

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CONTROLADORIA
MESTRADO EM CONTROLADORIA**

RICARDO HENRIQUE MIRANDA DE ARAÚJO

**A ADOÇÃO DO BSC PARA A MENSURAÇÃO DO DESEMPENHO
ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL: O CASO DO GOVERNO DE
PERNAMBUCO.**

RECIFE

2017

RICARDO HENRIQUE MIRANDA DE ARAÚJO

**A ADOÇÃO DO BSC PARA A MENSURAÇÃO DO DESEMPENHO ESTRATÉGICO
GOVERNAMENTAL: O CASO DO GOVERNO DE PERNAMBUCO.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Controladoria da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), como requisito para obtenção do título de Mestre em Controladoria.

Orientadora: Prof^a. Dra. Erica Piros Kovacs.

RECIFE

2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema Integrado de Bibliotecas da UFRPE
Biblioteca Central, Recife-PE, Brasil

A663a Araújo, Ricardo Henrique Miranda de
A adoção do BSC para a mensuração do desempenho
estratégico governamental: o caso do governo de Pernambuco /
Ricardo Henrique Miranda de Araújo. – 2017.
147 f. : il.

Orientadora: Erica Piros Kovacs.
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Rural de
Pernambuco, Programa de Pós-Graduação em Controladoria,
Recife, BR-PE, 2017.

Inclui referências e apêndice(s).

1. Pernambuco - Governo 2. Estratégia 3. Políticas públicas
4. Medição de desempenho 5. *Balanced Scorecard* I. Kovacs,
Erica Piros, orient. II. Título

CDD 657

RICARDO HENRIQUE MIRANDA DE ARAÚJO

**A ADOÇÃO DO BSC PARA A MENSURAÇÃO DO DESEMPENHO ESTRATÉGICO
GOVERNAMENTAL: O CASO DO GOVERNO DE PERNAMBUCO.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Controladoria da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), como requisito para obtenção do título de Mestre em Controladoria.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Erica Piros Kovacs.

Aprovada em: 21 de fevereiro de 2017

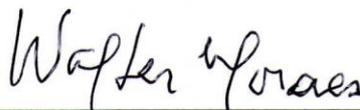
BANCA EXAMINADORA



Prof^ª Dr. Erica Piros Kovacs - Orientadora
Universidade Federal Rural de Pernambuco



Prof. Dr. Márcio Sampaio Pimentel
Universidade Federal Rural de Pernambuco



Prof. Dr. Walter Fernando Araújo de Moraes
Universidade Federal de Pernambuco

A Deus.
À minha esposa.
À minha família.
Aos meus amigos.

AGRADECIMENTOS

A realização da presente dissertação de mestrado é fruto da contribuição de pessoas que me incentivaram à sua realização. As falhas nela apresentadas, entretanto, são devidas exclusivamente a mim, o seu autor.

Agradeço primeiramente à Deus, por me iluminar e guiar minha vida.

Agradeço à minha esposa, Paula Juliana Barbosa dos Santos, por todo o amor, cumplicidade, dedicação, apoio, compreensão e incentivo, o que me faz ir longe em busca dos nossos sonhos. Muito obrigado por caminhar comigo nessa jornada. Você sabe o real valor que esta conquista tem para mim, que é fruto de muito sacrifício e perseverança, que você, mais que qualquer um, muito bem compreendeu, apoiou, vivenciou e sentiu os “efeitos colaterais” da minha dedicação e comprometimento a esse processo. Obrigado por ser esta pessoa incrível, que palavras são insuficientes para mensurar. Amo muito você!!!

Agradeço aos meus amados pais, irmãos e sobrinhos que sempre me apoiaram e pela graça de tê-los em minha vida, como família.

Agradeço à minha orientadora, a quem tenho muita admiração e orgulho de por ela ter sido orientado, Professora Doutora Erica Piros Kovacs, por toda a ajuda dispensada; pelo esforço, dedicação, paciência e, principalmente, pela confiança que depositou em mim. Obrigado, de coração, Professora!

Agradeço a todos os professores do Programa de Pós-graduação em Controladoria da Universidade Federal Rural de Pernambuco, por terem me proporcionado a descoberta de novos conhecimentos, de novas formas de ver e compreender o mundo; em especial, agradeço ao amigo e Professor Doutor Antônio André Cunha Callado, que, com seu incentivo e apoio, no momento mais difícil, foi fundamental para que eu perseverasse nesse desafio.

Meu gesto de gratidão ao Professor Doutor Márcio Sampaio Pimentel e ao Professor Doutor Walter Fernando Araújo de Moraes, membros da banca examinadora e primeiros leitores desta dissertação, pelas observações certas, na qualificação do projeto da pesquisa, que me levaram a seguir adiante.

