verificar o escopo e controlar o escopo.</p> | <p>Proposição Elaboração do Plano de Trabalho</p> <ul style="list-style-type: none"> - Razões que justifiquem a celebração do instrumento, ou seja, justificativa contendo a caracterização dos interesses recíprocos do proponente e do concedente, a relação entre a proposta apresentada e os objetivos e diretrizes do programa federal e a indicação do público alvo, do problema a ser resolvido e dos resultados esperados. - Descrição completa do objeto a ser executado. - Apresentação do projeto básico (obras) e ou termo de referência (bens ou serviços). |
| <p>3. Gerenciamento de tempo do projeto - Descreve os processos relativos ao término do projeto no prazo correto. Os processos de gerenciamento de tempo do projeto incluem: definir as atividades, sequenciar as atividades, estimar recursos das atividades, estimar a duração das atividades, desenvolver o cronograma e controlar o cronograma.</p> | <p>Proposição Elaboração do Plano de Trabalho</p> <ul style="list-style-type: none"> - Previsão de prazo para a execução do objeto consubstanciada em um cronograma. - Realizar previsão factível das fases do projeto e do prazo necessário para sua conclusão. |
| <p>4. Gerenciamento de custos do projeto - Descreve os processos envolvidos em planejamento, estimativa, orçamentação e controle de custos, de modo que o projeto termine dentro do orçamento aprovado. Os processos de gerenciamento de custos do projeto incluem: estimar os custos,</p> | <p>Proposição Elaboração do Plano de Trabalho</p> <ul style="list-style-type: none"> - Para o cálculo do custo do objeto proposto, o interessado deverá realizar prévias pesquisas de preços no mercado fornecedor dos produtos ou dos serviços pleiteados. Também poderá se valer de informações contidas em bancos de dados |

| | |
|--|--|
| <p>determinar o orçamento e controlar os custos.</p> | <p>informatizados, pesquisas na <i>internet</i>, publicações especializadas e outras fontes.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estruturar orçamento realista do objeto programado. - Certificar-se da existência dos recursos de contrapartida. |
| <p>5. Gerenciamento da qualidade do projeto - Descreve os processos envolvidos na garantia de que o projeto irá satisfazer os objetivos para os quais foi realizado. Os processos de gerenciamento da qualidade do projeto incluem: Planejar a qualidade, realizar a garantia da qualidade e realizar o controle da qualidade.</p> | <p>Proposição Elaboração do Plano de Trabalho</p> <ul style="list-style-type: none"> - Descrição das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente, com definição das etapas ou fases da execução. Entende-se por meta a parcela quantificável do objeto e por etapa ou fase a divisão existente na execução de uma meta. <p>Prestação de contas Cumprimento do objeto – Benefícios alcançados.</p> |
| <p>6. Gerenciamento de recursos humanos do projeto - Descreve os processos que organizam e gerenciam a equipe do projeto. Os processos de gerenciamento de recursos humanos do projeto incluem: Desenvolver o plano de recursos humanos, mobilizar a equipe do projeto, desenvolver a equipe do projeto e gerenciar a equipe do projeto.</p> | <p>Proposição - Execução</p> <ul style="list-style-type: none"> - Os recursos da contrapartida podem oferecer recursos humanos. Nos demais casos, a contratação deve obedecer a processo de licitação. - Organização e mobilização da equipe responsável pela execução do convênio. |
| <p>7. Gerenciamento das comunicações do projeto - Descreve os processos relativos à geração, coleta, disseminação, armazenamento e destinação final das informações do projeto de forma oportuna e adequada. Os processos de gerenciamento das comunicações do projeto incluem: Identificar as partes interessadas, planejar as comunicações, distribuir as informações, gerenciar as expectativas das partes interessadas,</p> | <p>Proposição Elaboração do Plano de Trabalho</p> <ul style="list-style-type: none"> - Informações relativas à capacidade técnica e gerencial do proponente para a execução do objeto. - A exatidão das informações do plano de trabalho tem repercussão, também, na execução do convênio e na respectiva prestação de contas. - Publicação de relatórios, disponibilização da documentação do convênio para os órgãos de controle externo e interno. |

| | |
|--|---|
| reportar o desempenho. | <p>Execução</p> <ul style="list-style-type: none"> - Realizar o que ficou previsto no Plano. |
| <p>8. Gerenciamento de riscos do projeto - Descreve os processos relativos à realização do gerenciamento de riscos em um projeto. Os processos de gerenciamento de riscos do projeto incluem: Planejar o gerenciamento de riscos, identificar os riscos, realizar análise qualitativa e quantitativa de riscos, planejar as respostas aos riscos e monitorar e controlar os riscos.</p> | <p>Execução</p> <ul style="list-style-type: none"> - O atraso no recebimento dos recursos pode implicar que o objeto previsto não poderá ser executado nos termos propostos no instrumento de convênio ou implicar que o objeto proposto não seja mais prioritário para o ente, tendo em vista o tempo decorrido entre a apresentação da proposta e a liberação dos recursos. - A fiscalização dos órgãos federais de controle baseia-se nas informações do plano de trabalho para fixar critérios de avaliação do alcance das metas propostas. <p>Prestação de contas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bloqueio de repasses por falta de prestação de contas. - Abertura de tomada de contas especial. |
| <p>9. Gerenciamento de aquisições do projeto - Descreve os processos que compram ou adquirem produtos, serviços ou resultados, além dos processos de gerenciamento de contratos. Os processos de gerenciamento de aquisições do projeto incluem: Planejar as aquisições, realizar as aquisições, administrar as aquisições, encerrar as aquisições.</p> | <p>Execução</p> <ul style="list-style-type: none"> - A execução física do objeto do convênio deverá estar sincronizada com a execução financeira, evitando-se dúvidas quanto à legalidade e à lisura dos atos praticados. - Os órgãos e entidades públicas que receberem recursos da União por meio de convênios são obrigados a observar as disposições da Lei de Licitações e Contratos e demais normas federais pertinentes. |

Fonte: Elaborado pela autora

Como resultado deste estudo, vê-se que um convênio pode ser interpretado como um projeto a ser gerenciado de acordo com as suas áreas de conhecimento. Esta interpretação permite avaliar resultados de eficiência, eficácia e efetividade.

Sander (1995) conceitua eficiência, eficácia e efetividade como critérios para avaliação de desempenho. Eficiência é o critério

econômico que revela a capacidade administrativa de produzir o máximo de resultados com o mínimo de recursos, energia e tempo. Eficácia é o critério institucional que revela a capacidade administrativa para alcançar as metas ou resultados propostos. Efetividade é o critério político que reflete a capacidade administrativa de satisfazer as demandas traçadas pela comunidade externa.

O conceito de administração efetiva, como o desenvolvido por Sander (1995), leva em conta não só a análise técnica ou operacional da gestão (cumprimento de metas, por exemplo), mas, sobretudo o impacto que tais metas surtiram sobre o público interessado, ou seja, é necessário encontrar a correspondência entre o planejado, o executado e o resultado, não apenas sob o ponto de vista do administrador, mas, principalmente, do administrado. Esta correspondência obriga, necessariamente, que a administração preste conta dos seus atos e assuma o compromisso de permanentemente avaliar seu desempenho. Diz este autor que, como critério de desempenho administrativo, a efetividade mede a capacidade de produzir as respostas ou soluções para os problemas politicamente identificados pelos participantes da comunidade mais ampla. Sua preocupação fundamental é a promoção do desenvolvimento sócio-econômico e a melhoria das condições de vida humana. É nesse sentido que, tentando superar as limitações dos critérios técnicos de eficiência e eficácia, a efetividade encontra seu ponto de referência em objetivos mais amplos, como equidade e desenvolvimento econômico-social.

Para Grateron (1999, p.11-12) eficiência, eficácia e efetividade têm os seguintes conceitos:

a) Eficiência – relação entre os bens e serviços consumidos (entradas ou *inputs* do processo) e os bens e serviços produzidos (saídas ou *outputs*). Desse modo, uma performance eficiente consiste na maximização dos resultados com determinados recursos ou na obtenção de um bem ou serviço com o mínimo possível de recursos, mantendo a qualidade e quantidades desejadas.

b) Eficácia – consiste no grau de cumprimento dos objetivos e metas fixados nos programas de ação. Esta medida é realizada por meio da comparação entre os resultados reais obtidos e os resultados esperados nos planos ou programas de ação, independentemente da quantidade, qualidade e custo dos recursos envolvidos em atingir esses objetivos.

d) Efetividade – reflete sempre um indicador da satisfação externa que procura retratar os efeitos da gestão dos recursos nos

consumidores (cidadãos), enquanto que a eficiência e eficácia representam indicadores internos da organização, que se instrumentalizam com a existência de um planejamento por programas em que as metas e objetivos estejam claramente identificados.

Com o objetivo de atuar com foco no resultado é que se pretende delinear um modelo de convênio alinhado à teoria de Gerenciamento de projetos e integrá-lo ao BSC. Neste norte, a administração pública pode tomar como referência o modelo adotado no setor privado, no entanto, deve ter em mente que este último visa à maximização do lucro, enquanto que o modelo adotado ao setor público visa a cumprir sua função social. Como etapa posterior da avaliação de resultados, as organizações podem criar padrões de referência, onde o processo de *benchmarking* no setor público pode ser aplicado aos envolvidos da organização como um processo de descoberta e experiência de aprendizagem.

Na administração pública, como dito anteriormente, as ações de governo são organizadas em programas. Conforme art. 2º da Portaria 42/99, o Programa é “o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual” (BRASIL, 1999).

De acordo com Santos e Cardoso (2001), um sistema de indicadores de desempenho bem planejado e estruturado oferece a possibilidade de um grau maior de compromisso com resultados durante a discussão e a execução de programas mediante a determinação de objetivos e metas de desempenho que expressem os sucessos esperados em termos de quantidade e qualidade dos serviços prestados à comunidade. Um objetivo para ser alcançado deverá sempre que possível ter metas. A fixação de metas, por sua vez, decorre da identificação de prioridades e requer uma compreensão dos processos de trabalho envolvidos, dos resultados e dos efeitos esperados de cada programa. As metas são atributos de um objetivo, criadas para melhor explicitar os alvos a serem perseguidos e evidenciar que o objetivo foi atingido no tempo previsto. A escolha de uma meta para se atingir o objetivo depende da existência de padrões de comparabilidade e de mensurabilidade. A partir da identificação da missão, pode-se determinar quais serão os objetivos que o órgão ou entidade almeja realizar e que efeitos e impactos almeja provocar. Os objetivos constituem a situação que se pretende atingir com a realização do programa e são identificados por descrições claras do propósito a atingir, com período de início e fim de execução, além da

disponibilidade de dotação orçamentária. Já os efeitos constituem resultados das ações consideradas pelo programa e, podem ser verificados durante a realização ou ao seu término (efeito intermediário ou final).

De forma esquemática, e alinhando-se as concepções do BSC e do Gerenciamento de projetos, tem-se, em tese, que os convênios e a maioria das ações geradas podem ser analisados empregando-se um fluxo que descreve o modo de passar de uma posição para outra, por determinados meios, com a finalidade de alcançar resultados específicos.

A proposta é um meio de ilustrar estas interações que supõe um fluxo como o que está demonstrado na figura 13.

Neste fluxo, representado pela interação de um projeto de convênio vinculado a um programa de governo e as perspectivas do BSC, o processo de prestação de contas resultaria nos *outputs* – a entrega do produto (bem ou serviço) na qual estaria gerando resultados provenientes dos *inputs* (recursos alocados) e das ações realizadas para alcançar objetivos firmados no Convênio. Por sua vez, os objetivos dos Convênios devem estar alinhados aos do programa que lhe deu origem e suporte financeiro.

Quando são avaliados os resultados gerados pelos *inputs*, novas oportunidades de aperfeiçoamento de programas e projetos de investimento podem ser introduzidas para avaliação do desempenho dos órgãos e entidades governamentais para o desenvolvimento de critérios para a destinação dos recursos.

Os elementos do modelo são: recursos, ações/ operações (processos internos), produtos e os resultados. Os resultados podem ser avaliados tanto do ponto de vista interno, quanto do ponto de vista externo. Sob a ótica interna, podem ser avaliados pelo conceito da eficácia, ou seja, pelo atendimento das metas preconizadas, que podem incluir a qualidade dos serviços. Sob a ótica externa, podem ser avaliados pelo conceito da efetividade, ou seja, pelo impacto que o bem ou serviço gerado atende as expectativas do usuário/cidadão. Este conceito, segundo Sander (1995), reflete um critério político do administrador de gerir seus recursos para satisfazer as demandas da comunidade externa.

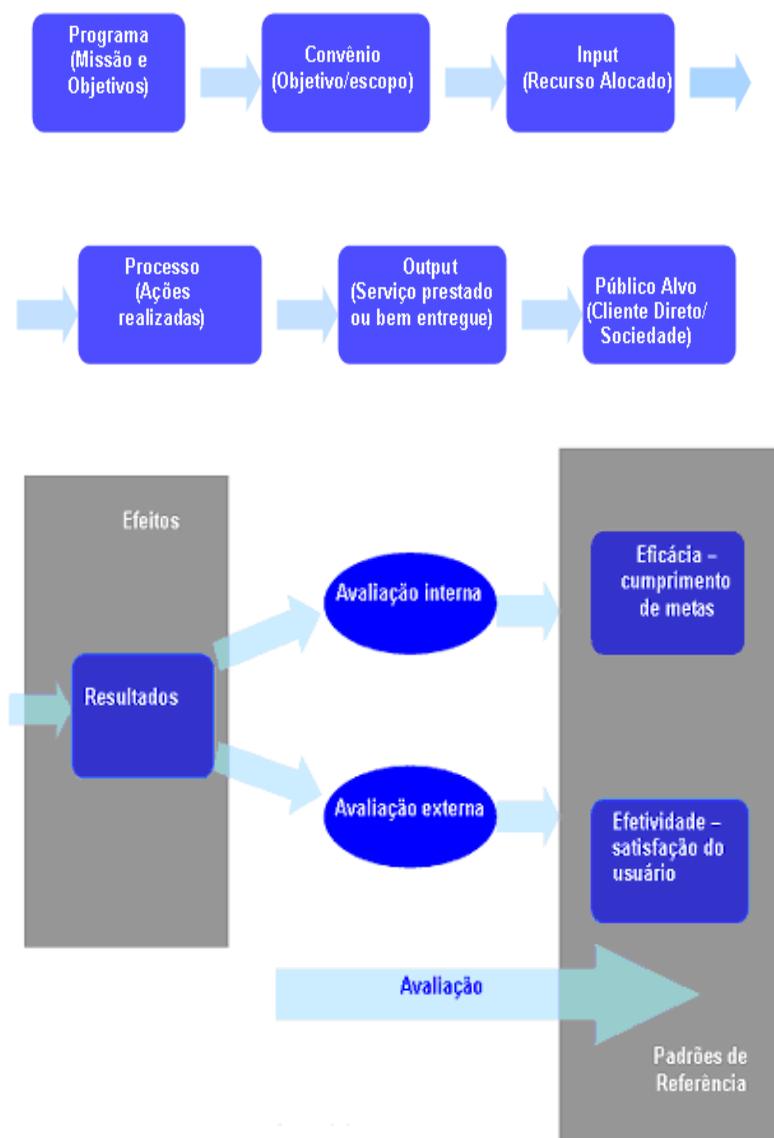


Figura 13: Proposta do fluxo do modelo

Fonte: Elaborado pela autora

Resumidamente as perspectivas do BSC se relacionam com o âmbito interno e externo da organização conforme demonstrado no quadro 9.

Quadro 9 - As perspectivas do BSC perante o foco interno e externo

| Perspectivas BSC | Foco Interno | Foco Externo |
|---------------------------|---|----------------------------------|
| Financeira | Otimização dos recursos | Ganho para a sociedade |
| Processos internos | Agilidade e rapidez | Entrega no prazo |
| Cliente | Consumidor direto - Satisfação | Consumidor indireto – Satisfação |
| Aprendizado e Crescimento | Equipe capacitada Absorção das melhores práticas Correção dos pontos fracos | Ganho para a sociedade |

Fonte: Elaborado pela Autora.

Os elementos do modelo correlacionados com as perspectivas do BSC acham-se demonstrados no quadro 10.

Quadro 10 - Correlação entre os elementos do modelo e as perspectivas do BSC

| Principais Elementos do modelo | Perspectivas do BSC |
|---------------------------------------|--------------------------------|
| Programa e Convênio | Tradução da Visão - estratégia |
| Recursos alocados | Finanças |
| Ações | Processos internos |
| Público alvo | Clientes |
| Resultados | <i>Feedback</i> e Aprendizado |

Fonte: Elaborado pela autora

Desse modo, ao se aplicar o BSC para a área pública, é necessário ter uma perspectiva cujo foco é o próprio cliente direto, onde são mensurados o atendimento aos requisitos de qualidade dos produtos/serviços ofertados e a satisfação do cliente; e outra com foco no cidadão/sociedade onde o que se busca medir é a efetividade da ação pública.

Os pressupostos sobre como os recursos e ações/operações levam aos resultados são frequentemente referidos ao programa de origem. As hipóteses são de que os recursos alocados sejam transformados em ações para os beneficiários certos, contribuindo para os resultados que o programa pretende almejar.

Por analogia, pode-se explicitar o sistema de gerenciamento de convênios com a utilização do BSC voltado para um sistema gerencial estratégico como já discutido no capítulo 2, figura 3.

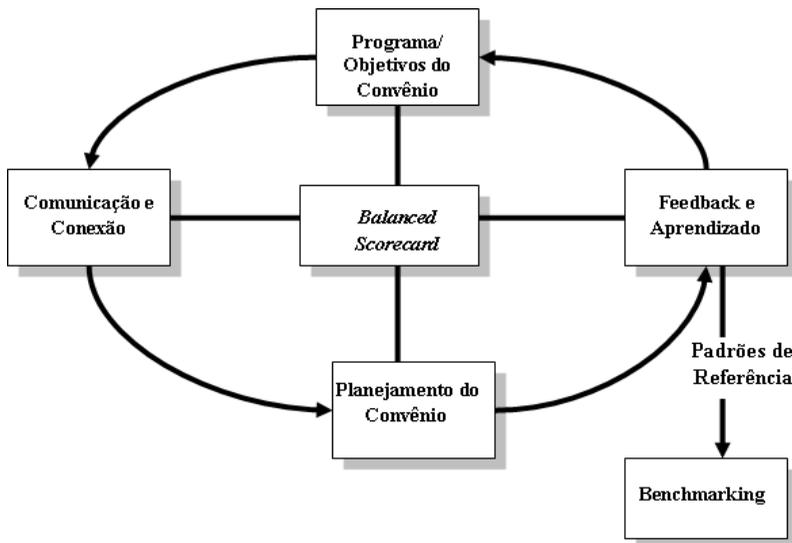


Figura 14: Sistema gerencial de convênios com a utilização do BSC

Fonte: Elaborado pela Autora

A figura 14 apresenta ao centro a ferramenta *Balanced Scorecard*. Este sistema orientado para a estratégia e como ciclo contínuo tem como processos a tradução do programa e dos objetivos do convênio, a comunicação e conexão dos objetivos estratégicos por toda organização “de cima para baixo”, o planejamento propriamente dito do convênio que tem por objetivo integrar o plano ao orçamento e ao *feedback* e aprendizado, o qual permite que a organização e os gestores possam comparar as metas de desempenho desejadas com os resultados obtidos e possam receber um *feedback* para constatar se o planejado está sendo executado, para avaliar a legitimidade da estratégia da unidade e a qualidade de sua execução.

O BSC, além de preservar os indicadores financeiros, permite clarificar a tradução da visão e estratégia em um conjunto de medidas de desempenho, organizado dentro de suas quatro perspectivas. Estas medidas propiciam esclarecer os objetivos estratégicos e identificar os fatores críticos de sucesso, norteando o caminho a ser seguido. Como instrumento comunicador da estratégia da organização imprime o compromisso dos gestores para o estabelecimento de metas que suportarão a estratégia corporativa. O estabelecimento de metas, por sua vez, induz ao planejamento meticuloso e coordenado. A mudança e a transformação da empresa culminam com o alcance dos resultados.

A tradução da missão e o delineamento da estratégia em objetivos e medidas de desempenho orientadas para clientes e processos internos, via planejamento detalhado e coordenado, conduzem ao processo de *feedback* e aprendizado, onde os gestores monitoram e ajustam a implementação da estratégia. Juntos, esses processos formam um ciclo que alimenta o processo de *benchmarking* com identificação e comparação dos melhores do setor por meio da construção de padrões de referência. Nesta ótica, comparando-se as áreas do conhecimento em Gerenciamento de projetos, com o sistema gerencial estratégico utilizando-se o BSC, com as fases de um convênio tem-se a seguinte correlação conforme apresentado no quadro 11.

Quadro 11 - Correlação entre as áreas de Gerenciamento de projetos, as perspectivas do BSC e as fases do convênio

| Áreas de Gerenciamento de projetos | Perspectivas do BSC | Fases do convênio |
|------------------------------------|-----------------------------|--|
| 1. Integração | Processos internos | Proposição/ Execução/ Acompanhamento e fiscalização. |
| 2. Escopo | Processos internos | Proposição |
| 3. Tempo | Processos internos | Proposição |
| 4. Custos | Financeira | Proposição /Execução |
| 5. Qualidade | Clientes | Proposição / Execução /Prestação de contas |
| 6. Recursos humanos | Clientes/Processos internos | Proposição / Execução |
| 7. Comunicações | Processos internos | Proposição / Execução |
| 8. Riscos do projeto | Processos internos | Execução / Prestação de contas |
| 9. Aquisições | Financeira | Execução |

Fonte: Elaborado pela autora

A fase de monitoramento, presente no ciclo de vida de um projeto, também é contemplada no sistema de gerenciamento dos convênios e passa a ser interpretada como um processo contínuo. Na fase final de encerramento de um projeto, as organizações registram as lições aprendidas daquele processo. No BSC, este resultado é traduzido no *Feedback* e Aprendizado, enquanto que no Convênio o resultado é traduzido na Prestação de Contas.

Nesse estudo, optou-se por definir a fase de proposição e elaboração do plano de trabalho para Planejamento.

O modelo proposto procura contribuir para a elaboração de um convênio bem desenhado e que possa ser gerenciado por resultados. Neste sentido, deve orientar a estratégia de execução do convênio e a definição dos indicadores para a sua avaliação.

O processo de construção do presente modelo vincula-se às condições a seguir:

- uma definição clara dos objetivos do programa;
- a definição de indicadores de desempenho que possibilitem acompanhar/ medir situação anterior e atual;
- o comprometimento dos gestores do programa.

Exemplificando, um Convênio foi firmado entre o Ministério da Saúde e a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) com o objetivo de capacitar técnicos do referido Ministério com a intenção de realizar um curso de especialização com carga horária de 360h. Recebido o recurso financeiro, a UFSC realizou a especialização e apresentou na prestação de contas todos os documentos fiscais referentes às realizações de despesas e a cópia dos certificados dos 30 inscritos no curso. Percebe-se, em um primeiro momento, diante dessas breves informações, que os resultados podem ser medidos apenas do ponto de vista interno, ou seja, da eficácia (a UFSC cumpriu a meta e formou 30 alunos). Do ponto de vista externo, da satisfação do usuário, ou da efetividade, nada se pode dizer, pois não foram coletadas informações sobre a satisfação do alunos, ou das chefias imediatas desses alunos, ou da qualidade da formação, da adequação dos conteúdos as necessidades específicas do ministério, entre outros.

Ante as experiências internacionais apreendidas pelos órgãos e entidades que adotaram o BSC, conforme expostas por Paz (2003) e já anteriormente discutidas no capítulo 2, sugere-se as perspectivas do BSC a serem correlacionadas às áreas de conhecimento em Gerenciamento de projetos voltadas ao setor público, especificamente em convênios, objeto desta tese.

Processos internos – Indica em quais processos operacionais, de gestão e de parcerias a organização deve se superar para alcançar os resultados pretendidos. Indica também, em quais processos o órgão necessita tornar-se excelente para satisfazer seus clientes sempre tendo em vista que a solução dos problemas internos viabiliza a prestação dos serviços/ entrega do bem.

Ex.: Custo dos produtos/serviços em relação à média nacional; número de mudanças nos projetos de construção decorrentes de erros de projeção; percentual de ações executadas dentro do prazo e conforme o planejado; valor financeiro x orçado; entrega no prazo.

| |
|---|
| Perguntas |
| Existe pesquisa de mercado para avaliação dos preços dos produtos/serviços praticados no mercado? |
| O projeto sofreu alterações decorrentes de erro de projeção? |
| As ações foram executadas conforme o planejado? |
| As ações foram planejadas e executadas dentro do prazo? |
| A equipe de projeto está recebendo informações sobre as alterações ocorridas? |
| O objeto está de acordo com o planejado? |
| Os recursos estão sendo aplicados conforme o prazo previsto? |
| As solicitações estão sendo formalizadas? |

Clientes – indica como o órgão/entidade deverá assegurar que a comunidade desfrute do bem entregue ou do serviço prestado com satisfação. Indica também como o órgão/entidade deverá proceder para sustentar sua habilidade em mudar e melhorar.

Ex.: % de cidadãos/ clientes com grau de satisfação “muito bom” e “bom”.

| |
|---|
| Pergunta |
| Os cidadãos/ clientes estão satisfeitos com o produto entregue ou serviço prestado? |

Financeira – indica como o órgão/entidade deverá assegurar que os recursos oriundos de parcerias com fontes de financiamento federal sejam aplicados com eficiência. Indica também como o órgão/entidade deverá assegurar que esses recursos sejam aplicados no tempo previsto e como prestar os serviços com qualidade ao menor custo possível à sociedade.

Ex.: Percentual dos gastos mensais comparados ao orçamento.

| |
|--|
| Perguntas |
| Os recursos estão sendo aplicados com eficiência? |
| Os recursos estão sendo aplicados conforme o prazo previsto? |

Aprendizado – indica como o órgão/entidade deverá manter servidores capacitados para viabilizar soluções e absorver as melhores práticas gerenciais. Espelha os investimentos realizados com pessoal e na adequada tecnologia necessária que permitirá a adequada prestação de serviços. Indica também a capacidade de melhoria contínua para preparação de novos projetos.

Ex.: Número de servidores que tiveram acesso aos treinamentos considerados essenciais ao seu desenvolvimento.

| |
|--|
| Perguntas |
| Os servidores estão recebendo capacitação para a elaboração e execução dos projetos? |
| Há investimentos com tecnologia para adequada prestação de serviços? |
| As melhores práticas gerenciais estão sendo disseminadas? |
| Há reuniões para a finalização do projeto com registro das lições aprendidas? |
| As melhores práticas gerenciais estão sendo internalizadas? |

Os resultados dos indicadores de medição, para cada perspectiva, podem ser obtidos a partir de perguntas chaves. A cada pergunta a alternativa de resposta corresponderá a “sim”, “não” ou “em andamento”. Nesse sentido, as notas atribuídas corresponderão “1” para resposta “sim”, “0” para “não” e qualquer outra fração para “em andamento”.

Os resultados das perguntas poderão ser parciais (entre “0” e “1”), visto que serão apurados de acordo com o valor médio das respostas dadas às medições. Esquemáticamente, pode-se demonstrar a metodologia de construção da pontuação da medição.

Indicador \longrightarrow Pergunta chave \longrightarrow Medição

Em concordância com as proposições detalhadas nas perspectivas do BSC a medição do desempenho irá permitir a identificação global

dos pontos fracos e fortes do projeto além de possibilitar um diagnóstico operacional das áreas que requerem maior apoio para fortalecimento. Essa metodologia deverá permitir o melhoramento das práticas no processo de transferências voluntárias, estabelecendo padrões de bom funcionamento e pontos de referência para o melhoramento contínuo, além de se conferir maior transparência ao processo. Espera-se ainda que esse modelo possa subsidiar processos mais criteriosos de distribuição de recursos para as ações de governo produzirem efetividade. A medição de falhas é importante para o governo e para a distribuição de recursos.

Sintetizando os objetivos principais das áreas de conhecimento em Gerenciamento de projetos, têm-se algumas perguntas básicas a se fazer em cada fase do projeto.

Quadro 12 - Perguntas básicas em Gerenciamento de projetos

| Áreas de conhecimento em Gerenciamento de projetos |
|--|
| <p>1. Gerenciamento de integração do projeto - descreve os processos e as atividades que integram os elementos do gerenciamento de projetos, que são identificados, definidos, combinados, unificados e coordenados dentro dos grupos de processos de gerenciamento de projetos. Os processos de gerenciamento de integração do projeto incluem: desenvolver o termo de abertura do projeto; desenvolver a declaração do escopo preliminar do projeto; desenvolver o plano de gerenciamento do projeto; orientar e gerenciar a execução do projeto; monitorar e controlar o trabalho do projeto; realizar o controle integrado de mudanças e encerrar o projeto.</p> <p>Há responsável pela execução do projeto? O termo de abertura foi realizado? Foi definido o escopo do projeto preliminarmente? O Plano de gerenciamento do projeto foi realizado? As orientações quanto ao gerenciamento e execução do projeto estão definidas? As ações/metabolismos serão acompanhadas durante a execução do projeto? As mudanças serão comunicadas ao conveniente? Está prevista a data de encerramento do projeto?</p> |
| <p>2. Gerenciamento do escopo do projeto - descreve os processos envolvidos na verificação de que o projeto inclui todo o trabalho necessário para que seja concluído com sucesso. Os processos de gerenciamento do escopo do projeto incluem: coletar os requisitos; definir o escopo; criar EAP; verificar e controlar o escopo.</p> <p>O objeto foi planejado?</p> |

| |
|---|
| <p>O objeto do projeto está sendo acompanhado regularmente? A execução do projeto será acompanhada conforme definições planejadas?</p> |
| <p>3. Gerenciamento de tempo do projeto - descreve os processos relativos ao término do projeto no prazo correto. Os processos de gerenciamento de tempo do projeto incluem: definir as atividades; sequenciar as atividades; estimar recursos da atividade; estimar a duração da atividade; desenvolver o cronograma e controlar o cronograma.</p> <p>O projeto apresenta cronograma com ações definidas para cada etapa?</p> |
| <p>4. Gerenciamento de custos do projeto - descreve os processos envolvidos em planejamento, estimativa, orçamentação e controle de custos, de modo que o projeto termine dentro do orçamento aprovado. Os processos de gerenciamento de custos do projeto incluem: estimar os custos; determinar o orçamento e controlar os custos.</p> <p>Os custos de aquisições estão orçados?</p> |
| <p>5. Gerenciamento da qualidade do projeto - descreve os processos envolvidos na garantia de que o projeto irá satisfazer os objetivos para os quais foi realizado. Os processos de gerenciamento da qualidade do projeto incluem: planejar a qualidade; realizar a garantia da qualidade e realizar o controle da qualidade.</p> <p>Os bens adquiridos estão bem especificados e atendem a qualidade exigida?</p> |
| <p>6. Gerenciamento de recursos humanos do projeto - descreve os processos que organizam e gerenciam a equipe do projeto. Os processos de gerenciamento de recursos humanos do projeto incluem: desenvolver o plano de recursos humanos; mobilizar a equipe do projeto; desenvolver a equipe do projeto.</p> <p>A equipe do projeto se encontra composta?</p> |
| <p>7. Gerenciamento das comunicações do projeto - descreve os processos relativos à geração, coleta, disseminação, armazenamento e destinação final das informações do projeto de forma oportuna e adequada. Os processos de gerenciamento das comunicações do projeto incluem: identificar as partes interessadas; planejar as comunicações; distribuir as informações; gerenciar as expectativas das partes interessadas; reportar o desempenho.</p> <p>Há relatórios de desempenho do projeto? As comunicações e distribuições de atividades estão sendo planejadas?</p> |

| |
|--|
| <p>8. Gerenciamento de riscos do projeto - descreve os processos relativos à realização do gerenciamento de riscos em um projeto. Os processos de gerenciamento de riscos do projeto incluem: planejar o gerenciamento de riscos; identificar os riscos; realizar análise qualitativa e quantitativa de riscos; planejar as respostas aos riscos e monitorar e controlar os riscos.</p> <p>Os riscos do projeto estão definidos?</p> |
| <p>9. Gerenciamento de aquisições do projeto - descreve os processos de compra ou aquisição de produtos, serviços ou resultados, além dos processos de gerenciamento de contratos.</p> <p>Os processos de gerenciamento de aquisições do projeto incluem: Planejar as aquisições; realizar as aquisições; administrar as aquisições; encerrar as aquisições.</p> <p>As aquisições estão planejadas? Há acompanhamento das execuções dos contratos?</p> |

Fonte: Elaborado pela autora

Tais perguntas têm como objetivo a minimização de falhas durante a elaboração e execução do projeto. No setor público, orientam o gerente da área (convênios) ou o gestor do convênio a terem um norte a seguir.

O processo a seguir desencadeia o raciocínio lógico para elaboração do modelo a ser proposto. Primeiramente o quadro 13 relembra as relações existentes entre áreas de conhecimento de gerenciamento em Projeto, BSC e Convênio já apresentadas no quadro 11, página 123.

Quadro 13 - Correlação entre as áreas de Gerenciamento de projetos, as perspectivas do BSC e as fases do convênio

| Áreas de conhecimento em Gerenciamento de projetos | Perspectivas do BSC | Fases do convênio |
|---|----------------------------|--|
| 1. Integração | Processos internos | Proposição / Execução/ Acompanhamento e fiscalização. |
| 2. Escopo | Processos internos | Proposição |
| 3. Tempo | Processos internos | Proposição |
| 4. Custos | Financeira | Proposição |

| | | |
|-----------------------------|--|---|
| | | /Execução |
| 5. Qualidade | Clientes | Proposição / Execução /Prestação de contas |
| 6. Recursos humanos | Clientes Processos internos | Proposição / Execução |
| 7. Comunicações | Processos internos | Proposição / Execução |
| 8. Riscos do projeto | Processos internos | Execução / Prestação de contas |
| 9. Aquisições | Financeira | Execução |

Fonte: Elaborado pela autora

Como segundo passo, foram integradas no quadro 14, as perguntas-chave para cada área de conhecimento de gerenciamento em Projeto bem como perguntas-chave para as perspectivas do BSC.

Quadro 14 - Correlação de perguntas básicas entre as áreas de Gerenciamento de projetos e as perspectivas do BSC

| Áreas de conhecimento em Gerenciamento de projetos | Perspectivas do BSC |
|---|---|
| <p>A1. Integração Há responsável pela execução do projeto? O termo de abertura foi realizado? Foi definido o escopo do projeto preliminarmente? O Plano de gerenciamento do projeto foi realizado? As orientações quanto ao gerenciamento e execução do projeto estão definidas? As ações/metabolos serão acompanhadas durante a execução do projeto? As mudanças serão comunicadas ao conveniente? Está prevista a data de encerramento do projeto?</p> | <p>A1. Processos internos As ações foram executadas conforme o planejado?</p> <p>A1. Feedback e Aprendizado Há investimentos com tecnologia para adequada prestação de serviços? As melhores práticas gerenciais estão sendo disseminadas? Há reuniões para a finalização do projeto com registro das lições aprendidas? As melhores práticas gerenciais estão sendo internalizadas?</p> |
| <p>A2. Escopo do projeto O objeto foi planejado? O objeto do projeto está sendo acompanhado regularmente? A execução do projeto será</p> | <p>A2. Processos internos O objeto está de acordo com o planejado?</p> |

| | |
|---|--|
| acompanhada conforme definições planejadas? | |
| A3. Tempo do projeto O projeto apresenta cronograma com ações definidas para cada etapa? | A3. Processos internos As ações estão sendo planejadas e executadas dentro do prazo? Os recursos estão sendo aplicados conforme o prazo previsto? A3. Clientes O cidadão/ cliente recebeu o produto/ serviço no tempo prometido? |
| A4. Custos Os custos de aquisições estão orçados? | A4. Financeira Os recursos estão sendo aplicados com eficiência? |
| A5. Qualidade do projeto Os bens adquiridos estão bem especificados e atendem a qualidade exigida? | A5. Clientes Os cidadãos/ clientes estão satisfeitos com o produto entregue ou serviço prestado? |
| A6. Recursos humanos A equipe do projeto se encontra composta? A equipe do projeto está capacitada? | A6. Processos internos Os servidores estão recebendo capacitação para a elaboração e execução dos projetos? |
| A7. Comunicações do projeto Há relatórios de desempenho do projeto? As comunicações e distribuições de atividades estão sendo planejadas? | A7. Processos internos As pessoas envolvidas estão recebendo informações sobre as alterações ocorridas? As solicitações estão sendo formalizadas? |
| A8. Riscos do projeto Os riscos do projeto estão definidos? | A8. Processos internos O projeto sofreu alterações decorrentes de erro de projeção? |
| A9. Aquisições do projeto As aquisições estão planejadas conforme cronograma de atividades? Há acompanhamento das execuções dos contratos? | A9. Processos internos Existe pesquisa de mercado para avaliação dos preços dos produtos/serviços praticados no mercado? A9. Financeira Os pagamentos estão sendo efetuados conforme cronograma? |

Fonte: Elaborado pela autora

Em seguida, no terceiro passo, foram transferidas as perguntas-chave e elaborados objetivos e indicadores para cada conjunto de perguntas agrupadas nas áreas de conhecimentos em Gerenciamento de projetos assim detalhados no quadro 15.

Quadro 15: Áreas de conhecimento em Gerenciamento de projetos integradas às perguntas chaves do quadro 14

| Áreas de conhecimento em Gerenciamento de projetos | Objetivos | Indicador | Cálculo do Indicador |
|--|--|--|--|
| <p>A1. Integração (I-1 a I-2)</p> <p>Há responsável pela execução do projeto?</p> <p>O termo de abertura foi realizado?</p> <p>Foi definido o escopo do projeto preliminarmente?</p> <p>O Plano de gerenciamento do projeto foi realizado?</p> <p>As orientações quanto ao gerenciamento e execução do projeto estão definidas?</p> <p>As ações/metas serão acompanhadas durante a execução do projeto?</p> <p>As mudanças serão comunicadas ao conveniente?</p> <p>Está prevista a data de encerramento do projeto?</p> | <p>Manter o plano consistente. Planejar e documentar as atividades e os compromissos do projeto/convênio.</p> | <p>I-1. Número de mudanças realizadas versus número de mudanças solicitadas</p> <p>I-2. Valor realizado versus valor planejado por etapa/fase de desenvolvimento</p> | <p>I-1. Relação percentual entre o nº de mudanças realizadas e o nº de mudanças solicitadas</p> <p>I-2. Relação percentual entre o valor realizado e o valor planejado</p> |
| <p>A2. Escopo do projeto (I-3 a I-6)</p> <p>O objeto foi planejado?</p> <p>O objeto do projeto está sendo acompanhado regularmente?</p> <p>A execução do projeto será</p> | <p>Controlar as alterações do projeto/convênio</p> <p>Acompanhar o resultado e desempenho real confrontando-os com o plano</p> | <p>I-3. Número de não-conformidades registradas no projeto</p> <p>I-4. Número de problemas resolvidos x número de</p> | <p>I-3. Relação percentual entre o número de não conformidades registradas no projeto e o número total de registros</p> |

| | | | |
|---|---|--|---|
| acompanhada conforme definições planejadas? | de trabalho. Verificar a conformidade da execução das atividades com o plano. Identificar, controlar e tornar disponíveis as recomendações a serem implementadas. Informar ao superior as não-conformidades que não possam ser sanadas no âmbito do projeto/convênio. Tomar ações corretivas e gerenciá-las até sua conclusão, toda vez que o resultado ou desempenho real desviarem significativamente do plano. | problemas registrados I-5. Despesa empenhada versus despesa orçada I-6. Unidade de medida física realizada | do <i>check-list</i> I-4. Relação percentual entre o nº absoluto de problemas resolvidos e o nº de problemas registrados I-5. Relação percentual entre o valor total empenhado e o valor total orçado I-6. Relação percentual entre o valor registrado como medidas físicas realizadas versus o valor registrado unidade de medidas físicas planejadas |
| A3. Tempo do projeto (I-7 a I-9) O projeto apresenta cronograma com ações definidas para cada etapa? | Assegurar que as etapas sejam realizadas dentro do prazo planejado. Assegurar que o concedente acompanhe o desempenho e resultados reais do convenente, comparando-os com os compromissos assumidos. | I-7. Etapas executadas dentro do prazo conforme o planejado I-8. Dias de atraso para o alcance das etapas I-9. Prazo para contratação de bens e serviços | I-7. Relação percentual entre o nº de ações (fases) executadas e o nº de fases planejadas I-8. Número absoluto de dias em atraso I-9. Tempo médio gasto entre a solicitação do pedido e a entrega do produto. |
| A4. Custos (I-10) | Garantir que os processos | I-10. Despesa empenhada | I-10. Relação percentual |