Agradeço, de forma especial, à minha grande amiga, companheira de trabalho e de mestrado, Thayse Kelly Galvão Neves de Azevedo, pela presença e apoio nos momentos mais difíceis dessa caminhada. “Sobrevivemos”, Amigona!

Agradeço imensamente aos meus companheiros do mestrado, obstinados guerreiros, de quem levarei comigo valiosos aprendizados e preciosas recordações: Maria Livânia Dantas de Vasconcelos; Saulo Diógenes Azevedo Santos Souto; Melina França Cabral Bemfica; Elanuzza Gracielly Lira Sá; Gilson Rodrigues da Silva; Eugênio Matias dos Santos Neto; Antônio Moreira Nicolau; Robson Bento Santos; Suely Maria Silva Manzi; Hildegardo Pedro Araújo de Melo; e Gleidson Ramos Ferreira. Muito obrigado por compartilharem suas amizades desde o primeiro dia de aula até o fim deste “doloroso” mas gratificante processo.

Agradeço, ainda, aos colegas da Secretaria de Planejamento e Gestão do Governo de Pernambuco, pela gratuita colaboração nesse trabalho.

Por fim, agradeço também aos amigos da Secretaria da Controladoria Geral do Estado de Pernambuco, pelo incentivo, colaboração, apoio e compreensão durante esse período, que tornaram possível a conciliação mestrado/trabalho.

Muito obrigado!

"A grandeza não consiste em receber
honras, mas em merecê-las".
[Aristóteles]

RESUMO

Sob a discussão acerca de um contexto evolutivo de crescente pressão social por melhor desempenho da ação governamental, um tema que ganha relevância diz respeito à adoção de mecanismos de gestão estratégica concebidos e difundidos em meio às organizações empresariais; em especial, aqueles relacionados à gestão do desempenho estratégico, em que o *Balanced Scorecard* (BSC) assume protagonismo como um sistema de medição do desempenho dos mais conhecidos e aceitos. Uma vez que a adoção dos elementos conceituais do BSC exige adaptação personalizada, domesticação e reconfiguração, para integrá-los a outros conceitos em uso nas organizações e, assim, torná-los significativos e apropriados dentro de contextos organizacionais específicos, este estudo explora o caso da adoção do BSC como referência metodológica para o sistema de medição de desempenho do Governo de Pernambuco, analisando as relações racionais que integram seus elementos conceituais a outros elementos relacionados à estrutura do planejamento e da execução, no processo de medição de desempenho estratégico de políticas públicas. Essa investigação permite tornar mais explícitas relações entre elementos da estrutura conceitual do sistema de medição de desempenho do Governo, que contribuem, sinergicamente, para a melhoria do desempenho da ação governamental, propiciando oportunidades para formação de uma compreensão mais ampla sobre a utilização do BSC como referência metodológica para sistemas de medição de desempenho de políticas públicas. Os resultados apontam que a metodologia do BSC se mostra adequada no contexto da gestão governamental, com potencial de subsidiar melhor desempenho da ação do governo ao alcance da melhoria ou manutenção do nível de qualidade de bens e serviços públicos. Aplicada através dos elementos conceituais que formam a racionalidade de sua estrutura, contempla toda a estratégia governamental, entretanto, essa adoção não revelou inteira fidelidade aos conceitos originais, de forma mais evidente sobre as perspectivas e relações de causa e efeito, revelando customizações realizadas pelo Governo. Como perspectiva para trabalhos futuros, sugere-se a aplicação do modelo de pesquisa em outras entidades governamentais, com propósito comparativo, ampliando possibilidades para generalizações naturalísticas.

Palavras-chave: Governo, Estratégia, Políticas Públicas, Medição de Desempenho, *Balanced Scorecard*.

ABSTRACT

Under a discussion about an evolutionary context of increasing social pressure for a better performance of government action, a topic that gains relevance concerns the adoption of strategic management mechanisms designed and disseminated among business enterprises; In particular, those related to strategic performance management, in which the Balanced Scorecard (BSC) takes center stage as a system of performance measurement of the most known and accepted. Since an adoption of the conceptual elements of BSC requires custom adaptation, domestication and reconfiguration, to integrate other concepts in use in organizations and to assimilate, make them meaningful and appropriate within specific organizational contexts, this study explores the case from the adoption of the BSC as methodological reference for the performance measurement of Pernambuco Government, analyzing the rational relations that integrate its conceptual elements with conceptual elements related to the planning and execution structure, in the process of measuring the strategic performance of public policies. This research makes it possible to make more explicit the relationships between elements of the conceptual structure of the government performance measurement system, which contribute synergistically to improved government performance, providing opportunities for broad understanding of the use of BSC as a methodological reference for performance measurement systems of public policies. The results indicate that the BSC methodology is adequate in the context of government management, with the potential to improve the performance of the government action to improve or maintain the quality level of public goods and services. Applied by conceptual elements that form the rationality of its structure; the adoption of the BSC contemplates whole governmental strategy, however, this adoption does not reveal full fidelity to the original concepts, observed more clearly about perspectives and relationship of cause and effect, revealing customizations made by Government. As a perspective for future work, it is suggested the application of the research model in other governmental entities, with comparative purposes, extending possibilities for natural generalizations.