| | | | |
|--|---|--|---|
| <p>Os custos de aquisições estão orçados?</p> | <p>orçamentário e financeiro sejam geridos com equilíbrio. Otimizar a utilização de recursos. Aplicar no projeto fonte de recursos próprios.</p> | <p>versus despesa orçada I-11. Despesa liquidada versus despesa empenhada I-12. Aplicação da contrapartida I-13. Despesa paga versus despesa liquidada</p> | <p>entre a despesa empenhada e a despesa orçada I-11. Relação percentual entre a despesa liquidada e a despesa empenhada I-12. Relação percentual entre o valor aplicado pelo conveniente e o total de recursos I-11. Relação percentual entre a despesa paga e a despesa liquidada</p> |
| <p>A5. Qualidade do projeto (I-11) Os bens adquiridos estão bem especificados e atendem a qualidade exigida?</p> | <p>Aumentar a eficácia e efetividade dos serviços prestados e ou dos produtos entregues. Aumentar o grau de satisfação no atendimento e ou na utilização do bem. Assegurar que o bem adquirido atenda as especificações mínimas exigidas.</p> | <p>I-11. % de cidadãos/ clientes com grau de satisfação “muito bom” e “bom” I-12. Produtos e ou serviços aceitos conforme as especificações</p> | <p>I-11. Razão entre o nº de clientes com grau de satisfação “muito bom” e “bom” e o n. total de clientes I-12. Relação percentual entre bens rejeitados e o total de recebimentos</p> |
| <p>A6. Recursos humanos (I-12 a I-13) A equipe do projeto se encontra composta?</p> | <p>Assegurar que os envolvidos estejam de acordo com os compromissos relacionados ao projeto/convênio.</p> | <p>I-13. Número de servidores envolvidos I-14. Número de servidores que receberam treinamentos</p> | <p>I-13. Número de servidores envolvidos I-14. Relação percentual entre o nº de servidores</p> |

| | | | |
|--|---|---|---|
| <p>A equipe do projeto está capacitada?</p> | <p>Gerar competências e comprometimento. Promover a educação continuada. Proporcionar satisfação dos servidores no trabalho.</p> | <p>para atuar no projeto</p> | <p>que receberam treinamentos para atuar no projeto e número de servidores envolvidos</p> |
| <p>A7. Comunicações do projeto (I-14 a I-18) Há relatórios de desempenho do projeto? As comunicações e distribuições de atividades estão sendo planejadas?</p> | <p>Ampliar a divulgação das ações. Identificar, controlar e tornar disponíveis as recomendações a serem implementadas. Informar aos envolvidos a distribuição das atividades e alterações ocorridas. Informar aos envolvidos o <i>status</i> do projeto/convênio. Assegurar que alterações se dêem por meio de acordos formais.</p> | <p>I-15. Relatórios divulgados I-16. Número de recomendações implementadas provenientes de inspeções I-17. Alterações do cronograma I-18. Alterações formais realizadas (termos aditivos)</p> | <p>I-15. Relação percentual entre o nº de relatórios divulgados e o nº de relatórios produzidos I-16. Relação percentual entre o número de recomendações implementadas e o número de recomendações totais I-17. Número de vezes que ocorreram alterações no cronograma I-18. Número de termos aditivos realizados</p> |
| <p>A8. Riscos do projeto (I-19 a I-20) Os riscos do projeto estão definidos?</p> | <p>Identificar, controlar os riscos da implementação e execução do projeto</p> | <p>I-19. Dias em atraso para a entrega da prestação de contas I-20. Dias em atraso para liberação dos recursos financeiros</p> | <p>I-19. Número absoluto de dias em atraso I-20. Número absoluto de dias em atraso</p> |
| <p>A9. Aquisições do projeto (I-20 a I-21)</p> | <p>Aumentar o grau de comprometimento dos</p> | <p>I-21. Custo médio de aquisição</p> | <p>I-21. Razão entre o custo total previsto e a meta</p> |

| | | | |
|---|---|---|---|
| <p>As aquisições estão planejadas conforme cronograma de atividades? Há acompanhamento das execuções dos contratos?</p> | <p>processos relativos aos fornecedores e ao apoio administrativo. Assegurar que as aquisições sejam realizadas pelo menor preço e qualidade exigida conforme a legislação. Assegurar que as contratações sejam realizadas dentro do menor tempo.</p> | <p>I-22. Prazo para as aquisições de bens ou serviços I-23. Prazo para a entrega do bem</p> | <p>física prevista I-22. Tempo decorrido entre o pedido da compra e a formalização do contrato I-23. Tempo decorrido entre o contrato e o aceite do bem/serviço</p> |
|---|---|---|---|

Fonte: Elaborado pela autora

No quarto passo, o quadro 16 agrupa as quatro perspectivas do BSC incorporando as perguntas chaves do quadro 14 (segunda coluna).

Quadro 16 - Perspectivas do BSC integradas às perguntas chaves do quadro 14

| Perspectivas do BSC | Objetivos | Indicador | Cálculo do Indicador |
|--|--|--|---|
| <p>Processos internos As ações estão sendo/foram executadas conforme o planejado? O objeto está de acordo com o planejado? Os recursos estão sendo aplicados conforme o prazo previsto? Os servidores estão recebendo capacitação para a elaboração e execução dos projetos?</p> | <p>Manter o plano pactuado de forma consistente. Acompanhar os resultados e desempenhos reais confrontando-os com o plano de trabalho. Assegurar ao concedente acompanhamento e desempenho dos resultados reais do conveniente, comparando-os com os</p> | <p>I-1. Valor realizado <i>versus</i> valor planejado por etapa/fase de desenvolvimento I-2 Etapas executadas dentro do prazo e conforme o planejado I-3. Unidade de medida física realizada I-4 Prazo para contratação de bens e serviços I-5. Número de servidores</p> | <p>I-1. Relação percentual entre o valor realizado e o valor planejado I-2. Relação percentual entre o n.º de etapas executadas e o n.º de etapas planejadas I-3. Relação percentual entre o valor registrado como medidas físicas realizadas <i>versus</i> e o</p> |

| | | | |
|--|--|--|---|
| <p>As pessoas envolvidas estão recebendo informações sobre as alterações ocorridas? As solicitações estão sendo formalizadas? O projeto sofreu alterações decorrentes de erro de projeção? Existe pesquisa de mercado para avaliação dos preços dos produtos/serviços praticados no mercado?</p> | <p>compromissos assumidos. Assegurar que os envolvidos estejam de acordo com os compromissos relacionados ao projeto/convênio. Ampliar a divulgação das ações. Identificar, controlar os riscos da implementação e execução do projeto. Aumentar o grau de comprometimento relativos aos fornecedores e ao apoio administrativo.</p> | <p>envolvidos I-6. Número de servidores que receberam treinamentos para atuar no projeto I-7. Dias em atraso para a entrega da prestação de contas I-8. Dias em atraso para liberação dos recursos financeiros</p> | <p>valor registrado como medidas físicas planejadas I-4 Tempo decorrido entre a solicitação do pedido e a formalização do contrato I-5. Número de servidores envolvidos I-6. Relação percentual entre o número de servidores que receberam treinamentos para atuar no projeto e número de servidores envolvidos I-7. Número absoluto de dias em atraso I-8. Número absoluto de dias em atraso</p> |
| <p>Financeira Os recursos estão sendo aplicados com eficiência? Os pagamentos estão sendo efetuados conforme cronograma?</p> | <p>Assegurar que os processos orçamentário e financeiro sejam geridos com equilíbrio. Otimizar a utilização de recursos. Aplicar no projeto recursos próprios. Assegurar que os compromissos assumidos estejam sendo cumpridos</p> | <p>I-9. Despesa empenhada <i>versus</i> despesa orçada I-10. Aplicação da contrapartida I-11. Despesa paga <i>versus</i> despesa liquidada I-12. Custo médio de aquisição I-13. Prazo para as aquisições de produtos ou serviços</p> | <p>I-9. Relação percentual entre o valor total empenhado e o valor total orçado I-10. Relação percentual entre o valor total empenhado e o valor total orçado I-11. Relação percentual entre o valor aplicado</p> |

| | | | |
|--|---|---|---|
| | dentro do cronograma previsto. | conforme modalidade de licitação I-14. Prazo para a entrega do produto/serviço | pelo conveniente (contrapartida) e o valor total do projeto I-12. Razão entre o custo total previsto e a meta física prevista I-13. Tempo decorrido entre o pedido de compra e a formalização do contrato I-14. Tempo decorrido entre a formalização do contrato e o aceite do bem/serviço |
| Clientes / Pessoas (interno e externo) A3. O cidadão/cliente recebeu o produto/ serviço no tempo prometido? A5. O cidadão/ cliente está satisfeito com o produto entregue ou serviço prestado? | Assegurar que o produto/serviço adquirido atende as especificações mínimas exigidas. Assegurar que as etapas sejam realizadas dentro do prazo planejado. Aumentar a eficácia e efetividade dos serviços prestados e ou dos produtos entregues. Aumentar o grau de satisfação no atendimento e na utilização do produto ou serviço. | I-15. % de cidadãos/ clientes com grau de satisfação “muito bom” e “bom” I-16. % de servidores com grau de satisfação “muito bom” e “bom” I-17. Percentual de ações executadas dentro do prazo e conforme o planejado I-18. Dias de atraso para o alcance das etapas I-19. Prazo para entrega de produtos e ou serviços | I-15. Razão entre o nº de clientes com grau de satisfação “muito bom” e “bom” e o n. total de clientes I-16. Razão entre o nº de servidores com grau de satisfação “muito bom” e “bom” e o n. total de clientes I-17. Relação percentual entre o nº de ações (fases) executadas e o nº de fases planejadas I-18. Número absoluto |

| | | | |
|---|------------------------|---------|---------|
| 3. Tempo | | I-3... | I-3... |
| 7. Comunicações | | I-4... | I-4... |
| 8. Riscos | | I-5... | I-5... |
| 6. Recursos humanos | | | |
| 4. Custos | Financeira | I-6... | I-6... |
| 9. Aquisições | | I-7... | I-7... |
| 5. Qualidade | Clientes | I-8... | I-8... |
| 3. Tempo | | I-9... | I-9... |
| 1. Integração – Encerramento do projeto | Feedback e Aprendizado | I-10... | I-10... |
| | | I-11... | I-11... |

Fonte: Elaborado pela autora

Como quinto passo, o quadro 18 introduz os objetivos das áreas de projetos e do BSC orientados pelas perspectivas do BSC. Cada área de conhecimento agrupada pelas perspectivas do BSC integra um conjunto de indicadores e correspondentes fórmulas.

Quadro 18 - Áreas de conhecimento em Gerenciamento de projetos integradas às perspectivas do BSC com indicadores validados

| Áreas de conhecimento em Gerenciamento de projetos /OBJETIVOS | Perspectivas do BSC | Indicador | Cálculo do Indicador |
|--|---------------------|--|---|
| Integração (I-1 a I-2) Planejar e documentar as atividades e os compromissos do projeto/convênio. Manter o plano pactuado de forma consistente Escopo (I-3 a I-5) | Processos internos | I-1. Número de mudanças de requisitos realizadas versus número de mudanças aprovadas I-2. Valor realizado versus valor planejado por etapa de desenvolvimento | I-1. Relação percentual entre o nº de requisitos realizados e o nº de mudanças solicitadas I-2. Relação percentual entre o valor realizado e o valor planejado |

| | | | |
|---|--|--|---|
| <p>Controlar as alterações do projeto/convênio</p> <p>Verificar a conformidade da execução das atividades com o plano.</p> <p>Identificar, controlar e tornar disponíveis as recomendações a serem implementadas.</p> <p>Informar ao superior as não-conformidades que não possam ser sanadas no âmbito do projeto/convênio.</p> <p>Tomar ações corretivas e gerenciá-las até sua conclusão, toda vez que o resultado ou desempenho real desviarem significativamente do plano.</p> <p>Tempo (I-6 a I-8)</p> <p>Assegurar que as etapas sejam realizadas dentro do prazo planejado.</p> <p>Assegurar que o concedente acompanhe o desempenho e resultados reais do convenente, comparando-os com os compromissos assumidos.</p> <p>Recursos humanos (I-9 a I-10)</p> <p>Garantir que os envolvidos estejam de acordo com os</p> | | <p>I-3. Número de não-conformidades registradas no projeto</p> <p>I-4. Número de problemas resolvidos versus número de problemas registrados/solucionáveis.</p> <p>I-5. Unidade de medida física realizada</p> <p>I-6. Etapas executadas dentro do prazo e conforme o planejado</p> <p>I-7. Dias de atraso para o alcance das etapas</p> <p>I-8. Prazo para contratação de bens e serviços</p> <p>I-9. % de servidores com grau de satisfação “bom” e muito bom”</p> <p>I-10. Número de servidores que receberam treinamentos para atuar no projeto</p> | <p>I-3. Número absoluto de não conformidade registrada por evento</p> <p>I-4. Relação percentual entre o nº absoluto de problemas resolvidos e o nº de problemas registrados</p> <p>I-5. Relação percentual entre o valor registrado como medidas físicas realizadas e o valor registrado unidade de medidas físicas planejadas</p> <p>I-6. Relação percentual entre o nº de etapas executadas e o nº de etapas planejadas</p> <p>I-7. Número absoluto de dias em atraso</p> <p>I-8. Tempo médio gasto entre a solicitação do pedido e a formalização do contrato</p> <p>I-9. Razão entre o nº de servidores com grau de</p> |
|---|--|--|---|

| | | | |
|--|--|--|--|
| <p>compromissos relacionados ao projeto/convênio. Gerar competências e comprometimento. Promover a educação continuada. Proporcionar a satisfação dos servidores no trabalho.</p> <p>Comunicações (I-11 a I-14) Ampliar a divulgação das ações. Identificar, controlar e tornar disponíveis as recomendações a serem implementadas. Informar aos envolvidos a distribuição das atividades e alterações ocorridas. Informar aos envolvidos o status do projeto/convênio. Assegurar que alterações se dêem por meio de acordos formais.</p> <p>Riscos (I-15 a I-16) Identificar, controlar os riscos da implementação e execução do projeto.</p> | | <p>I-11. Relatórios divulgados de I-12. Número de recomendações implementadas provenientes das fiscalizações I-13. Alterações do cronograma I-14. Alterações formais realizadas</p> <p>I-15. Dias em atraso relativos à prestação de contas I-16. Dias em atraso para liberação dos recursos financeiros</p> | <p>satisfação “muito bom” e “bom” e o nº total de servidores envolvidos no projeto</p> <p>I-10. Relação percentual entre o número de servidores que receberam treinamentos para atuar no projeto e número de servidores envolvidos</p> <p>I-11. Relação percentual entre o número de relatórios divulgados e o nº de relatórios produzidos</p> <p>I-12. Relação percentual entre o número de recomendações implementadas e o número de recomendações totais</p> <p>I-13. Número de vezes que ocorreram alterações no cronograma</p> <p>I-14. Número de termos aditivos realizados</p> <p>I-15. Número absoluto de dias em atraso</p> |
|--|--|--|--|

| | | | |
|---|------------|--|---|
| | Financeira | | <p>I-16. Número absoluto de dias em atraso</p> |
| <p>Custos (I-17 a I-20) Garantir que os processos orçamentário e financeiro sejam geridos com equilíbrio. Otimizar a utilização de recursos. Aplicar no projeto recursos próprios.</p> <p>Aquisições (I-21 a I-24) Aumentar o grau de comprometimento relativo aos fornecedores e ao apoio administrativo. Assegurar que as aquisições sejam realizadas pelo menor preço e qualidade exigida conforme a legislação. Assegurar que os prazos de aquisições sejam realizados dentro do menor tempo.</p> | | <p>I-17. Despesa empenhada versus despesa orçada</p> <p>I-18. Despesa liquidada versus despesa empenhada</p> <p>I-19. Aplicação da contrapartida</p> <p>I-20. Despesa paga versus despesa liquidada</p> <p>I-21. Custo previsto no plano versus custo de mercado base</p> <p>I-22. Prazo para as aquisições de produtos e ou serviços</p> <p>I-23. Prazo para entrega de produtos e ou serviços</p> <p>I-24. Produtos e ou serviços aceitos conforme as especificações</p> | <p>I-17. Relação percentual entre o valor total empenhado e o valor total orçado.</p> <p>I-18. Relação percentual entre o valor total liquidado e o valor empenhado</p> <p>I-19. Relação percentual entre o valor aplicado pelo conveniente (contrapartida) e o valor total do projeto</p> <p>I-20. Relação percentual entre o valor total pago e o valor total liquidado</p> <p>I-21. Razão entre o custo previsto no plano e o custo de mercado base</p> <p>I-22. Tempo decorrido entre o pedido da compra e a formalização do contrato (assinatura)</p> <p>I-23. Tempo decorrido entre a formalização do contrato e o aceite do produto e ou serviço</p> |

| | | | |
|---|--------------------------------------|---|---|
| <p>Qualidade (I-25) Aumentar a eficácia e efetividade dos serviços prestados e ou dos produtos entregues. Aumentar o grau de satisfação no atendimento e na utilização do produto e ou serviço. Assegurar que o produto e ou serviço adquirido atende as especificações mínimas exigidas</p> <p>Tempo (I-26 a I-28) Assegurar que as etapas sejam realizadas dentro do prazo planejado. Assegurar que os produtos e serviços sejam entregues no prazo combinado.</p> <p>Integração – Encerramento do projeto (I-29 a I-33) Desenvolver habilidades, atividades e conhecimento. Criar um ambiente que sustente o comprometimento e envolvimento. Avaliar o projeto.</p> | <p>Clientes</p> | <p>I-25. % de cidadãos/ clientes com grau de satisfação “muito bom” e “bom”</p> <p>I-26. Percentual de etapas executadas dentro do prazo e conforme o planejado</p> <p>I-27. Dias de atraso para o alcance das etapas</p> <p>I-28. Prazo para entrega de produtos e ou serviços</p> | <p>I-24. Relação percentual entre bens rejeitados e o total de recebimentos</p> <p>I-25. Razão entre o nº de clientes com grau de satisfação “muito bom” e “bom” e o nº. total de clientes</p> <p>I-26. Relação percentual entre o nº de etapas executadas e o nº de etapas planejadas</p> <p>I-27. N.º absoluto de dias em atraso</p> <p>I-28. Tempo decorrido entre a formalização do contrato e o aceite do produto e ou serviço</p> |
| <p>Integração – Encerramento do projeto (I-29 a I-33) Desenvolver habilidades, atividades e conhecimento. Criar um ambiente que sustente o comprometimento e envolvimento. Avaliar o projeto.</p> | <p><i>Feedback e Aprendizado</i></p> | <p>I-29. Valor realizado <i>versus</i> valor planejado por etapa do projeto</p> <p>I-30. Metas físicas realizadas <i>versus</i> metas físicas planejadas</p> <p>I-31. Avaliação final do processo</p> | <p>I-29. Relação percentual entre o valor realizado e o valor planejado por etapa do projeto</p> <p>I-30. Relação percentual entre a meta física realizada e a meta planejada</p> |

| | | | |
|--|--|--|--|
| | | I-32. Revisões do projeto I-33. Reavaliação dos planos em função do projeto | I-31. Respostas sim ou não I-32. Respostas sim ou não I-33. Respostas sim ou não |
|--|--|--|--|

Fonte: Elaborado pela autora

6 O ESTUDO DE CASO

Este capítulo tem por objetivo apresentar o estudo de caso realizado em Santa Catarina na Secretaria de Estado da Saúde, situada na capital de Florianópolis. Na sequência ao estudo são apresentadas a aplicação e validação dos resultados da pesquisa com o modelo final proposto.

O Estado de Santa Catarina localiza-se na Região Sul do Brasil, entre os estados do Paraná e Rio Grande do Sul. Com uma área de 95.442,9 Km², é o sétimo menor estado do País, compreendendo 293 municípios que ocupam 1,1% do território nacional e 16,6% da Região Sul. Tem uma população de 6.052.587 habitantes, localizados majoritariamente na região urbana (82,0%). Os maiores contingentes populacionais se encontram nas regionais da Grande Florianópolis, Joinville, Blumenau, Itajaí e Criciúma, que juntas totalizam 46,8% da população (BRASIL, 2009e).

Em Santa Catarina, existem 213 hospitais vinculados ao Sistema Único de Saúde (SUS), distribuídos nas macrorregiões do estado. Destes, 22 são públicos, 190 privados e 01 universitário. O Estado, por meio da Secretaria de Estado da Saúde (SES), administra diretamente 14 hospitais públicos, 05 encontram-se com a sua administração terceirizada.

6.1 A Estrutura Organizacional da SES

De acordo com o Plano Estadual de Saúde 2007-2010 do Estado de Santa Catarina, compete a SES garantir aos catarinenses o acesso aos serviços de saúde, coordenando, planejando e avaliando a política e as ações de saúde, tendo como referência a resolutividade dos serviços, estímulo a parcerias, regionalização da saúde e o controle social, visando ainda à promoção, prevenção e recuperação da saúde para a melhoria da qualidade de vida da população. Para a implementação dessas atribuições, sua estrutura administrativa é composta por funções de Planejamento, Regulação, Acompanhamento, Avaliação e Auditoria das ações de Saúde, que por meio de cinco Superintendências (Serviços Próprios, Administrativa Financeira, Gestão do SUS, Vigilância em Saúde e dos Hospitais Públicos Estaduais) são responsáveis pela:

1 - promoção, descentralização e regionalização das ações e dos serviços de saúde;

2 - coordenação da rede estadual de Laboratórios de Saúde Pública e Hemocentros, além das Unidades Assistenciais Próprias do Estado;

3 - promoção das articulações de ações em saúde com os gestores municipais e regionais de saúde;

4 - formulação, implementação e avaliação da política estadual de Ciência e Tecnologia em saúde;

5 - coordenação das ações programáticas de assistência à saúde e;

6 - criação e acompanhamento de mecanismos de participação social como meio de aproximar as políticas de saúde aos interesses e necessidades da população (SANTA CATARINA, 2007a).

O Governo de Santa Catarina, a partir da Reforma Administrativa - Lei Complementar 243/2003 - estabeleceu um novo modelo de gestão para a Administração Pública, tendo como objetivo a desburocratização, descentralização e desconcentração dos circuitos de decisão (SANTA CATARINA, 2003).

A estrutura atual apresenta dois níveis:

1 - o nível setorial - o qual compreende as Secretarias Setoriais que tem o papel de formular, normatizar e controlar as políticas públicas do Estado;

2 - o nível de Desenvolvimento Regional – o qual compreende as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional cujo papel é de coordenar e executar as políticas do Estado nas suas respectivas regiões além das estruturas descentralizadas da Administração Indireta do Estado (SANTA CATARINA, 2003).

Tendo como objetivos a descentralização e desconcentração, a Reforma Administrativa do Estado de 2003 definiu como competência das Secretarias de Estado Setoriais o apoio às Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional na execução de programas e ações. Para concretizar esse novo modelo foram criadas 36 Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs), instaladas em cidades pólos, com atuação em unidades territoriais em SC. Essas SDRs estão classificadas segundo sua estrutura organizacional como mesorregiões ou microrregiões (SANTA CATARINA, 2003).

Conforme constatado pelo Plano Estadual de Saúde, (SANTA CATARINA, 2007a) tal arranjo institucional colocou novos desafios para a gestão do SUS, considerando que as 18 estruturas regionais de saúde anteriores passaram a estar vinculadas às SDRs e não mais à estrutura organizacional da Secretaria de Estado da Saúde (SES).

Um dos grandes desafios da SES na atualidade é o de buscar o aperfeiçoamento das estratégias de organização regionalizada do SUS por meio do modelo de estruturação e de atuação das Gerências de Saúde, de modo que sejam observadas a vinculação administrativa junto às SDRs e a vinculação Técnica à SES.

(...)

Embora a reestruturação do Governo do Estado tenha configurado 36 SDRs, modificando as estruturas regionais de saúde anteriormente existentes, os objetivos permanecem inalterados, uma vez que a organização da atenção à saúde continua sendo uma prioridade. Com a criação das Gerências de Saúde nas SDRs explicitam-se as responsabilidades, os compromissos e os vínculos com a população, oferecendo a oportunidade de consolidar os fluxos dos serviços e de cumprir com as responsabilidades inerentes ao sistema de saúde e ao acesso da população ao sistema. É um modelo ímpar para tornar real a garantia de atenção à saúde de todo cidadão no seu município ou região de origem, evitando seu deslocamento para outros centros (SANTA CATARINA, 2007a, p. 90).

Levando em conta o processo de reestruturação dos serviços pertencentes à estrutura do governo, e tendo como referência a descentralização das ações, a SES-SC buscou ajustar seu desenho organizacional de forma a implementar as decisões emanadas de órgãos colegiados, tais como a Comissão Intergestora Bipartite e o Conselho Estadual de Saúde.

A Constituição Federal, conforme ressalta o Plano Estadual de Saúde (SANTA CATARINA, 2007a), prevê a co-responsabilização financeira das três esferas de governo para atenção à saúde. Nos Fundos de Saúde são alocados recursos de despesas de custeio e de capital; de investimentos previstos em lei orçamentária; de investimentos previstos em Planos de Governo; e de cobertura das ações e serviços de saúde a serem implementados pelos gestores destinados, especialmente, a investimentos na rede de serviços, a cobertura assistencial ambulatorial e hospitalar e as demais ações de saúde.

No que diz respeito ao Fundo Estadual de Saúde – FES, “os recursos programados para o custeio e manutenção das ações de saúde

têm sido concretizados dentro das disponibilidades financeiras” (SANTA CATARINA, 2007a, p. 95). Ressalta-se, neste sentido, que tais recursos são provenientes de convênios com o Ministério da Saúde, além dos que, atualmente, já estão vinculados à Emenda Constitucional nº 29 do ano 2000.

Quanto à execução orçamentária, tanto da Secretaria quanto do Fundo Estadual de Saúde cabe destacar que ela é realizada por meio de controle dos registros contábeis. São realizadas rotineiramente, auditorias nas unidades hospitalares, para verificar a aplicação dos recursos repassados a terceiros (SANTA CATARINA, 2007a).

Essas ações são realizadas como forma de cumprir os prazos estabelecidos pelo Ministério da Saúde para execução dos recursos disponibilizados e elaboração das prestações de contas do efetivamente utilizado, além do atendimento às diligências da Fundação Nacional de Saúde.

Para a realização das prestações de Contas ao Ministério da Saúde, a estrutura designada para este fim na SES é a Gerência de Contabilidade subordinada diretamente à Superintendência de Gestão Administrativa Financeira a qual compete, dentre outras atribuições, elaborar as prestações de contas parciais e finais de recursos oriundos da União, inclusive de origem externa, na forma estabelecida pela Legislação vigente.

Já a Gerência de Convênios da SES subordinada diretamente à Diretoria Geral, compete, dentre outras atribuições, acompanhar e avaliar a execução físico/financeira dos convênios estaduais e federais, bem como, organizar e manter atualizados registros e controles dos convênios celebrados, visando a disponibilizar informações necessárias para manutenção da base de dados.

Por meio de solicitação formal, a Gerência de Contabilidade da SES disponibilizou, inicialmente, cinco prestações de contas, já aprovadas pelo Ministério da Saúde, nas quais foram analisadas o seu conteúdo. As informações preliminares foram extraídas dos documentos originais. Os resumos dos convênios encontram-se no ANEXO 01.

No desenvolvimento desse estudo procurou-se avaliar o *modus operandi* das prestações de contas e constatou-se que não existem indicadores suficientemente claros para propiciar uma avaliação pormenorizada e passível de comparação entre outros entes federativos. Na maioria dos casos, em formulário próprio são exigidas informações sobre os benefícios alcançados com a realização daquele projeto ao conveniente.

Desse modo, procurou-se elaborar um elenco de indicadores que fossem passíveis de se permitir esta avaliação, e que fossem possíveis de se replicar aos demais convênios de capacitação conforme estudo realizado na Secretaria de Estado da Saúde.

A coleta de dados para validação desses indicadores foi realizada por meio de questionários específicos. A aplicação desse instrumento se deu no Controle Interno do Poder Executivo do Estado de Santa Catarina.

6.3 A VALIDAÇÃO DOS INDICADORES PELO CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DE SANTA CATARINA

6.3.1 A Fiscalização e o Controle no Estado de Santa Catarina

A Constituição do Estado de Santa Catarina (Santa Catarina, 1989) definiu, em seu artigo 58, que: a fiscalização de natureza contábil financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos órgãos e entidades da administração pública, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembléia Legislativa, mediante **controle externo**, e pelo **sistema de controle interno de cada Poder**. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.

O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado (TCE), conforme art. 59 da Constituição Estadual. Está sob a jurisdição do TCE qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada que utilize, arrecade, guarde, gerencie, ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado ou o Município responda, ou que, em nome destes, assuma obrigações de natureza pecuniária, bem como aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário, dentre outras hipóteses previstas no art. 6º da Lei Complementar nº 202/2000.

A fiscalização a cargo do Tribunal, mediante realização de inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial tem por objetivo verificar a legalidade, a

legitimidade, a moralidade, a economicidade, a eficiência e a eficácia dos atos administrativos (SANTA CATARINA, 2000).

6.3.1.1 O Controle Interno no Estado de Santa Catarina

Em Santa Catarina o Sistema de Controle Interno está disciplinado na Constituição do Estado (CE) em seus artigos 58, 62 e 113 (SANTA CATARINA, 1989).

O art. 58 determina que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos órgãos e entidades da administração pública, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. O art. 62 estabelece que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com várias finalidades, dentre as quais, destacam-se: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado; II - 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; III - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. O art. 113 determina que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades da administração pública municipal, quanto à legalidade, a legitimidade, a economicidade, a aplicação das subvenções e a renúncia de receitas, é exercida pela Câmara Municipal, mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal.

A Lei Complementar nº 381, de 07 de maio de 2007 (Santa Catarina, 2007b) definiu que o modelo de gestão da Administração Pública Estadual far-se-á por meio de políticas públicas as quais serão desenvolvidas de forma sistêmica e em consonância com programas institucionais dos órgãos e entidades públicas, associando obras, programas, serviços e benefícios socialmente úteis a objetivos e resultados de direitos sociais. A definição de objetivos, a criação de indicadores e a avaliação de resultados, permitirão valorizar a contribuição de cada órgão e o interesse público do seu desempenho, com o envolvimento dos dirigentes e servidores em projetos comuns e

com a responsabilização pela otimização dos recursos, devendo, nesse âmbito, assumir relevância o compartilhamento das responsabilidades, a formação de equipes multidisciplinares e a organização por programas e ações (art 3º).

Essa mesma Lei definiu que as atividades administrativas comuns a todos os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual serão desenvolvidas e executadas sob a forma de sistemas. Dentre eles, há o sistema de controle interno do Poder Executivo que deve ser mantido de forma integrada com o Sistema de Controle Interno dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público (art. 30 e 151).

O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo é regulamentado pelo Decreto nº 2.056, de 20 de janeiro de 2009 (SANTA CATARINA, 2009a). Ele é composto pelo órgão central, órgãos setoriais regionais e órgãos seccionais. O órgão central é a Secretaria de Estado da Fazenda (SEF) que tem as Diretorias de Auditoria Geral e de Contabilidade Geral, como núcleos técnicos na área de controle interno. Os órgãos setoriais são representados pelas unidades administrativas responsáveis pelas atividades de controle interno dos órgãos elencados no art. 36, incisos I a XIII da Lei Complementar nº 381/07. Os órgãos setoriais regionais são representados pelas unidades administrativas responsáveis pelas atividades de controle interno localizadas nas Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional – SDR's. Os órgãos seccionais são representados pelas unidades administrativas responsáveis pelas atividades de controle interno localizadas nas entidades da administração indireta, vinculadas às Secretarias de Estado Setoriais ou Regionais. Os órgãos setoriais, setoriais regionais e seccionais do Sistema de Controle Interno trabalharão de forma articulada com o órgão central com vistas à implementação e operacionalização de controles internos no âmbito de abrangência de seu órgão ou entidade.

A Secretaria de Estado da Fazenda é o órgão central dos Sistemas de Administração Financeira e de Controle Interno. Conforme disposto no art. 58 da Lei Complementar nº 381/07, compete no que diz respeito ao controle interno: I - desenvolver as atividades relacionadas com fiscalização e controle interno; II - apoiar e orientar as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional nas atividades referentes à administração financeira, contábil e de auditoria nas respectivas regiões.

O art. 4º do Decreto nº 2.056/09 determina que compete à SEF, como órgão central do Sistema Administrativo de Controle Interno:

- estabelecer diretrizes, normas e procedimentos de controle interno para operacionalizar as atividades e promover a integração entre os órgãos integrantes do Sistema;
- determinar a realização de auditorias a pedido do Governador, Secretários de Estado ou dirigentes de entidades da administração indireta;
- articular-se com os Poderes Legislativo e Judiciário e com o Ministério Público estadual, no sentido de uniformizar a interpretação das normas e procedimentos relacionados ao Sistema;
- dar ciência ao controle externo sobre irregularidades constatadas, após adequadamente apuradas (SANTA CATARINA, 2009a)

A Diretoria de Contabilidade Geral (DECOG), dentre as competências estabelecidas no art. 6º do Decreto nº 2.056/09 tem a incumbência de coordenar e propor a normatização do serviço de contabilidade geral do Estado e outras atividades relacionadas ao controle interno nos órgãos e entidades da administração direta e indireta, orientando tecnicamente os órgãos setoriais, setoriais regionais e seccionais do Sistema, supervisionando-lhes as atividades e sugerindo normas para a padronização, racionalização e controle das ações referentes às atividades sistêmicas.

A Diretoria de Auditoria Geral (DIAG) é responsável pelo planejamento e implementação das atividades de auditoria, prevenção e orientação nos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual. As suas competências estão estabelecidas no artigo 5º do Decreto nº 2.056 de 20 de janeiro de 2009 e de suas Gerências nos artigos 36 a 39 do Decreto nº 2.762 de 19 de novembro de 2009 (SANTA CATARINA, 2009b).

Atualmente, em seu quadro a DIAG conta com 67 auditores internos do Poder Executivo, todos concursados lotados na Secretaria de Estado da Fazenda, distribuídos basicamente por quatro gerências, cujas atribuições são:

I - Gerência de Auditoria de Contratos – GEAUC – orientar, fiscalizar os órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta relativa aos processos licitatórios e à execução dos respectivos contratos, zelando pela lisura dos procedimentos e pela correta aplicação dos recursos, bem como, pela obediência aos princípios da legalidade, moralidade, economicidade, impessoalidade, eficiência e publicidade.

II - Gerência de Auditoria de Contas Públicas - GEAUP – orientar, fiscalizar, controlar e acompanhar as contas públicas estaduais,

especialmente, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e aos atos referentes à execução do orçamento, notadamente os diversos estágios das receitas e despesas públicas.

III - Gerência de Auditoria de Recursos Antecipados - GERAN - orientar, fiscalizar, controlar e acompanhar a aplicação dos recursos financeiros repassados pelo Estado a título de adiantamento, subvenção social, convênio ou outra forma de repasse.

IV - Gerência de Auditoria de Atos de Pessoal - GEAPE - orientar, fiscalizar, controlar e acompanhar os atos de pessoal relativos aos servidores públicos efetivos comissionados (Lei nº 6.745, de 28 de dezembro de 1985), empregados públicos estaduais (Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943), bem como aos admitidos em caráter temporário. Essa Gerência também é responsável pela auditoria da folha de pagamento quanto aos aspectos de legalidade e legitimidade dos valores dos vencimentos, proventos e benefícios pagos aos servidores e pensionistas dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Estado de Santa Catarina.

Além disso, há auditores em exercício na Secretaria de Estado da Administração, mais especificamente na Gerência de Auditoria de Folha de Pessoal vinculada à Diretoria de Gestão de Recursos Humanos.

A formação básica desses profissionais é concentrada nas áreas de Administração, Contabilidade, Economia e Direito. Do total desses profissionais, mais de 80% possuem especialização em áreas como Finanças, Direito, Contabilidade, Auditoria, Planejamento e Gestão Organizacional, Ciências Econômicas dentre outras. Destes, dois profissionais tem nível de mestrado.

Os auditores ativos mais antigos, em um total de 08, dessa Diretoria ingressaram nos anos de 1995 e 1996. A partir de 2006, com o concurso realizado pela SEF em 2005, novos auditores ingressaram no Controle Interno do Poder Executivo de Santa Catarina. Hoje a DIAG conta com 67 profissionais.

6.4 A APLICAÇÃO DOS QUESTIONÁRIOS

O questionário em sua primeira versão foi aplicado a 7 (sete) especialistas, ocupantes do cargo de Auditor Interno do Poder Executivo do estado de Santa Catarina. Esta fase caracterizou-se como um teste piloto e permitiu o aprimoramento do documento para uma segunda versão que se encontra no APENDICE 1 desta pesquisa.

Posteriormente, os questionários foram entregues a um grupo de 33 (trinta e três) especialistas auditores do Controle Interno do Poder Executivo de Santa Catarina.

A aplicação do questionário objetivou validar indicadores que se adequam a cada uma das quatro perspectivas do BSC para propiciar a avaliação de projetos públicos (convênios financiados com recursos públicos federais).

Cada perspectiva agrupa blocos que correspondem às áreas de gerenciamento em projetos do guia PMBOK conforme detalhados no quadro 19.

Quadro 19: Perspectivas do BSC no setor público e as áreas de Conhecimento do PMBOK

| Perspectivas do BSC | Áreas de Conhecimento PMBOK |
|--|--|
| Processos internos - <i>Indica em quais processos o órgão necessita tornar-se excelente para satisfazer seus clientes, tendo em vista, que a solução dos problemas internos viabiliza a prestação dos serviços/ entrega do bem.</i> | Integração Escopo Recursos humanos Comunicações Riscos |
| Financeira - <i>Indica como o órgão/entidade deverá assegurar os recursos para que sejam aplicados no tempo previsto e prestar os serviços com qualidade ao menor custo possível à sociedade.</i> | Custos Aquisições |
| Clientes - <i>indica como o órgão/entidade deverá assegurar que a comunidade desfrute do bem entregue ou do serviço prestado com satisfação.</i> | Qualidade Tempo |
| Feedback e Aprendizado - <i>Indica a capacidade de melhoria contínua para preparação de novos projetos.</i> | Integração – encerramento do projeto |

Fonte: Elaborado pela autora.

Cada bloco apresenta um conjunto de objetivos que tem por intuito avaliar se os indicadores propostos contribuem para a realização dos mesmos.

Os objetivos apresentados por bloco são correlacionados aos indicadores propostos e encontram-se destacados no quadro 20.

Quadro 20: Perspectivas do BSC e os indicadores para avaliação de projetos de capacitação

| Perspectivas/ Objetivos | Indicador(es) |
|--|--|
| <p>Processos internos - Bloco 1 Planejar e documentar as atividades e os compromissos do projeto (convênio). Manter o plano pactuado de forma consistente. Assegurar que alterações se dêem por meio de acordos formais.</p> | <p>A-1. Número de mudanças realizadas versus número de mudanças solicitadas A-2. Valor realizado <i>versus</i> valor planejado por etapa de desenvolvimento</p> |
| <p>Processos internos - Bloco 2 Controlar as alterações do projeto/convênio. Acompanhar o resultado e desempenho real confrontando-os com o plano de trabalho. Verificar a conformidade da execução das atividades com o plano. Identificar, controlar e tornar disponíveis as recomendações a serem implementadas. Informar ao superior as não-conformidades que não possam ser sanadas no âmbito do projeto/convênio. Tomar ações corretivas e gerenciá-las até sua conclusão, toda vez que o resultado ou desempenho real desviarem significativamente do plano.</p> | <p>A-3. Número de não-conformidades registradas no projeto A-4. Número de problemas resolvidos <i>versus</i> número de problemas registrados A-5. Unidade de medida física realizada</p> |
| <p>Processos internos - Bloco 3 Assegurar que as etapas sejam realizadas dentro do prazo planejado. Assegurar que o concedente acompanhe o desempenho e resultados reais do conveniente, comparando-os com os compromissos assumidos.</p> | <p>A-6. Etapas executadas dentro do prazo conforme o planejado A-7. Dias de atraso para o alcance das etapas A-8. Prazo para contratação de bens e serviços</p> |
| <p>Processos internos - Bloco 4 Garantir que os envolvidos estejam de acordo com os compromissos relacionados ao projeto/convênio.</p> | <p>A-9. Número de profissionais envolvidos na execução do projeto A-10. Número de servidores que receberam treinamentos para atuar</p> |

| | |
|---|--|
| <p>Gerar competências e comprometimento. Promover a educação continuada. Proporcionar a satisfação dos servidores no trabalho.</p> | <p>no projeto</p> |
| <p>Processos internos - Bloco 5 Ampliar a divulgação das ações Identificar, controlar e tornar disponíveis as recomendações a serem implementadas. Informar aos envolvidos a distribuição das atividades e alterações ocorridas. Informar aos envolvidos o status do projeto/convênio. Assegurar que alterações se dêem por meio de acordos formais.</p> | <p>A-11. Relatórios divulgados A-12. Número de inspeções realizadas A-13. Alterações do cronograma A-14. Alterações formais realizadas (termos aditivos)</p> |
| <p>Processos internos - Bloco 6 Identificar, controlar os riscos da implementação e execução do projeto.</p> | <p>A-15. Dias em atraso para a entrega da prestação de contas A-16. Dias em atraso para liberação dos recursos financeiros</p> |
| <p>Financeira - Bloco 1 Garantir que os processos orçamentário e financeiro sejam geridos com equilíbrio. Otimizar a utilização de recursos. Aplicar no projeto fonte de recursos próprios.</p> | <p>B-17. Despesa empenhada versus despesa orçada B-18. Despesa liquidada versus despesa empenhada B-19. Aplicação da contrapartida B-20. Despesa paga versus despesa liquidada</p> |
| <p>Financeira - Bloco 2 Aumentar o grau de comprometimento relativo aos fornecedores e ao apoio administrativo. Assegurar que as aquisições sejam realizadas pelo menor preço e qualidade exigida conforme a legislação. Assegurar que os prazos de aquisições sejam realizados dentro do menor tempo.</p> | <p>B-21. Custo médio de aquisição B-22. Prazo para contratação de bens e serviços B-23. Prazo para a entrega do bem</p> |
| <p>Clientes - Bloco 1 Aumentar a eficácia e efetividade dos serviços prestados e ou dos produtos entregues. Aumentar o grau de satisfação no atendimento e ou na utilização do bem. Assegurar que o bem adquirido atenda</p> | <p>C-24. % de cidadãos/ clientes com grau de satisfação “muito bom” e “bom”. C-25. % de bens recebidos conforme as especificações.</p> |

| | |
|--|--|
| as especificações mínimas exigidas. | |
| Cientes - Bloco 2 Assegurar que as etapas sejam realizadas dentro do prazo planejado. Assegurar que os produtos e serviços sejam entregues no prazo combinado. | C-26. Percentual de ações executadas dentro do prazo conforme o planejado. C-27. Dias de atraso para o alcance das etapas. C-28. Prazo para a entrega de produtos e ou serviços. |
| Feedback e Aprendizado - Bloco 1 Desenvolver habilidades, atividades e conhecimento. Criar um ambiente que sustente o comprometimento e envolvimento. Avaliar o projeto. | D-29. Valor realizado <i>versus</i> valor planejado por etapa de desenvolvimento. D-30. Metas físicas realizadas <i>versus</i> metas físicas planejadas. D-31. Avaliação final do processo. D-32. Datas de revisões do projeto. D-33. Reavaliação dos planos em função do projeto. |

Fonte: Elaborado pela autora

Esquemáticamente, o quadro 20 pode ser representado pela figura 15.