Keywords: Government, Strategy, Public Policy, Performance Measurement, Balanced Scorecard.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 - Amplitude esperada da intervenção.....	38
Figura 02 – Dimensões de desempenho para avaliação de programas de governo.....	46
Figura 03 – Traduzindo visão e estratégia: quatro perspectivas.....	50
Figura 04 - Ligações de medidas de desempenho do Balanced Scorecard.	56
Figura 05 - As Perspectivas Financeiras e de Clientes para Organizações do Setor Público que podem exigir três temas diferentes.....	57
Figura 06 – Modelo de ligação estratégica de duas perspectivas.....	58
Figura 07 – Esquema da tipificação da metodologia da pesquisa.....	65
Figura 08 – Relações integrativas da mensuração de desempenho governamental.	73
Figura 09 - Mapa da Estratégia do Governo de Pernambuco (PPA 2008-2011).	79
Figura 10 - Mapa da Estratégia do Governo de Pernambuco (PPA 2012-2015).	81
Figura 11 - Mapa da Estratégia do Governo de Pernambuco (PPA 2016-2019).	84
Figura 12 - Relação entre dimensões conceituais do planejamento do Governo.	113
Figura 13 - Relação entre dimensões conceituais do planejamento do Governo na estrutura do PPA.	114
Figura 14 - Tela com desdobramento de objetivo estratégico no software Painel de Controle do Estado.	116
Figura 15 - Relação entre dimensões de desempenho e elementos da estratégia governamental.	123

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 - Etapas percorridas pelas políticas públicas.....	30
Quadro 02 - Visões típicas de planejamento e implementação de políticas públicas.	34
Quadro 03 - Elementos da abordagem PPIP para programação do planejamento Governamental.....	39
Quadro 04 - Oito propósitos que os gerentes públicos têm para medir o desempenho.....	42
Quadro 05 - Dimensões de desempenho baseadas em uma abordagem sistêmica.....	44
Quadro 06 - Medidas de desempenho através de seis dimensões	48
Quadro 07 - Medidas primárias e secundárias selecionadas para grupos de stakeholders no Banco de Montreal	49
Quadro 08 – Principais dimensões e elementos conceituais da medição do desempenho governamental instrumentalizado pelo BSC.....	61
Quadro 09 – Descrição resumida de procedimentos para coleta de dados.....	64
Quadro 10 – Seis fontes de evidências: pontos fortes e pontos fracos.....	68
Quadro 11 – Descrição do tipo dos documentos analisados.	69
Quadro 12 - Entrevistas realizadas.....	70
Quadro 13 – Codificação da pesquisa.	73
Quadro 14 - Técnicas para interpretação de dados textuais.	75
Quadro 15 - Técnicas de análises comparativas de dados.....	76
Quadro 16 - Definição dos elementos representados no mapa da estratégia do Governo.....	96
Quadro 17 - Conteúdo dos elementos representados no mapa da estratégia do Governo.....	97
Quadro 18 - Eixos estratégicos do Governo de Pernambuco.	103
Quadro 19 - Perspectivas governamentais por dimensões.	105
Quadro 20 - Definição conceitual de elementos estruturais relevantes do planejamento Governamental.	110
Quadro 21 - Definição conceitual dos elementos de desdobramentos dos objetivos estratégicos do Governo.....	112