Figura 15: Perspectivas do BSC e áreas de conhecimento de Gerenciamento de Projetos

Fonte: Elaborado pela autora

Os questionários foram entregues pessoalmente e para cada respondente foi repassado o objetivo do questionário e a forma de respondê-lo. Dos 33 (trinta e três) questionários entregues, 28 (vinte e oito) foram respondidos.

6.5 ANÁLISE DOS DADOS

Após a entrega dos questionários procedeu-se a tabulação das respostas. O quadro foi elaborado em uma planilha de Excel (apêndice 2). As respostas à pergunta: “*Os indicadores contribuem para a realização dos objetivos do bloco XX?*” foram abertas as alternativas SIM, EM PARTE e NÃO. A resposta EM PARTE significa que o respondente concorda com o(s) indicador(es), mas este(s) não é(são) totalmente suficiente(s) para o atingimento dos objetivos.

Os resultados são apresentados nos quadros 21, 22, 23 e 24.

Quadro 21 - Apresentação dos resultados – Perspectiva Processos Internos. Por tipo de resposta.

| INDICADOR | SIM | % | EM | | NÃO | % | TOTAL | % |
|--------------|-----------|---------------|----------|-------------|----------|--------------|-----------|------------|
| | | | PARTE | % | | | | |
| A1 | 24 | 85,71 | 2 | 7,14 | 2 | 7,14 | 28 | 100 |
| A2 | 27 | 96,43 | 0 | 0,00 | 1 | 3,57 | 28 | 100 |
| A3 | 26 | 92,86 | 2 | 7,14 | 0 | 0,00 | 28 | 100 |
| A4 | 25 | 89,29 | 2 | 7,14 | 1 | 3,57 | 28 | 100 |
| A5 | 27 | 96,43 | 1 | 3,57 | 0 | 0,00 | 28 | 100 |
| A6 | 27 | 96,43 | 1 | 3,57 | 0 | 0,00 | 28 | 100 |
| A7 | 26 | 92,86 | 2 | 7,14 | 0 | 0,00 | 28 | 100 |
| A8 | 26 | 92,86 | 2 | 7,14 | 0 | 0,00 | 28 | 100 |
| A9 | 21 | 75,00 | 0 | 0,00 | 7 | 25,00 | 28 | 100 |
| A10 | 27 | 96,43 | 0 | 0,00 | 1 | 3,57 | 28 | 100 |
| A11 | 27 | 96,43 | 0 | 0,00 | 1 | 3,57 | 28 | 100 |
| A12 | 27 | 96,43 | 0 | 0,00 | 1 | 3,57 | 28 | 100 |
| A13 | 28 | 100,00 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 28 | 100 |
| A14 | 27 | 96,43 | 0 | 0,00 | 1 | 3,57 | 28 | 100 |
| A15 | 25 | 89,29 | 2 | 7,14 | 1 | 3,57 | 28 | 100 |
| A16 | 28 | 100,00 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 28 | 100 |
| MÉDIA | 26 | 93,30 | 1 | 3,13 | 1 | 3,57 | 28 | 100 |

Fonte: Dados da Pesquisa

Os indicadores A1 a A16 representam os indicadores dos blocos 1 a 6 da perspectiva processos internos do *Balanced Scorecard* conforme já discriminados no quadro 20 deste capítulo. Os resultados se encontram apresentados no quadro 21.

Do total de respondentes (28), 93,30% responderam SIM às perguntas dos blocos 1 a 6, isto é, concordam que os indicadores A1 a A16 contribuem para a realização dos objetivos da perspectiva processos internos. Tem-se ainda que 3,57% não concordam e 3,13% acham que os indicadores não são totalmente suficientes para contribuição aos alcances dos objetivos.

Os únicos indicadores que tiveram aceitação de 100% (cem por cento) foram o A13 – Alterações do cronograma e o A16 – Dias em atraso para liberação de recursos financeiros. Ou seja, todos os respondentes concordam que as alterações no cronograma devem ser divulgadas a todos os envolvidos do projeto, bem como o atraso dos recursos financeiros impacta negativamente a condução do projeto durante as fases de execução.

O indicador de maior rejeição com um total de negativas na ordem de 25% foi o A9 – Número de profissionais envolvidos na execução do projeto. Esse indicador por se preocupar mais com os aspectos quantitativos do que qualitativos foi excluído da proposta final. Em substituição a este, os especialistas sugeriram o indicador - % (percentual) de servidores com graus de satisfação “muito bom” e “bom”.

Quadro 22 - Apresentação dos resultados – Perspectiva Financeira. Por tipo de resposta.

| INDICADOR | SIM | | EM PARTE | | NÃO | | TOTAL | |
|--------------|-----------|--------------|----------|-------------|----------|-------------|-----------|------------|
| | | % | | % | | % | | % |
| B17 | 26 | 92,86 | 2 | 7,14 | 0 | 0,00 | 28 | 100 |
| B18 | 26 | 92,86 | 2 | 7,14 | 0 | 0,00 | 28 | 100 |
| B19 | 26 | 92,86 | 2 | 7,14 | 0 | 0,00 | 28 | 100 |
| B20 | 26 | 92,86 | 2 | 7,14 | 0 | 0,00 | 28 | 100 |
| B21 | 26 | 92,86 | 0 | 0,00 | 2 | 7,14 | 28 | 100 |
| B22 | 27 | 96,43 | 0 | 0,00 | 1 | 3,57 | 28 | 100 |
| B23 | 27 | 96,43 | 0 | 0,00 | 1 | 3,57 | 28 | 100 |
| MÉDIA | 26 | 93,88 | 1 | 4,08 | 1 | 2,04 | 28 | 100 |

Fonte: Dados da Pesquisa

Os indicadores B17 a B23 representam os indicadores dos blocos 1 a 2 da perspectiva Financeira do *Balanced Scorecard* conforme discriminados no quadro 20 deste capítulo.

Do total de respondentes (28), 93,88% responderam SIM às perguntas dos blocos 1 a 2, ou seja, concordam que os indicadores B17 a B23 contribuem para a realização dos objetivos da perspectiva Financeira. Tem-se que 4,08% acham que os indicadores não são totalmente suficientes para contribuição aos alcances dos objetivos e 2,04% não concordam com os indicadores propostos. Os indicadores B17 a B20 com percentual individual de 7,14% cada, foram registrados como resposta EM PARTE por não contribuírem com objetivo de otimizar a utilização dos recursos.

O indicador B21, com percentagem de 7,14%, teve resposta negativa por não ter referência ao que comparar.

Os indicadores de maior aceitação com 93,43% foram B22 – Prazo para a contratação de bens e serviços e B23 – Prazo para a entrega do bem. Em síntese, isto quer dizer que os prazos sob a perspectiva financeira são fundamentais para o gerenciamento em projetos, além de direcionar como o órgão deverá assegurar os recursos para que sejam aplicados no tempo previsto.

Quadro 23 - Apresentação dos resultados – Perspectiva Clientes. Por tipo de resposta.

| INDICADOR | SIM | % | EM | | NÃO | % | TOTAL | % |
|--------------|-----|---------------|-------|-------------|-----|-------------|-------|-----|
| | | | PARTE | % | | | | |
| C24 | 28 | 100,00 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 28 | 100 |
| C25 | 26 | 92,86 | 1 | 3,57 | 1 | 3,57 | 28 | 100 |
| C26 | 28 | 100,00 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 28 | 100 |
| C27 | 27 | 96,43 | 1 | 3,57 | 0 | 0,00 | 28 | 100 |
| C28 | 28 | 100,00 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 28 | 100 |
| MÉDIA | 27 | 97,86 | 1 | 1,43 | 0 | 0,71 | 28 | 100 |

Fonte: Dados da Pesquisa

Os indicadores C24 a C28 representam os indicadores dos blocos 1 e 2 da perspectiva Clientes Financeira do *Balanced Scorecard* conforme discriminados no quadro 20 deste capítulo.

Do total de respondentes (28), 97,86% responderam SIM às perguntas dos blocos 1 e 2, isto é, 97,86% dos respondentes concordam que os indicadores C24 a C28 contribuem para a realização dos objetivos da perspectiva Financeira. Tem-se 1,43% acham que os

indicadores não são totalmente suficientes para contribuição aos alcances dos objetivos e 0,71% não concordam com os indicadores propostos.

Os indicadores que tiveram 100% de aceitação foram C24 – % de cidadão/ clientes com grau de satisfação “muito bom” e “bom”, C26 - Percentual de ações executadas dentro do prazo e conforme o planejado e C28 - Prazo para a entrega de produtos e serviços. Em síntese, isto quer dizer que os prazos sob a Perspectiva Clientes também corroboram com a Perspectiva financeira, ou seja, o cidadão/cliente também deseja receber o bem ou serviço no prazo acordado.

Além disso, o indicador C26 auxiliará o gestor a verificar no momento da execução de seu projeto o que deve ser realizado para correção de eventuais distorções.

O indicador C24 deve refletir por meio de pesquisa de satisfação se o cidadão/ cliente está satisfeito com o bem ou serviço disponibilizado à sociedade.

O indicador C25 - % de bens recebidos conforme as especificações, que teve 3,57% de negativas e igual percentagem de EM PARTE possibilitou conforme sugestões dos especialistas a alteração do bloco 1 da perspectiva Clientes para o bloco 2 da Perspectiva Financeira.

Quadro 24 - Apresentação dos resultados – Perspectiva Feedback e Aprendizado. Por tipo de resposta.

| INDICADOR | SIM | | EM PARTE | | NÃO | | TOTAL | |
|--------------|-----------|---------------|----------|-------------|----------|-------------|-----------|------------|
| | | % | | % | | % | | % |
| D29 | 28 | 100,00 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 28 | 100 |
| D30 | 27 | 96,43 | 1 | 3,57 | 0 | 0,00 | 28 | 100 |
| D31 | 27 | 96,43 | 1 | 3,57 | 0 | 0,00 | 28 | 100 |
| D32 | 26 | 92,86 | 1 | 3,57 | 1 | 3,57 | 28 | 100 |
| D33 | 26 | 92,86 | 1 | 3,57 | 1 | 3,57 | 28 | 100 |
| MÉDIA | 27 | 95,71 | 1 | 2,86 | 0 | 1,43 | 28 | 100 |

Fonte: Dados da Pesquisa

Os indicadores D29 a D33 representam os indicadores dos blocos 1 da perspectiva *Feedback* e Aprendizado do *Balanced Scorecard* conforme discriminados no quadro 20 deste capítulo.

Do total de respondentes (28), 95,71% responderam SIM às perguntas dos blocos 1 e 2. Isto é, 95,71% dos respondentes concordam que os indicadores D29 a D33 contribuem para a realização dos

objetivos da perspectiva *Feedback* e Aprendizado. Tem-se ainda que 1,43% não concordam e 2,86% acham que os indicadores não são totalmente suficientes para contribuição aos alcances dos objetivos.

O indicador que teve 100% de aceitação foi o D29 – Valor realizado *versus* planejado por etapa de desenvolvimento, seguido dos indicadores D30 - Metas físicas realizadas *versus* metas físicas planejadas e D31- Avaliação final do projeto com 96,43% e D32 - Revisões do projeto e D33 - Reavaliação dos planos com 92,86% respectivamente.

Em síntese, para o desenvolvimento de melhoria contínua para preparação de novos projetos, nessa perspectiva, é fundamental saber o que deu certo ou errado no projeto.

No quadro 25, são transcritas as observações de forma resumida dos especialistas.

Quadro 25 - Resumo das observações realizadas pelos especialistas

| | |
|---|---|
| <p>A-1. Número de mudanças realizadas <i>versus</i> número de mudanças solicitadas</p> | <p><i>As mudanças solicitadas, mas não realizadas podem não ter nenhum efeito sobre o resultado do projeto. Deve-se verificar se alterações provocaram ou influenciaram na mudança do objeto. Mensurar a efetividade (necessidade) das alterações Os especialistas sugeriram que o indicador A1 – deve ser registrado da seguinte forma – Número de mudanças realizadas <i>versus</i> número de mudanças aprovadas.</i></p> |
| <p>A-2. Valor realizado <i>versus</i> valor planejado por etapa de desenvolvimento.</p> | <p><i>Não vejo pertinência neste momento de aferição usar valor como indicador, uma vez que se está aferindo o processo.</i></p> |
| <p>A-4. Número de problemas resolvidos <i>versus</i> número de problemas registrados.</p> | <p><i>Há que se aferir o grau de facilidade/dificuldade para a solução dos problemas, bem como o impacto ocasionado pelos problemas não resolvidos. Como sugestão dos especialistas o indicador A4 – passa a ser descrito por – número de problemas resolvidos <i>versus</i> número de problemas registrados e ou solucionáveis.</i></p> |

| | |
|---|--|
| <p>A-9. Número de profissionais envolvidos na execução do projeto.</p> | <p><i>Tem preocupação somente com o aspecto quantitativo. Não é a quantidade de profissionais, mas a qualidade que pode influenciar a execução do projeto. O perfil profissional deve ser levado em consideração. Foi sugerido o indicador de satisfação dos servidores.</i></p> |
| <p>A-15. Dias em atraso para a entrega da prestação de contas.</p> | <p><i>O indicador não se aplicaria na hipótese de parcela única.</i></p> |
| <p>B-17. Despesa empenhada versus despesa orçada. B-18. Despesa liquidada versus despesa empenhada. B-19. Aplicação da contrapartida. B-20. Despesa paga versus despesa liquidada.</p> | <p><i>Os indicadores não medem a otimização dos recursos</i></p> |
| <p>B-21. Custo médio de aquisição</p> | <p><i>Talvez seja interessante ter um preço de referência para fins de comparação. O custo médio de aquisição em relação ao custo médio de mercado.</i></p> |
| <p>D-29. Valor realizado versus planejado por etapa de desenvolvimento. D-30. Metas físicas realizadas versus metas físicas planejadas. D-31. Avaliação final do processo. D-32. Datas de revisões do projeto. D-33. Reavaliação dos planos em função do projeto.</p> | <p><i>Para medir o aprendizado sugere-se que seja criado um índice com o objetivo de aferir o aperfeiçoamento dos projetos no decorrer do tempo, isto é, relacionar os indicadores D29 a D33 com projetos desenvolvidos no decorrer de um período.</i></p> |
| <p><i>Bloco 2 - Perspectiva Processos Internos.</i> Controlar as alterações do projeto/convênio. Acompanhar o resultado e desempenho real confrontando-os com o plano de trabalho. Verificar a conformidade da execução das atividades com o plano. Identificar, controlar e tornar disponíveis as recomendações a serem implementadas.</p> | <p><i>Os objetivos: controlar as alterações do projeto/convênio é similar ao objetivo do bloco 1 dessa mesma perspectiva: assegurar que as alterações se dêem por meio de acordos formais. A autora aceita a sugestão de se excluir este último objetivo do bloco 1. Os objetivos: acompanhar o resultado e desempenho real confrontando-os com o plano de trabalho é similar ao objetivo verificar a conformidade da execução das atividades com o plano.</i></p> |

| | |
|--|--|
| <p>Informar ao superior as não-conformidades que não possam ser sanadas no âmbito do projeto/convênio.</p> <p>Tomar ações corretivas e gerenciá-las até sua conclusão, toda vez que o resultado ou desempenho real desviarem significativamente do plano.</p> | |
| <p><i>Bloco 6 – Perspectiva Processos internos</i> (Identificar, controlar os riscos da implementação e execução do projeto)</p> <p>A-15. Dias em atraso para a entrega da prestação de contas.</p> <p>A-16. Dias em atraso para liberação dos recursos financeiros.</p> | <p><i>Foi sugerido que documentos faltantes no processo de prestação de contas também contribuem para os riscos do projeto.</i></p> <p><i>Do mesmo modo a solicitação de prorrogação do convênio após expirado o prazo representa risco ao projeto.</i></p> <p><i>A qualificação da empresa também pode comprometer a execução do projeto.</i></p> |
| <p><i>Bloco 5 - Perspectiva Processos internos</i></p> <p>A-11. Relatórios divulgados.</p> <p>A-12. Número de inspeções realizadas.</p> <p>A-13. Alterações do cronograma.</p> <p>A-14. Alterações formais realizadas (termos aditivos).</p> | <p><i>Foi sugerido o indicador recomendações expedidas versus implementadas.</i></p> <p><i>Foi sugerido também verificar a transparência do convênio via informações públicas, como a internet.</i></p> |

Fonte: Elaborado pela Autora

Tais observações permitiram concluir o fechamento do quadro 18 que já demonstrado na página 141.

6.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na administração pública brasileira para garantir que os recursos gastos pelo governo, na execução dos programas governamentais, sejam aplicados de forma a assegurar o atendimento das necessidades requeridas pela sociedade, os Tribunais de Contas, especialmente, após a Lei de Responsabilidade Fiscal, estão preocupados não somente com a regularidade das contas públicas que enfoca os aspectos legal, orçamentário, contábil, financeiro e patrimonial, mas, sobretudo, com os

resultados alcançados pela administração pública, avaliando aspectos como a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade na execução dos mesmos.

De acordo com a Entidade de Fiscalização Superior do Brasil – Tribunal de Contas da União, o estudo das organizações, tanto no setor público como no privado, que desempenham funções idênticas às da instituição auditada, podem gerar ideias úteis para o aperfeiçoamento do desempenho.

Em resposta a essas exigências, dentre outras, o conjunto de conhecimentos em Gerenciamento de projetos vem se fortalecendo, como forma de administrar empreendimentos temporários, únicos e multifuncionais.

A administração pública pode tomar como referência essa ferramenta de gestão e combiná-la com o BSC voltado ao setor público cuja diretriz maior é a promoção do cumprimento de sua função social em cada área de governo.

Como visto neste capítulo, procurou-se analisar o *modus operandi* das prestações de contas e constatou-se que não existem indicadores suficientemente claros para propiciar uma avaliação pormenorizada e passível de comparação entre outros entes federativos. Na maioria dos casos, são exigidas informações genéricas sobre os benefícios alcançados com a realização daquele projeto ao conveniente.

Em virtude dessa constatação, procurou-se elaborar um elenco de indicadores que fossem passíveis de permitir esta avaliação, e que fossem possíveis de se reaplicar aos demais convênios de capacitação conforme estudo de caso realizado na Secretaria de Estado da Saúde.

A coleta de dados para validação desses indicadores foi realizada por meio de questionários específicos com a participação de especialistas do Controle Interno do Poder Executivo do Estado de Santa Catarina.

Tem-se, em síntese, que 93,30% concordam com os indicadores A1 a A16 da perspectiva processos internos, dando-se ênfase às alterações de cronograma serem divulgadas a todos os envolvidos do projeto.

Na Perspectiva Financeira 93,88% concordam com os indicadores B17 a B23. Isto quer dizer que os prazos nessa perspectiva são fundamentais para o gerenciamento em projetos, além de direcionar como o órgão deverá assegurar os recursos para que sejam aplicados no tempo previsto.

A Perspectiva Clientes apresentou um resultado superior às perspectivas anteriores, uma vez que 97,86% dos especialistas responderam SIM as perguntas dos blocos 1 e 2.

Nesta ótica, isto quer dizer que os prazos sob a perspectiva Clientes também corroboram com a perspectiva Financeira, ou seja, o cidadão/cliente também deseja receber o bem ou serviço no prazo acordado.

E, por último, na Perspectiva *Feedback* e Aprendizado, 95,71% dos especialistas concordam que os indicadores D29 a D33 contribuem para a realização dos objetivos da perspectiva *Feedback* e Aprendizado. Concluindo, saber o que deu certo ou errado no projeto é fundamental para aperfeiçoamento contínuo na realização de novos projetos.

Esse resultado permitiu realizar as correções necessárias na proposta do modelo a ser futuramente aplicado em novos convênios de capacitação.

7 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Este capítulo tem por objetivo apresentar as principais conclusões e recomendações para trabalhos futuros realizados por meio do estudo de caso desenvolvido na Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina.

Contudo, é oportuno iniciar as conclusões com o tratamento dado aos objetivos delineados inicialmente.

A questão central que motivou e permeou a reflexão permanente da pesquisa ao longo de todo o processo girou em torno da seguinte pergunta: como contribuir para a melhoria da gestão dos recursos federais transferidos voluntariamente para estados e municípios?

Na procura pela resposta à questão da pesquisa, detectou-se a inexistência de modelos que contribuísem para o aperfeiçoamento da gestão nas transferências voluntárias da União.

A pesquisa busca contribuir para a gestão das transferências de recursos federais, mais especificamente na modalidade convênio, por meio de estudo de caso relacionando-se o *modus operandi* do processo das transferências voluntárias ao modelo proposto de integração das técnicas de Gerenciamento de projetos ao BSC.

Com a revisão de literatura foram destacadas as técnicas de gestão a serem aplicadas ao setor público no gerenciamento dos recursos federais recebidos por transferências voluntárias. Com isso pôde-se destacar lacunas e deficiências existentes na teoria, que foram observadas na proposição do modelo com a criação de métricas validadas por especialistas nesta pesquisa.

A teoria dá um tratamento fragmentado e, por muitas vezes, complexo para a execução de projetos. A teoria também não aborda de modo substancial o processo de desenvolvimento das competências de modo a possibilitar maior capacidade para os gerentes de projetos. Com este intuito, a pesquisa procurou desenvolver um quadro de perguntas básicas que correlacionam as áreas de conhecimento em Gerenciamento de projetos e as perspectivas do BSC destacadas no quadro 14. Este tem o objetivo de, no momento da execução, auxiliar o gestor na condução do projeto com êxito.

As práticas de gestão realizadas pela organização pública a qual serviu de estudo de caso tiveram um papel relevante no delineamento da proposta de modelo, pois assinalaram lacunas nos processos

operacionais e estratégicos. A proposta do modelo foi concebida pelas lacunas existentes na teoria e nas práticas percebidas na organização.

Essa proposta estruturada tem o foco na avaliação de resultados sob o prisma interno – eficácia, e externo – efetividade. Por meio desta proposição acredita-se ter respondido à questão da tese.

Os elementos estruturais da proposta do modelo apontam de forma definitiva para a resposta da questão ao evidenciarem os conteúdos necessários para a composição da abordagem e tornam realidade as possibilidades de sua aplicação, desde que observadas suas especificidades em cada projeto.

A elaboração das métricas e a sua correspondente validação por especialistas tornarão possível a aplicação do modelo em novos processos semelhantes. Os resultados apresentados cumpriram, assim, os objetivos da pesquisa.

A presente proposta contribui para a pesquisa e para o desenvolvimento da gestão dos recursos federais, à medida que propõe avanços na avaliação dos resultados sob perspectivas ainda não introduzidas na administração pública no processo das transferências voluntárias. Gerenciar convênios adotando-se as técnicas de Gerenciamento de projetos em conjunto com o BSC será o ponto inicial para a realização do mapeamento e a elaboração dos indicadores de importância pelas equipes de governo para o processo de tomada de decisão.

A proposta do modelo em questão não tem como finalidade questionar o papel dos concedentes e ou apontar as falhas sobre os critérios estabelecidos pelo Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV, mas sim, oferecer uma proposta de avaliação dos resultados no Gerenciamento de projetos pelos convenientes e intervenientes anuentes para contribuir com este processo no sentido de complementaridade e aprimoramento. Vale lembrar que o SINCONV representou um atendimento às exigências do Tribunal de Contas da União no gerenciamento das transferências voluntárias com o objetivo de propiciar a transparência e acesso via rede mundial de computadores – *internet*, além do acompanhamento *on-line* de todos os convênios e outros instrumentos jurídicos.

Em concordância com as proposições detalhadas no modelo, a medição do desempenho permite a identificação global dos pontos fracos e fortes do projeto, além de possibilitar um diagnóstico operacional das áreas que requerem maior apoio para fortalecimento. Esse modelo deve permitir o melhoramento das práticas no processo de transferências voluntárias, estabelecendo padrões de bom

funcionamento e pontos de referência para o aperfeiçoamento contínuo, além de se conferir maior transparência ao processo. Espera-se, ainda, que esse modelo possa subsidiar processos mais criteriosos de distribuição de recursos, para as ações de governo produzirem efetividade.

Nesse modelo, enfatiza-se a inserção de uma cultura de avaliação de resultados o que propiciará:

- o desenvolvimento e o aprimoramento de equipes técnicas de trabalho em projetos;
- a produção de relatórios parciais que darão subsídios para a efetividade do projeto;
- a identificação de áreas de conhecimento que requeiram fortalecimento para a convergência do cumprimento do objeto proposto no projeto;
- a formulação de futuras proposições para um plano de fortalecimento das ações de governo descentralizadas por meio de convênios.

Conclui-se que o modelo deve ser flexível tendo em vista a natureza dos projetos e os mesmos terem como característica a sua unicidade.

7.1 RECOMENDAÇÕES PARA TRABALHOS FUTUROS

Para trabalhos futuros recomenda-se a aplicação da proposta do modelo em outros convênios de capacitação, não só da área de saúde, mas em todas as áreas e instituições governamentais, assim como em outros convênios semelhantes, tais como obras, equipamentos ou serviços.

Além disso, recomenda-se criar uma metodologia de utilização e capacitação das pessoas indicada para institucionalização e realização sistemática desses processos o que permitirá às organizações dotar suas equipes em real posição de competência em uma base de referência sempre atual e representativa.

Observa-se que o sucesso para a implantação do modelo proposto depende mais da correta aplicação do que necessariamente uma estrutura dirigida para esse fim. Algumas dificuldades inerentes a tal atividade necessitam ser superadas, na medida em que relações de poder, conflitos, gerenciamento de mudanças podem influenciar o resultado. Fica aqui como sugestão para futuras pesquisas, o estudo das questões comportamentais e levantamento das necessidades de

treinamento que podem impactar, tanto positivamente quanto negativamente, a utilização do modelo.

Sugere-se em continuidade deste trabalho, como etapa posterior da avaliação de resultados, as organizações criarem padrões de referência, com a utilização do *benchmarking* no setor público onde os envolvidos poderão:

- mapear processos dentro do seu órgão ou entidade;
- coletar as informações, inclusive, com a aplicação de questionários nas diversas fontes;
- identificar em cada etapa do processo, as potencialidades e as limitações em relação a outros órgãos e entidades de referência e que são passíveis de serem adaptadas ou aprimoradas à realidade do próprio órgão;
- desenvolver um plano de ação com a identificação das ações a serem implementadas para correção dos processos, bem como, com a identificação das melhores práticas para aplicação ou adaptação das mesmas com vistas a aprimorar o desempenho futuro de suas organizações.

Nesse escopo, o *benchmarking* pode servir como técnica de diagnóstico, a partir de comparações pontuais que permitam a definição de práticas a serem analisadas com maior profundidade com o objetivo de aferir a evolução do desempenho.

Como outra sugestão para trabalhos futuros, propõe-se o desenvolvimento de um modelo multicritério para avaliação final do projeto que interage com a recomendação anterior de desenvolvimento de um *benchmarking* de projetos financiados com recursos públicos.

REFERÊNCIAS

ADAMS, L. A. Delphi forecasting: future issues in grievance arbitration. **Technological Forecasting and Social Change**, v. 18, p. 151-160, 1980.

AHMED, P.K.; RAFIQ, M. Integrated benchmarking: a holistic examination of select techniques for benchmarking analysis. **Benchmarking for Quality Management & Technology**, v. 5, n.3, p. 225-42, 1998.

AMARAL, P.; SOUSA R. Barriers to internal benchmarking initiatives: an empirical investigation Benchmarking: **An International Journal**, v.16, n. 4, p. 523-542, 2009.

ANAND, G.; KODALI, R. Benchmarking the benchmarking models. Benchmarking: **An International Journal**, v. 15, n. 3, p. 257-291, 2008.

ANDERSEN B.; PETTERSEN, P. The basics of benchmarking: what, when, how, and why. *In: Pacific Conference on Manufacturing. Anais...* Djakarta, 1994.

ANDERSEN, B. *et al.* Benchmarking supply chain management: finding best practices. **Journal of Business e Industrial Marketing**, v. 14, n. 5-6, 1999.

ARCHIBALD, R.D. **Managing high** - technology programs and projects, New York, Wiley, 1976.

ATKINSON, A. *et al.* **Contabilidade gerencial**. São Paulo: Atlas, 2000.

ATKINSON, R. Project management: cost, time and quality, two best guesses and a phenomenon, it's time to accept other success criteria. **International Journal of Project Management**, v. 17, n. 6, p. 337-43, 1999.

AZEVEDO, L. A. **Benchmarking para instituições de educação tecnológica: ferramenta para a competitividade**. Florianópolis, 2001.

196 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção.

BANKER, R. D., *et al.* A Balanced Scorecard analysis of performance metrics. **European Journal of Operational Research**, v. 154, n. 2, p. 423-436, apr. 2004.

BECKER, H. S.. **Métodos de pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Hucitec, 1994.

BEHN, R. D. Why Measure Performance? different purposes require different measures. **Public Administration Review**, v. 63, n. 5, 2003.

BHUTTA, K.S.; HUQ, F. Benchmarking best practices: an integrated approach. **An International Journal**, v. 6. n. 3, p. 254-68, 1999.

BIASOTTO, E. **Aplicação do BSC na gestão da TPM** – estudo de caso em indústria de processo. Florianópolis, 2006. 170f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Mecânica.

BOEHM, B.W.; ROSS, R. Theory-W software project management: principles and examples. **IEEE Transactions on Software Engineering**, v. 15 n. 7, p. 902-16, 1989.

BORNIA, A.C.; LUNKES, R.J. Uma contribuição à melhoria do processo orçamentário. **Contab. Vista & Rev.**, v. 18, n. 4, p. 37-59, out./ dez. 2007.

BOURNE, M. Researching performance measurement system implementation: the dynamics of success and failure. **Production, Planning & Control**, v.16, n.2, p.101-113, 2005.

BOWERMAN, M., FRANCIS, G.; BALL, A.; FRY, J. The evolution of benchmarking in UK local authorities. **Benchmarking: An International Journal**, v. 9, n. 5, p. 429-49, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Publicada no D.O.U. de 05 de outubro de 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 6 jun. 2009.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Publicada no D.O.U de 5 de maio de 2000a. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 15 jun. 2009.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Publicada no D.O.U de 3 de junho de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 23 dez. 2009.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Publicada no D.O.U de 22 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 6 jun. 2010.

_____. **Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.** Publicada no D.O.U. de 7 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10180.htm>. Acesso em: 28 jun. 2009.

_____. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.** Publicado no D.O.U. de DOU. de 9 de agosto de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 13 maio 2010.

_____. **Decreto nº 6.170 de 25 de julho de 2007.** Publicado no D.O.U. de 26 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de

repassa, e dá outras providências. Disponível em:
<<https://www.convenios.gov.br/portal/arquivos/DECRETON61702007covenios.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2009.

_____. Ministério do Orçamento e Gestão. **Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999**. Publicada no D.O.U. de 15 de abril de 1999. Atualiza dispositivos da Lei nº 4.320. Disponível em:
<<http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/legislacao/portarias>>. Acesso em: 23 out. 2009.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria Interministerial nº 127, de 27 de maio de 2008**. Publicada no D.O.U. de 30 de maio de 2008a. Estabelece normas para execução do disposto no Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.convenios.gov.br/portal/legislacao.html>>. Acesso em: 15 jun. 2009.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento MTO**. Versão 2009. Brasília, 2008b. 162 p. Disponível em: <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/MTO2009_06.pdf/download>. Acesso em: 15 jun. 2010.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento MTO**. Versão 2010. Brasília, 2009d. Disponível em: <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/MTO_2010_VF6_de_190510.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2010.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento MTO**. Versão 2011. Brasília, 2010b. 189 p. Disponível em:

<
https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/mto_2011_090710.pdf>. Acesso em: 2 set. de 2010.

_____. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Manual da legislação federal sobre convênios da União. **Orientações aos**

municípios. Setembro de 2009b. Disponível em:

<https://www.convenios.gov.br/portal/manuais/manual_convenios_final.pdf>. Acesso em: 15 set. 2010.

_____. Ministério da Saúde – **Indicadores e Dados Básicos para a Saúde** [2009e]. Disponível em:

<<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?idb2009/a01.def>>. Acesso em: 15 jun 2010.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Instrução Normativa STN nº 1, de 15 de janeiro de 1997**. Publicada no D.O.U. de 31 de janeiro de 1997. Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências. Disponível em: <

http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/IN1_97.pdf>. Acesso em: 14 maio 2009.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Transferências voluntárias** [2010a]. Disponível em:

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_voluntarias.asp>. Acesso em: 30 dez. 2010.

_____. Tribunal de Contas da União. **Convênios e outros repasses**.

Tribunal de Contas da União. 3.ed. Brasília : Secretaria-Geral de Controle Externo, 2009c. Disponível em: <

http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/biblioteca_tcu/biblioteca_digital/Conv%C3%AAnios_e_outros_repasses_3%C2%AA_Edi%C3%A7%C3%A3o_Miolo_internet.pdf >. Acesso em: 15 jun. 2010.

_____. Tribunal de Contas da União. **Portal do Tribunal de Contas da União** [2009a]. Disponível em: <

http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/prestacao_tomada>. Acesso em: 15 jun. 2010.

_____. Tribunal de Contas da União. **Técnicas de Auditoria:**

Benchmarking. Brasília: TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000b. 26 p. Disponível em: <

portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/670076.PDF>. Acesso em: 15 jun. 2010.

BRYDE, D.J. Modelling project management performance. **International Journal of Quality & Reliability Management**, v. 20, n. 2, p. 229-54, 2003.

CAGNIN, C.H. **Fatores relevantes na implementação de um sistema de gestão ambiental com base na norma ISO 14001**. Florianópolis, 2000. 200f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção.

CAMP, R. C. **Benchmarking dos processos de negócios**: descobrindo e implementando as melhores práticas. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997a.

_____. O aprendizado pelo benchmarking. **HSM Management**, n. 3, July/Aug. 1997b.

_____. **Benchmarking**: o caminho da qualidade total. 3. ed. São Paulo: Pioneira, 2002.

CAMPANA, L. A. F. **O método Delphi e o modelo de impactos cruzados**: uma aplicação ao planejamento urbano. São Paulo, 1988. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, Escola Politécnica. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil.

CASAGRANDE, N. G. **Metodologia para modelagem de arquitetura de informação estratégica para pequenas empresas**: uma aplicação no setor de turismo rural. Florianópolis, 2005. 265 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção.

CASAROTTO FILHO, N.; FÁVERO, J.S. e CASTRO, J.E.E. **Gerência de projetos**. Florianópolis: Decisoft, 1992.

CASAROTTO F. N. 1995. **Anteprojeto industrial: das estratégias empresariais à engenharia**. Tese de doutorado, Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, 1995.

CHU, H-L; WANG, C-C; DAI, Y-T. A study of a nursing departement performance measurement system: using the Balanced Scorecard and the Analytic Hierarchy Process. **Nursing Economic\$,** v. 27, n. 6, 2009.

CLELAND, D.I. **Project management: strategic design and implementation**. Singapore: McGraw Hill, 1999.

_____. Project stakeholder management. **Project Management Journal**, v. 17, n. 4, p. 36-44, 1986.

CLELAND, DI.; KING, W. R. **Análise de sistemas e administração de projetos**. São Paulo: Pioneira, 1978.

COSTA, G.P.C. **Governança de Tecnologia da Informação: conceitos, modelos e sua aplicação no TCU**. Brasília, 2005. Disponível em: <www.ticontrôle.gov.br/portal/pls/portal/docs/1068507.PPT>. Acesso em: 13 maio 2009.

COSTA, S. E. G; LIMA, E. P.; SILVA, E. H. D. R. Análise da produção acadêmica brasileira em medição de desempenho e modelos de gestão. **Revista Gestão Industrial**. Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR. Campus Ponta Grossa - Paraná – Brasil, v. 05, n. 03: p. 198-218, 2009. Disponível em:<<http://www.pg.utfpr.edu.br/depog/periodicos/index.php/revistagi/article/viewFile/398/317>>. Acesso em: 15 maio 2010.

DATTAKUMAR, R.; JAGADEESH, R. A review of literature on benchmarking. **Benchmarking: An International Journal**, v. 10, n. 3, p. 176-209, 2003.

DAVIES, A.J.; KOCHHAR, A.K. Manufacturing best practice and performance studies: a critique. **International Journal of Operations & Production Management**, v. 22, n. 3, p. 289-305, 2002.

DAVIS, P. The burgeoning of benchmarking in British local government. **Benchmarking for Quality Management & Technology**, v. 5, n. 4, p. 260-70, 1998.

DAVIS, S. ; ALBRIGHT, T. An investigation of the effect of Balanced Scorecard implementation on financial performance. **Management Accounting Research**, v. 15, p. 135-153, 2004.

DEBUSK, G.K.; BROWN, R.M.; KILLOUGH, L.N. Components and relative weights in utilization of dashboard measurement system like the

Balanced Scorecard. **The British Accounting Review**, n. 35, p. 215-231, 2003.

DENCKER, A. **Métodos e técnicas de pesquisa em turismo**. São Paulo: Futura, 1998.

DERVITSIOTIS, K.N. Benchmarking and business paradigm shifts. **Total Quality Management**, v. 11, n. 4/6, p. 641-6, 2000.

DERYL, N.; SUE, L. Benchmarking in UK health: a gap between policy and practice? Benchmarking: **An International Journal**, v. 12 Iss: 5, p.419 – 435, 2005.

DINSMORE, P. C. **Human factors in project management**. New York: Amacon, 1984.

_____. **Transformando estratégias empresariais através da gerência por projetos**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.

DINSMORE, P.C; CAVALIERI, A. **Como se tornar um profissional em gerenciamento de projetos**. 3. ed. QUALITYMARK, 2009.

EAGLE, K. The Origins and evolution of Charlotte's Corporate Scorecard. **Government Finance Review**, oct. 2004.

ELMUTI, D.; KATHAWALA, Y. An overview of benchmarking process: a tool for continuous improvement and competitive advantage. **Benchmarking for Quality Management & Technology**, v. 4 n. 4, p. 229-43, 1997.

FAVRET, L. Benchmarking, annual library plans and best value: the implications for public libraries. **Library Management**, v.21, n. 7, p. 340-8, 2000.

FAYOL, H. **Administração Industrial e Geral**. São Paulo: Atlas, 1950.

FLETCHER, H.D. et al. Managing for value: developing a performance measurement system integrating economic value added and the Balanced Scorecard in strategic planning. **Journal of Business Strategies**, v. 21, n. 1, 2004.

FRAME, J. D. **Managing projects in organizations: how to make the Best use of time, techniques and people.** Jossey Bass, 1995

FREYTAG, P.V.; HOLLENSSEN, S. The process of benchmarking, benchlearning and benchaction. **The TQM Magazine**, v. 13 n. 1, p. 25-34, 2001.

FUNDAÇÃO NACIONAL DE QUALIDADE. Disponível em: <<http://www.fnq.org.br/site/292/default.aspx>>. Acesso em: 12 maio 2010.

GARDINER, P.D.; STEWART, K.. Revisiting the golden triangle of cost, time and quality: the role of NPV in project control, success and failure. **International Journal of Project Management**, v. 18, n. 4, p. 251-6, 2000.

GARIBA JÚNIOR, M. **Um modelo de avaliação de cursos superiores de tecnologia baseado na ferramenta benchmarking.** Florianópolis, 2005. 283 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção.

GARIBA JÚNIOR, M.; MARTINS, A. A. M. Um modelo de avaliação de cursos superiores de tecnologia baseado na ferramenta benchmarking. **Anais do XXXIV COBENGE**. Passo Fundo: Ed. Universidade de Passo Fundo, Setembro de 2006.

GASPARINI, D. **Direito administrativo.** São Paulo: Saraiva, 2006.

GATES, W.H. III. **Business @ the speed of thought.** New York, NY: Warner Books, 1999.

GEORGE, S.A.; RANGARAJ, N. A performance benchmarking study of Indian Railway zones. **Benchmarking: An International Journal**, v.15, n. 5, p. 599-617, 2008.

GHELMAN, S. **Adaptando o *Balanced Scorecard* aos preceitos da nova gestão pública.** Niterói, 2005. 265 f. Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal Fluminense, Centro Tecnológico. Curso de Mestrado Profissional em Sistema de Gestão.

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

GLEICH, R.; MOTWANI, J.; WALD, A. Process benchmarking: a new tool to improve the performance of overhead areas. **Benchmarking: An International Journal**, v.15, n. 3, p. 242-56, 2008.

GODFREY, J.M.; GODFREY, P. J. Benchmarking quality management: how does it apply to the university alumni office? **Benchmarking: An International Journal**, v. 6, Iss: 1, p.40 – 59, 1999.

GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. *In*: SILVA, A. B.; GODOI, C. K; BANDEIRA DE MELO, R. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva. 2006.

GRATERON, I. R. G. **Auditoria de gestão**: utilização de indicadores no setor público. Cadernos de Estudos FIPECAFI, São Paulo: 1999

GUMBUS, A.; BELLHOUSE, D.E.; LYONS, B. A three year journey to organizational and financial health using the Balanced Scorecard: a case study at a Yale new Haven Health System Hospital. **The journal of Business and Economic Studies**, v. 9, p. 54-64, 2003.

HANSON, P.; VOSS, C. A. **Made in Britain**. IBM Consulting Group/London Business School. London, 1993.

_____. Benchmarking best practice in european manufacturing sites. **Business Process Re-engineering&Management Journal**, v. 1, n. 1, p. 60-74, 1995.

HIGA, F. C. O que é possível fazer para evitar que um projeto falhe. **Jornal Valor Econômico**. São Paulo,2004.

HOLLOWAY, J.; FRANCIS G.; HINTON, M. A Vehicle for change? A case study of performance improvement in the “new” public sector. **InternationalJournal of Public Sector Management.**, v. 12, n. 4, p. 351–65, 1999.

HOQUE, Z.; JAMES, W. Linking Balanced Scorecard measures to size and market factors: Impacto in organizational performance. **Journal of Management Accounting Research**, v. 12, p. 1-17, 2000.

HUANG, S. H. *et al.* Using a Balanced Scorecard to improve the performance of an emergency department. **Nursing Economic\$,** v. 22, p. 140-146, 2004.

IBM CONSULTING GROUP & LONDON BUSINESS SCHOOL. **Made in Europe**: a four nations best practice study. Nov. 1994.

IDB 2009 Brasil - **Indicadores e Dados Básicos para a Saúde.**

Disponível em:

<<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?idb2009/a01.def>>. Acesso em: 15 jun 2010.

INAMDAR, N.; KAPLAN, R. S.; REYNOLDS, K. Applying the Balanced Scorecard in health care provider organizations. **Journal of Healthcare Management**, v. 47, p. 179-196, 2002.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR MANAGEMENT DEVELOPMENT & IBM CONSULTING GROUP. **Made in Switzerland**: a benchmarking study of manufacturing practice and performance in Swiss industry. Feb. 1996.

JACKSON, N. Benchmarking in UK HE: an overview. **Quality Assurance in Education**, v. 9 Iss: 4, p. 218 – 235, 2001.

JONES, S.C. The attitudes of British National Health Service managers and clinicians towards the introduction of benchmarking. **Financial Accountability and Management**, v.18, n. 2, p. 163-88, 2002.

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

_____. Balanced Scorecard. **HSM Management**, v. 11, p. 120-126, nov./dez. 1998.

_____. Dos custos à performance. **HSM Management**, v. 13, p. 6-11, mar./abr. 1999.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D.P. The Balanced Scorecard - measures that drive performance. **Harvard Business Review**, 1992.

_____. **Organização orientada para a estratégia: como as empresas que adotaram o Balanced Scorecard prosperam no novo ambiente de negócios.** Trad. Afonso Celso da Cunha Serra. 14. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

_____. Transforming the Balanced Scorecard from performance measurement to strategic management: part I. **Accounting Horizons**, v. 15, n.1, p. 87-104, 2001.

_____. **Mapas estratégicos: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis.** Rio de Janeiro: Campus, 2004.

KARATHANOS, D.; KARATHANOS, P. Applying the Scorecard to education. **Journal of Education for Business**, march/april, 2005.

KARLSEN, J.T. Project stakeholder management. **Engineering Management Journal**, v. 14, n. 4, p. 19-25, 2002.

KAYO, E.K. ;SECURATO, J.R. Método Delphi: fundamentos, críticas e vieses. **Cadernos de Pesquisas em Administração**. v.1, n.4, p. 51-61, São Paulo. 1997.

KENNY, J. Effective project management for strategic innovation and change in organizational context. **Project Management Journal**. Maryland: Project Management Institute Inc., v. 34, n. 1, p. 43-53, 2003.

KERZNER, H. Systems project management: a case study at the IRS. **Systems Project Management**, v. 40, n. 1, p. 7-9, 1989.

_____. **Project management** – a systems approach to planning, scheduling, and controlling. New York NY, John Willey & Sons, 2001.

_____. **Gestão de projetos: as melhores práticas.** Porto Alegre: Bookman, 2002. 519p.

KOHAMA, H. **Contabilidade pública: teoria e prática.** 9. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

KORPELA, J.; TUOMINEN, M. (1996). Benchmarking logistics performance with an application of analytic hierarchy process. **IEEE Transaction on Engineering Management**, v. 43 n. 3, p. 323-33.

KUMAR, S.; CHANDRA, C. Enhancing the effectiveness of benchmarking in manufacturing organizations. **Industrial Management & Data Systems**, v. 101, n. 2, p. 80-9, 2001.

LEE, Y.P.; ZAILANI, S.; SOH, K. L. Understanding factors for benchmarking adoption: new evidence from Malaysia. **Benchmarking: An International Journal**, v. 13 n. 5, p. 548-565, 2006.

LIMA, C.R.M. de. **O Balanced Scorecard ajustado para uma universidade fundacional catarinense e desdobrado para sua escola de negócios, cursos e indivíduos**. Florianópolis, 2005. 185 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção.

LIMA, W. L. **Análise organizacional com ênfase nos elementos do Balanced Scorecard para empresas de turismo rural no Distrito Federal**. Florianópolis, 2004. 132f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção.

LIMA, R. C.; ALVES, N. A. **O Premio nacional da qualidade e o Balanced Scorecard**. Livre Iniciativa. Limeira, 2004.

LÓPEZ VÍÑEGLA, A. **Balanced Scorecard**. Disponível em: <<http://www.5campus.com/leccion/bsc/inicio.html>>. Acesso em: 3 mar. 2010.

LUNKES, R. J. **Contribuição à melhoria do processo orçamentário empresarial**. Florianópolis, 2003. 172f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção.

MAGD, H.; CURRY, A. Benchmarking: achieving best value in public-sector organizations. **Benchmarking: An International Journal**, v. 10, Iss: 3, p. 261 – 286, 2003.

- MAIGA, A. S.; JACOBS, F. A. Balanced Scorecard, activity-based costing and company performance: an emepirical analysis. **Journal of Managerial Issues**, V. 15, p. 283-301, 2003.
- MAIRE, J-L., BRONET, V. FRANCE, A. (2005). A typology of best practices for a benchmarking process. Benchmarking: **An International Journal**, v. 12 n. 1, p. 45-60. Benchmarking models 289.
- MALEYEFF, J. (2003). Benchmarking performance indices: pitfalls and solutions. Benchmarking: **An International Journal**, v. 10 n. 1, p. 9-28.
- MALLAK, L.A.; PATZAK, G.R.; KURSTED, H.A. Jr. Satisfying stakeholders for successful project management. **Computer Industrial Engineering**, v. 21, n. 14, p. 429-33, 1991.
- MARCHEZE, N. M. **Benchmarking para cursos de nível superior: uma aplicação no curso de química industrial da Univille – Santa Catarina**. Florianópolis, 2004. 205f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção.
- MARTINS, G. A. **Manual para elaboração de monografias e dissertações**. São Paulo: Atlas, 1994.
- MARTINS, L. V. **Gestão profissional de projetos**. Disponível em: <<http://www.ietec.com.br/site/techoje/categoria/abrirPDF/83>>. Acesso em: 01 out. 2010.
- MAXIMINIANO, A. C. A. **Administração de projetos: como transformar idéias em resultados**. São Paulo: Atlas, 2002.
- MAZO, E. M. **Benchstar: metodologia de benchmarking para análise da gestão da produção nas micro e pequenas empresas**. Florianópolis, 2003. 142f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção.
- MCADAM, R.; O'NEILL, L. Evaluating best value through clustered benchmarking in UK local government: building control services. **The International Journal of Public Sector Management**, v. 15, n. 6, p. 438-57, 2002.

McNAIR, C. J.; LEIBFRIED, K. H. J. **Benchmarking**: uma ferramenta para a melhoria contínua. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

MIGHT, R.J.; FISCHER, W.A. The role of structural factors in determining project management success. **IEEE Transactions on Engineering Management**, v. 32, n. 2, p. 71-7, 1985.

MILLER, J. G., MEYER, A., NAKANE, J. **Benchmarking global manufacturing**: understanding international suppliers, customers and competitors. Richard D. Irwin, Inc. Homewood – Illinois, 1992.

MIN, H., MITRA, A. OSWALD, S. Competitive benchmarking of health care quality using the analytic hierarchy process: an example from Korean cancer clinics. **Socio-Economics Planning Science**, v. 31, n. 2, p. 147-59, 1997.

MIRANDA, R. C.R. Balanced Scorecard. *In*: TARAPANOFF, K. (Organizadora). **Inteligência organizacional e competitiva**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2001.

MORIARTY, J. P.; SMALLMAN, C. En route to a theory of benchmarking. **Benchmarking: An International Journal**, v. 16, n. 4, p. 484-503, 2009.

MÜLLER, C. J. **Modelo de gestão integrando planejamento estratégico, sistemas de avaliação de desempenho e gerenciamento de processos** (MEIO – Modelo de Estratégia, Indicadores e Operações). Porto Alegre, 2003. 246 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Centro Tecnológico. Curso de Pós-Graduação em Engenharia de Produção.

NEELY, A. ; BOURNE, M. Why measurement initiatives fail. **Measuring Business Excellence**, v. 4, p. 3-6, 2000.

NIVEN, P. **Balanced Scorecard step-by-step**. New York: John Wiley e Sons, 2002.

OLVE, N. G.; ROY, J.; WETTER, M. **Condutores da performance**: um guia prático para o uso do balanced scorecard. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.

PATAH, L.A.; CARVALHO, M.M. The value of project management methodology: a case study. **Product Management & Development**, v. 7, n. 2, p. 177-182, dez. 2009.

PATTON, E.; APPELBAUM, S. H. The case for case studies in management research. **Management Research News**, v. 26, n. 5, 2003.

PAZ, P. H. F. **Um estudo da avaliação da gestão pública baseada na experiência de governos estrangeiros com a utilização do Balanced Scorecard**. Recife, 2003. 156f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Pernambuco, Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em engenharia de Produção.

PEREIRA, L. C. B. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, 47(1) janeiro-abril, 1996. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2010

PETRI, S. M. **Modelo para apoiar a avaliação das abordagens de gestão de desempenho e sugerir aperfeiçoamentos**: sob a ótica construtivista. Florianópolis, 2005, 235 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção.

PINTO, J.K.; PRESCOTT, J.E. Planning and tactical factors in the project implementation process. **Journal of Management Studies**, v. 27, n. 3, p. 305-27, 1990.

PINTO, J.K.; SLEVIN, D.P. Critical factors in successful project management. **IEEE Transactions on Engineering Management**, v. 34, n. 1, p. 22-7, 1987.

PMI. **A Guide to the Project Management Body of Knowledge**, 2000. Project Management Institute. Ed Pennsylvania: Four Campus Boulevard, Newton Square, 2000.

_____. **A Guide to the project management body of knowledge (PMBOK Guide)**. Third edition. Project Management Institute, Four Campus Boulevard, Newton Square, 2004.

_____. **A Guide to the project management body of knowledge** (PMBOK Guide). Fourth edition. Project Management Institute, Four Campus Boulevard, Newton Square, 2008.

PRESLEY, A.; MEADE, L. Benchmarking for sustainability: an application to the sustainable construction industry. **Benchmarking: An International Journal**, v. 17, n. 3, p. 435-451, 2010.

QUEIRÓS, N. Balanced Scorecard: ferramenta de apoio à gestão estratégica. **Qualidade em Saúde**, n. 10, abr./jun. 2004.

RADNOR, Z.; LOVELL, B. Success factors for implementation of de Balanced Scorecard in NHS multiagency setting. **International Journal of health Quality Assurance**, v. 16, p. 99-108, 2003.

REIS, S. G.; NEVES JR., I. J. ; MORGAN, B. F. Definição de metas para avaliação de desempenho de agências bancárias. **5º Congresso USP - Controladoria e Contabilidade**. São Paulo. 2005.

RINALDI, R. Projeto, processo e organização. São Paulo, **Jornal Gazeta Mercantil**. Editora JB S.A, p. A-3, de 03 de dezembro, 2004.

ROOIJ, S.W.V. Scaffolding project-based learning with the project management body of knowledge (PMBOK®). **Computers & Education**, v. 52, p. 210–219, 2008.

SALTERIO, S.; WEBB, A. The Balanced Scorecard. **CA Magazine**, Toronto, v. 136, n. 6, Aug. 2003, p. 39.

SANDER, B. **Gestão da educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento**. Campinas: Autores Associados, 1995.

SANT ANA, P. H. M. **Análise prospectiva de tecnologias de energia: validação e análises de uma consulta Delphi com especialistas do Brasil**. Campinas, 2005. 169f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia Mecânica. Comissão de Pós-Graduação em Engenharia Mecânica.

SANTA CATARINA. **Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989**. Publicada no Diário da Constituinte de 29 de novembro de 1989 e no Diário da Assembleia Legislativa de Santa Catarina de 19 de

outubro de 1989. Disponível em:

<<http://www.alesc.sc.gov.br/portal/legislacao/constituicaoestadual.php>>. Acesso em: 15 jun. 2010.

_____. **Lei Complementar nº 202, 15 de dezembro de 2000.**

Publicada no D.O.S.C. de 15 de dezembro de 2000. Institui a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

Disponível em:

<http://www.tce.sc.gov.br/acom/08_publicou/livros/pdf/lei_organica_2003.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2009.

_____. **Lei Complementar nº 243, de 30 de janeiro de 2003.**

Publicada no D.O.S.C. de 31 de janeiro de 2003. Estabelece nova Estrutura Administrativa do Poder Executivo. Disponível em:

<http://carapicu.alesc.sc.gov.br/ALESC/DOCS/1990/..%5C2003%5C243_2003_Lei_complementar.doc>. Acesso em: 27 dez. 2010.

_____. **Lei Complementar nº 381, de 07 de maio de 2007.** Publicada no D.O.S.C. de 07 de maio de 2007b. Dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual.

Disponível em:

<http://200.192.66.20/alesc/docs/2007/381_2007_lei_complementar_p.doc>. Acesso em: 13 maio 2008.

_____. **Lei nº 6.745, de 28 de dezembro de 1985.** Publicada no D.O.S.C. de 30 de dezembro de 1985. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis do Estado. Disponível em:

http://www.sea.sc.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=72&Itemid=176%E2%8C%A9. Acesso em: 18 out. 2010.

_____. **Decreto nº. 2.056 de 20 de janeiro de 2009.** Publicado no D.O.S.C. de 20 de janeiro de 2009a. Regulamenta o Sistema de Controle Interno, previsto nos arts. 30, inciso II, 150 e 151 da Lei Complementar nº 381. Disponível

em:<<http://server03.pge.sc.gov.br/legislacaoestadual/2009/002056-005-0-2009-003.htm>>. Acesso em: 15 mar. 2009.

_____. **Decreto nº 2.762, de 19 de novembro de 2009.** Publicado no D.O.S.C. de 19 de novembro de 2009b. Aprova o Regimento Interno da Secretaria de Estado da Fazenda e a distribuição dos cargos de provimento em comissão DGS/DGI, Funções Técnicas Gerenciais -

FTGs, Funções Gratificadas - FGs e Funções de Chefia - FCs que compõem a estrutura do órgão, e estabelece outras providências.

Disponível em: <

<http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2009/002762-005-0-2009-004.htm>>. Acesso em: 20 out 2010.

_____. Secretaria de Estado da Saúde. Gerência de Planejamento do SUS. **Plano estadual de saúde** / Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina; organizado por Josimari Telino de Lacerda, Ângela Maria Blatt Ortiga Florianópolis: IOESC, 2007a. 196 f.

SANTOS, L. D.; AMARAL, L. A. M. Estudos Delphi com Q-sort a web – a sua utilização em sistemas de Informação. *In: Conferência da Associação Portuguesa de Sistemas de Informação*, 5, Lisboa, 2004 - "CAPSI 2004: actas da 5ª conferência" [CD ROM]. Lisboa: APSI, 2004.

Disponível em: <

<https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/2280>>. Acesso em: 15 jun. 2010.

SANTOS, L.A.; CARDOSO, R.L.S. Avaliação de desempenho da ação governamental no Brasil: problemas e perspectivas. **XV Concurso de Ensayos del CLAD - Control y Evaluación del Desempeño Gubernamental**. Caracas, 2001 p. 8 e 11.

SEIBEL, S. **Um modelo de benchmarking baseado no sistema produtivo classe mundial para avaliação de práticas e performances da indústria exportadora brasileira**. Florianópolis, 2004. 217 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção.

SHIBA, S.; GRAHAM, A.; WALDEN, D. **Quatro revoluções na gestão da qualidade**. Porto Alegre: Bookman, 1997.

SILVA, E.L.; MENEZES, E.M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 4. ed. revisada e atualizada. Florianópolis: LED/UFSC, 2005.

SOUTHARD, P.B.; PARENTE, D.H. A model for internal benchmarking: when and how? *Benchmarking: An International Journal*, v. 14, n. 2, p. 161-71, 2007.

TAKIM, R.; AKINTOYE, A. Performance indicators for successful construction project performance. **18th Annual ARCOM Conference, Association of Researchers**. *In*: Construction Management, Ulster, p. 545-55, 2002.

THE AMERICAN HERITAGE DICTIONARY OF THE ENGLISH LANGUAGE. 3. ed. Boston: Houghton Mifflin Company, 1992.

THOMPSON, I.; COX, A. Don't imitate, innovate. **Supply Management**, p. 40-3, 1997.

TUMAN, J. Models for achieving project success through team building and stakeholder management. *In*: DINSMORE, P.G. (Ed.). **The AMA handbook of project management**, AMACOM, New York, NY, p. 207-23, 1993.

TZU, S. **A arte da guerra**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

VALERIANO, D.L. **Gerenciamento estratégico e administração por projetos**. São Paulo: Makron, 2001.

VARGAS, R.V. **Gerenciamento de projetos: estabelecendo diferenciais competitivos**. 4. ed Rio de Janeiro: Brasport, 2002.

WATSON, G. H. **The benchmarking workbook: adapting best practices for continuous improvement**. Productivity Press, 1992.

WHITE, D.; FORTUNE, J. Current practice in project management: an empirical study. **International Journal of Project Management**, v. 20, n. 1, p. 1-11, 2002.

YIN, R. K. **Case study research, design and methods**, 3rd ed. Newbury Park, Sage Publications, 2002

_____. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZAIRI, M. ; AHMED, P.K. Benchmarking maturity as we approach the millennium? **Total Quality Management**, v. 10 n. 4/5, p. S810-6, 1999.

ZAIRI, M.; LEONARD, P. **Benchmarking prático: o guia completo**. São Paulo: Atlas, 1995.

ZAPELINI, W. B. **Um modelo de avaliação de programas de pós-graduação baseado no Benchmarking de competências organizacionais: estudo de caso nas engenharias da UFSC**. Florianópolis, 2002. 238 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção.

ZELMAN, W. N., PINK, G. H.; MATHIAS, C. B. Use of Balanced Scorecard in health care. **Journal of Health Care Finance**, v. 29, p. 1-16, 2003.

ZORZI, A. **Explorando interfaces entre as ferramentas BSC e metodologia MCDA-C: construção de um modelo de gestão para o setor de contabilidade de uma entidade fechada de previdência complementar**. Florianópolis, 2007. 184 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção.

ZWIKAEEL, O. The relative importance of the PMBOK® guide's nine knowledge areas during project planning. **Project Management Journal**, v. 40, p. 94-103, 2009.

APÊNDICE 1 - Questionário de validação dos indicadores

Algumas orientações:

Este questionário integra a tese de doutorado da orientanda Magali G. Ramlow Campelli em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina estando sob a supervisão do Professor Dr. Nelson Casarotto Filho.

A proposta deste instrumento é validar os indicadores que se adequam a cada perspectiva do *Balanced Scorecard* (BSC) na avaliação de projetos públicos (convênios financiados com recursos públicos federais.)

O BSC é uma ferramenta de gestão que traduz a visão e a estratégia da organização em um conjunto de medidas de desempenho organizado sob quatro perspectivas: A) Perspectiva processos internos, B) Perspectiva Financeira, C) Perspectiva Clientes e D) Perspectiva Aprendizado e Crescimento. Essas perspectivas serão explicitadas adiante no contexto do setor público.

A aplicação do questionário refere-se a convênios de capacitação de servidores e gestores do Sistema Único de Saúde - SUS. Considerando a importância da pesquisa, os nomes dos respondentes serão mantidos em sigilo. Fique a vontade para responder o questionário, seja o mais verdadeiro possível.

Leia com atenção as perguntas e marque um X para cada resposta.

Em caso de discordar do indicador justifique e sugira se possível outro que melhor reflita a realidade da rotina de trabalho ou marque “não tenho opinião”.

Cargo: _____

Formação: _____

Questionário

A) Perspectiva processos internos - *Indica em quais processos o órgão necessita tornar-se excelente para satisfazer seus clientes, tendo em vista, que a solução dos problemas internos viabiliza a prestação dos serviços/ entrega do bem.*

Objetivos da perspectiva interna - Bloco 1

Planejar e documentar as atividades e os compromissos do projeto (convênio).

Manter o plano pactuado de forma consistente.

Assegurar que alterações se dêem por meio de acordos formais.

Os indicadores abaixo contribuem para a realização dos objetivos do bloco 1?

A-1. Número de mudanças realizadas versus número de mudanças solicitadas.

A-2. Valor realizado versus valor planejado por etapa de desenvolvimento.

() Sim

() Em parte (marque quais) _____

() Não, por quê? _____

Justifique os não assinalados:

Tem outros indicadores a sugerir?

Objetivos da perspectiva interna - Bloco 2

Controlar as alterações do projeto/convênio.

Acompanhar o resultado e desempenho real confrontando-os com o plano de trabalho.

Verificar a conformidade da execução das atividades com o plano.

Identificar, controlar e tornar disponíveis as recomendações a serem implementadas.

Informar ao superior as não-conformidades que não possam ser sanadas no âmbito do projeto/convênio.

Tomar ações corretivas e gerenciá-la até sua conclusão, toda vez que o resultado ou desempenho real desviarem significativamente do plano.

Os indicadores abaixo contribuem para a realização dos objetivos do bloco 2?

A-3. Número de não-conformidades registradas no projeto.

A-4. Número de problemas resolvidos versus número de problemas registrados.

A-5. Unidade de medida física realizada.

() Sim

() Em parte (assinale quais)

() Não, por quê? _____

Justifique os não assinalados:

Tem outros indicadores a sugerir?

Objetivos da perspectiva interna - Bloco 3

Assegurar que as etapas sejam realizadas dentro do prazo planejado.

Assegurar que o concedente acompanhe o desempenho e resultados reais do conveniente, comparando-os com os compromissos assumidos.

Os indicadores abaixo contribuem para a realização dos objetivos do bloco 3?

A-6. Etapas executadas dentro do prazo conforme o planejado.

A-7. Dias de atraso para o alcance das etapas.

A-8. Prazo para contratação de bens e serviços.

- () Sim
- () Em parte (assinale quais)
- () Não, por quê? _____

Justifique os não assinalados:

Tem outros indicadores a sugerir?

Objetivos da perspectiva interna - Bloco 4

Garantir que o os envolvidos estejam de acordo com os compromissos relacionados ao projeto/convênio.

Gerar competências e comprometimento.

Promover a educação continuada.

Proporcionar a satisfação dos servidores no trabalho.

Os indicadores abaixo contribuem para a realização dos objetivos do bloco 4?

A-9. Número de profissionais envolvidos na execução do projeto.

A-10. Número de servidores que receberam treinamentos para atuar no projeto.

- () Sim
- () Em parte (assinale quais)
- () Não, por quê? _____

Justifique os não assinalados:

Tem outros indicadores a sugerir?

Objetivos da perspectiva interna - Bloco 5

Ampliar a divulgação das ações.

Identificar, controlar e tornar disponíveis as recomendações a serem implementadas.

Informar aos envolvidos a distribuição das atividades e alterações ocorridas.

Informar aos envolvidos o status do projeto/convênio.

Assegurar que alterações se dêem por meio de acordos formais.

Os indicadores abaixo contribuem para a realização dos objetivos do bloco 5?

A-11. Relatórios divulgados.

A-12. Número de inspeções realizadas.

A-13. Alterações do cronograma.

A-14. Alterações formais realizadas (termos aditivos).

() Sim

() Em parte (assinale quais)

() Não, por quê? _____

Justifique os não assinalados:

Tem outros indicadores a sugerir?

Objetivos da perspectiva interna - Bloco 6

Identificar, controlar os riscos da implementação e execução do projeto.

Os indicadores abaixo contribuem para a realização dos objetivos do bloco 6?

A-15. Dias em atraso para a entrega da prestação de contas.

A-16. Dias em atraso para liberação dos recursos financeiros.

() Sim

() Em parte (marque quais) _____

() Não, por quê? _____

Justifique os não assinalados:

Tem outros indicadores a sugerir?

B) Perspectiva Financeira – Indica como o órgão/entidade deverá assegurar os recursos para que sejam aplicados no tempo previsto e prestar os serviços com qualidade ao menor custo possível à sociedade.

Objetivos da Perspectiva Financeira - Bloco 1

Garantir que o processo orçamentário e financeiro seja gerido com equilíbrio.

Otimizar a utilização de recursos.

Aplicar no projeto fonte de recursos próprios.

O indicador abaixo contribui para a realização dos objetivos do bloco 1?

B-17. Despesa empenhada versus despesa orçada.

B-18. Despesa liquidada versus despesa empenhada.

B-19. Aplicação da contrapartida.

B-20. Despesa paga versus despesa liquidada.

() Sim

() Em parte (assinale quais)

() Não, por quê? _____

Justifique o não assinalado:

Tem outros indicadores a sugerir?

Objetivos da Perspectiva Financeira - Bloco 2

Aumentar o grau de comprometimento relativo aos fornecedores e ao apoio administrativo.

Assegurar que as aquisições sejam realizadas pelo menor preço e qualidade exigida conforme a legislação.

Assegurar que os prazos de aquisições sejam realizados dentro do menor tempo.

O indicador abaixo contribui para a realização dos objetivos do bloco 2?

B-21. Custo médio de aquisição

B-22. Prazo para contratação de bens e serviços.

B-23. Prazo para a entrega do bem.

() Sim

() Em parte (assinale quais)

() Não, por quê? _____

Justifique o não assinalado:

Tem outros indicadores a sugerir?

C) Perspectiva Clientes – indica como o órgão/entidade deverá assegurar que a comunidade desfrute do bem entregue ou do serviço prestado com satisfação.

Objetivos da Perspectiva clientes - Bloco 1

Aumentar a eficácia e efetividade dos serviços prestados e ou dos produtos entregues.

Aumentar o grau de satisfação no atendimento e ou na utilização do bem.

Assegurar que o bem adquirido atenda as especificações mínimas exigidas.

Os indicadores abaixo contribuem para a realização dos objetivos do bloco 1?

C-24. % de cidadãos/ clientes com grau de satisfação “muito bom” e “bom.

C-25. % de bens recebidos conforme as especificações.

- () Sim
- () Em parte (assinale quais)
- () Não, por quê? _____

Justifique o não assinalado:

Tem outros indicadores a sugerir?

Objetivos da Perspectiva clientes - Bloco 2

Assegurar que as etapas sejam realizadas dentro do prazo planejado.

Assegurar que os produtos e serviços sejam entregues no prazo combinado.

Os indicadores abaixo contribuem para a realização dos objetivos do bloco 2?

C-26. Percentual de ações executadas dentro do prazo conforme o planejado.

C-27. Dias de atraso para o alcance das etapas.

C-28. Prazo para a entrega de produtos e ou serviços.

- () Sim
- () Em parte (assinale quais)
- () Não, por quê? _____

Justifique os não assinalados:

Tem outros indicadores a sugerir?

D) Aprendizado – Indica a capacidade de melhoria contínua para preparação de novos projetos.

Objetivos da perspectiva Feedback e Aprendizado - Bloco 1

Desenvolver habilidades, atividades e conhecimento.

Criar um ambiente que sustente o comprometimento e envolvimento.

Avaliar o projeto.

Os indicadores abaixo contribuem para a realização dos objetivos do bloco 2?

D-29. Valor realizado versus valor planejado por etapa de desenvolvimento.

D-30. Metas físicas realizadas versus metas físicas planejadas.

D-31. Avaliação final do processo.

D-32. Datas de revisões do projeto.

D-33. Reavaliação dos planos em função do projeto.

() Sim

() Em parte (assinale quais)

() Não, por quê? _____

Justifique os não assinalados:

Tem outros indicadores a sugerir?

APÊNDICE 2 - Respostas dos especialistas

| | Q1 | Q2 | Q3 | Q4 | Q5 | Q6 | Q7 | Q8 | Q9 | Q10 | Q11 | Q12 | Q13 | Q14 |
|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|----------|----------|
| A1 | SIM | SIM | SIM | NÃO | SIM | SIM |
| A2 | SIM | SIM |
| A3 | SIM | SIM | SIM | SIM | SIM | NÃO | SIM | SIM |
| A4 | SIM | SIM | NÃO | SIM | SIM | NÃO | SIM | SIM |
| A5 | SIM | SIM | SIM | SIM | SIM | NÃO | SIM | SIM |
| A6 | SIM | SIM |
| A7 | SIM | SIM |
| A8 | SIM | SIM |
| A9 | SIM | NÃO | SIM | SIM | NÃO | SIM | NÃO | SIM | NÃO | SIM | SIM | SIM | SIM | SIM |
| A10 | SIM | NÃO | SIM | SIM |
| A11 | SIM | SIM |
| A12 | SIM | SIM |
| A13 | SIM | SIM |
| A14 | SIM | SIM | SIM | NÃO | SIM | SIM |
| A15 | SIM | SIM |
| A16 | SIM | SIM |
| B17 | SIM | EM PARTE | EM PARTE |
| B18 | SIM | EM PARTE | EM PARTE |
| B19 | SIM | EM PARTE | EM PARTE |
| B20 | SIM | EM PARTE | EM PARTE |
| B21 | SIM | SIM |
| B22 | SIM | SIM |
| B23 | SIM | SIM |
| C24 | SIM | SIM |
| C25 | SIM | SIM |
| C26 | SIM | SIM |
| C27 | SIM | SIM |
| C28 | SIM | SIM |
| D29 | SIM | SIM |
| D30 | SIM | SIM |
| D31 | SIM | SIM |
| D32 | SIM | SIM |
| D33 | SIM | SIM |

Totalização das respostas

| Respostas | SIM | EM PARTE | NÃO | TOTAL |
|------------------|------------|-----------------|------------|--------------|
| A1 | 24 | 2 | 2 | 28 |
| A2 | 27 | 0 | 1 | 28 |
| A3 | 26 | 2 | 0 | 28 |
| A4 | 25 | 2 | 1 | 28 |
| A5 | 27 | 1 | 0 | 28 |
| A6 | 27 | 1 | 0 | 28 |
| A7 | 26 | 2 | 0 | 28 |
| A8 | 26 | 2 | 0 | 28 |
| A9 | 21 | 0 | 7 | 28 |
| A10 | 27 | 0 | 1 | 28 |
| A11 | 27 | 0 | 1 | 28 |
| A12 | 27 | 0 | 1 | 28 |
| A13 | 28 | 0 | 0 | 28 |
| A14 | 27 | 0 | 1 | 28 |
| A15 | 25 | 2 | 1 | 28 |
| A16 | 28 | 0 | 0 | 28 |
| B17 | 26 | 2 | 0 | 28 |
| B18 | 26 | 2 | 0 | 28 |
| B19 | 26 | 2 | 0 | 28 |
| B20 | 26 | 2 | 0 | 28 |
| B21 | 26 | 0 | 2 | 28 |
| B22 | 27 | 0 | 1 | 28 |
| B23 | 27 | 0 | 1 | 28 |
| C24 | 28 | 0 | 0 | 28 |
| C25 | 26 | 1 | 1 | 28 |
| C26 | 28 | 0 | 0 | 28 |
| C27 | 27 | 1 | 0 | 28 |
| C28 | 28 | 0 | 0 | 28 |
| D29 | 28 | 1 | 0 | 29 |
| D30 | 27 | 1 | 0 | 28 |
| D31 | 27 | 1 | 0 | 28 |
| D32 | 26 | 1 | 1 | 28 |
| D33 | 26 | 1 | 1 | 28 |

ANEXO 1 – Informações resumidas dos convênios

CONVÊNIO Nº XXXX/2003

Convênio celebrado entre a União, por meio do Ministério da Saúde (MS) e o Estado de Santa Catarina por meio da Secretaria de Estado da Saúde – SES.

OBJETO

“Dar apoio técnico e financeiro para CUSTEIO PARA PROMOVER EVENTOS DE CAPACITAÇÃO AOS CONSELHEIROS DP ESTADO/SC, visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde – SUS.”

Para o atingimento do objeto avençado, o CONVENENTE obriga-se a cumprir o Plano de Trabalho Aprovado, o qual passa a fazer parte integrante deste instrumento.

RECURSOS FINANCEIROS

Serão destinados o montante de R\$ de 141.080,00 (cento e quarenta e um mil e oitenta reais), em que:

“O CONCEDENTE (MS) participará com recursos no valor de R\$ 108.664,00(cento e oito mil, seiscentos e sessenta e quatro reais), no exercício de 2003, oriundos de seu Orçamento, nos termos da Lei nº xxxxxx, de 14.01.2003, conforme discriminação abaixo:

| Programa de Trabalho | Fonte | nº despesa | nº empenho |
|-----------------------|------------|------------|------------|
| Valor | | | |
| 10.302.0004.4525.0860 | 0153000000 | 33.30.41 | 405141 |
| 108.664,00 | | | |

O CONVENENTE (SES) participará com recursos no valor de R\$ 32.416,00 (trinta e dois mil, quatrocentos e dezesseis reais), oriundos de seu Orçamento, nos termos da Lei nº 10.524, de 25/07/2002.

PRAZO – Vigência do Convênio

O convênio terá vigência de 360 (trezentos e sessenta) dias, contados a partir da data da sua assinatura, correspondendo ao prazo de execução físico-financeira.

Data da assinatura: 31/12/2003.

Data da publicação: 09/01/2004 DOU nº 06

Término da Vigência: 25/12/2004.

Termos Aditivos

Nº Objeto **Data Publicação** **Data Fim Vig.**
1 EX-OFICIO **09/01/2004** **02/01/2006**

PUBLICAÇÃO

O CONCEDENTE providenciará como condição de eficácia, a publicação deste Convênio, em Extrato, no Diário Oficial da União, até o quinto dia útil do mês subsequente ao de sua assinatura, devendo esta ocorrer no prazo de 20 (vinte) dias, a contar daquela data, conforme disposto no parágrafo primeiro, artigo 61, da Lei n ° 8.666/93 e art. 17 da IN 01/97.

PLANO DE TRABALHO APROVADO

Ação: EMENDA

Obj. Recomendado: CUSTEIO PARA PROMOVER EVENTOS DE CAPACITAÇÃO AOS CONSELHEIROS DP ESTADO/SC

Valor Total Aprovado: 141.080,00

| Meta Unid. Medida | Qtde. Aprov. | Início Aprov. | Fim Aprov. | Descrição da Meta |
|--------------------------|---------------------|----------------------|-------------------|---|
| PERC | 100 | 12/2003 | 12/2004 | Auxílio financeiro para capacitação de conselheiros nas macrorregiões para a Secretaria Estadual de Saúde/SC. |

Etapas da Meta

| Etapas Unid. Medida | Qtde. Aprov. | Início Aprov. | Fim Aprov. | Descrição da Meta |
|----------------------------|---------------------|----------------------|-------------------|---|
| 1 PERC | 100 | 12/2003 | 12/2004 | Auxílio financeiro para capacitação de conselheiros nas macrorregiões para a Secretaria Estadual de Saúde/SC. |

Cronograma de Desembolso da Meta

| Data | VI. Aprov. Concedente | VI. Aprov. Proponente |
|-------------|------------------------------|------------------------------|
| XXX | 54.332,00 | 16.208,00 |
| XXXX | 54.332,00 | 16.208,00 |
| xxxxxx | 108.664,00 | 32.416,00 |

Plano de Aplicação

| Especificação Despesas Correntes | Valor Aprovado Concedente | Valor Aprovado Proponente | Total por natureza e gasto |
|--|----------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|
| Serv de terceiros - PF | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Serv de terceiros - PJ | 108.664,00 | 32.416,00 | 140.090,00 |
| Diária | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Material de Consumo | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Passagens | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Subtotal | 108.664,00 | 32.416,00 | 141.090,00 |
| Especificação Despesas de Capital | Valor Aprovado Concedente | Valor Aprovado Proponente | Total por natureza e gasto |
| Permanente | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Subtotal | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Total | 0,00 | 0,00 | 0,00 |

CONVÊNIO Nº XXXX-XX

Convênio celebrado entre a União, por meio do Ministério da Saúde (MS) e o Estado de Santa Catarina por meio da Secretaria de Estado da Saúde – SES.

OBJETO

“Dar apoio técnico e financeiro para CUSTEIO PARA CAPACITAÇÃO DE SAÚDE visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde – SUS.”

RECURSOS FINANCEIROS

Serão destinados o montante de R\$ de 120.000,00 (cento e vinte mil reais), em que:

“O CONCEDENTE (MS) participará com recursos no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), no exercício de XXXX, oriundos de seu Orçamento, nos termos da Lei nº XXXXXXXXXX, conforme discriminação abaixo:

| Programa de Trabalho | Fonte | nº despesa | nº empenho |
|-----------------------|------------|------------|------------|
| Valor | | | |
| 10.422.0016.6183.0001 | 0151000000 | 33.30.41 | 405347 |
| 100.000,00 | | | |

O CONVENIENTE (SES) participará com recursos no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), oriundos de seu Orçamento, nos termos da Lei nº XXXXXX.

PRAZO – Vigência do Convênio

O convênio terá vigência de 360 (trezentos e sessenta) dias, contados a partir da data da sua assinatura, correspondendo ao prazo de execução físico-financeira.

Data da assinatura: 30.12.2005

Data da publicação: 16.01.2006 DOU nº 11

Término da Vigência: 25/12/2006.

Termos Aditivos

| Nº Objeto | Data Publicação | Data Fim Vig. |
|--------------|-----------------|---------------|
| 1 EX-OFFICIO | 16/01/2006 | 31/05/2007 |
| 2 DATA | 15/09/2006 | 29/11/2007 |

PUBLICAÇÃO

O CONCEDENTE providenciará como condição de eficácia, a publicação deste Convênio, em Extrato, no Diário Oficial da União, até

o quinto dia útil do mês subsequente ao de sua assinatura, devendo esta ocorrer no prazo de 20 (vinte) dias, a contar daquela data, conforme disposto no parágrafo primeiro, artigo 61, da Lei n ° 8.666/93 e art. 17 da IN 01/97.

PLANO DE TRABALHO APROVADO

Ação: PROMOÇÃO DE CONFERÊNCIAS E EVENTOS NA ÁREA DE SAÚDE PARA CONSOLIDAÇÃO DA REFORMA SANITÁRIA.

Objeto Recomendado: CAPACITAÇÃO DE CONSELHEIROS DE SAÚDE

Valor Total Aprovado: 120.000,00

| Meta Unid. Medida | Qtde. Aprov. | Início Aprov. | Fim Aprov. | Descrição da Meta |
|--------------------------|---------------------|----------------------|-------------------|---|
| PERC | 100 | 12/2005 | 12/2006 | Auxílio financeiro para capacitação de conselheiros de saúde. |

Etapas da Meta

| Etapas Unid. Medida | Qtde. Aprov. | Início Aprov. | Fim Aprov. | Descrição da Meta |
|----------------------------|---------------------|----------------------|-------------------|---|
| 1 PERC | 100 | 12/2005 | 12/2006 | Auxílio financeiro para capacitação de conselheiros de saúde. |

Cronograma de Desembolso da Meta

| Data | VI. Aprov. Concedente | VI. Aprov. Proponente |
|-------------|------------------------------|------------------------------|
| 12/2005 | 100.000,00 | 20.000,00 |

Plano de Aplicação

| Especificação Despesas Correntes | Valor Aprovado Concedente | Valor Aprovado Proponente | Total por natureza e gasto |
|--|--|--|---------------------------------------|
| Serv de terceiros - PF | 2.000,00 | 0,00 | 2.000,00 |
| Serv de terceiros - PJ | 80.000,00 | 0,00 | 80.000,00 |
| Diária | 0,00 | 5.000,00 | 5.000,00 |
| Material de Consumo | 15.000,00 | 15.000,00 | 30.000,00 |
| Passagens | 3.000,00 | 0,00 | 3.000,00 |
| Subtotal | 100.000,00 | 20.000,00 | 120.000,00 |
| Especificação Despesas de Capital | Valor Aprovado Concedente | Valor Aprovado Proponente | Total por natureza e gasto |
| Permanente | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Subtotal | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Total | 100.000,00 | 20.000,00 | 120.000,00 |