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
1.1. RELEVÂNCIA E JUSTIFICATIVA DO TEMA.....	14
1.2. PROBLEMA DE PESQUISA.....	18
1.3. OBJETIVOS DA PESQUISA.....	21
1.3.1. OBJETIVO GERAL	21
1.3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	21
2. REFERENCIAL TEÓRICO	22
2.1. A ABORDAGEM DA DIFUSÃO PARA A ANÁLISE DA ADOÇÃO DO BSC.....	22
2.2. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL	25
2.2.1. ESTRATÉGIA GOVERNAMENTAL E POLÍTICAS PÚBLICAS	25
2.2.2. O MODELO RACIONAL DO CICLO DE POLÍTICAS.....	29
2.2.3. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL	32
2.2.4. A LÓGICA PROGRAMÁTICA DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL.....	37
2.3. MEDIÇÃO DO DESEMPENHO.....	41
2.3.1. PROPÓSITOS DA MEDIÇÃO DE DESEMPENHO GOVERNAMENTAL	41
2.3.2. DIMENSÕES DE DESEMPENHO DA AÇÃO GOVERNAMENTAL.....	43
2.3.3. MODELOS DE SISTEMAS DE MEDIÇÃO DE DESEMPENHO MULTIDIMENSIONAIS 47	47
2.4. O BALANCED SCORECARD	51
2.4.1. A CONCEPÇÃO DO BSC COMO SISTEMA DE MEDIÇÃO DE DESEMPENHO	51
2.4.2. A APLICABILIDADE DO BSC NO SETOR PÚBLICO.....	53
2.4.3. ELEMENTOS ESTRUTURAIS DO BSC.....	55
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	62
3.1. TIPIFICAÇÃO DA PESQUISA	62
3.2. DELIMITAÇÃO DA PESQUISA	65
3.3. DEFINIÇÃO DO CASO	66
3.4. COLETA DE DADOS	67
3.5. ANÁLISE DE DADOS.....	71
4. APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS	78
4.1. O BSC COMO REFERÊNCIA METODOLÓGICA NO MODELO DE GESTÃO DO GOVERNO DE PERNAMBUCO	78
4.2. A FILOSOFIA UTILIZADA PARA VIABILIZAR PROCESSOS GERENCIAIS.....	93
4.2.1. ESCLARECENDO E COMUNICANDO A ESTRATÉGIA E PROMOVENDO A GESTÃO GOVERNAMENTAL.....	95
4.2.2. DESCOBRINDO E CARACTERIZANDO RELAÇÕES ENTRE ELEMENTOS TÍPICOS DO BSC 102	102
4.3. RELACIONANDO O BSC ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS	109

4.4. RELACIONANDO O BSC ÀS DIMENSÕES DO DESEMPENHO	118
5. CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS	127
5.1. CONCLUSÕES.....	127
5.2. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	131
5.3. CONTRIBUIÇÕES E LIMITAÇÕES DA PESQUISA E PERSPECTIVAS PARA TRABALHOS FUTUROS.....	133
6. REFERÊNCIAS	136
7. APÊNDICES	144
APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA.....	144
APÊNDICE B - ROTEIRO DE OBSERVAÇÃO	147

1. INTRODUÇÃO

Neste capítulo são apresentados os elementos que originaram e fundamentaram a proposição do presente trabalho, sendo eles: os que demonstram a relevância do tema e justificam a realização da pesquisa; os que caracterizam o problema a ser investigado e os que revelam os objetivos gerais e específicos que se pretende alcançar. Nessa sequência, esses elementos são apresentados nos tópicos seguintes.

1.1. RELEVÂNCIA E JUSTIFICAVA DO TEMA

Os questionamentos sobre o desempenho das ações dos governos e, conseqüentemente, sobre a qualidade dos bens e serviços públicos, passaram a fazer parte do cotidiano dos cidadãos brasileiros. Deparar-se com situações de malversação de recursos públicos, refletidas por superfaturamentos em contratações ou escassez de materiais essenciais às áreas básicas da atenção social, como saúde, educação e segurança pública, por exemplo, ou, ainda pior, por práticas fraudulentas na administração pública, tem se tornado algo cada vez mais comum. O impacto dessas situações é sentido pela população através da percepção de um baixo nível de qualidade do produto governamental.

Esse questionamento cada vez mais presente na realidade dos cidadãos revela a importância de se discutir mecanismos de gestão pública que possam contribuir de forma efetiva no processo de produção governamental e proporcionar a satisfação da expectativa social.

Não é de hoje que o desempenho do serviço público é questionado com profunda intensidade. No final do século XX, com o aprofundamento da crise do *welfare state*, com as convulsões econômicas, sociais e políticas enfrentadas, principalmente a partir do final da década de 1970, juntamente com o movimento da nova administração pública, o Estado é fortemente questionado tanto por suas funções quanto por suas ações de intervenção na realidade social (TREVISAN, VAN BELLEN, 2008).

A resposta do governo, nesse contexto, não foi imediata, uma vez que a gestão de custódia ainda caracterizava o setor público como uma forma costumeira de prestação de serviços que foram preservados e perpetuados sem uma noção estratégica clara para resolução dos problemas sociais (LLEWELLYN, TAPPIN, 2003).

Entretanto, é inegável que essa exigência tenha motivado os governos a aperfeiçoarem seus processos produtivos. Desde que as organizações passaram a ser definidas por meio de um

conceito de sistemas abertos, baseado na lógica insumo-produto, como descrito por Katz e Kahn (1975), e esse conceito passou a ser utilizado pelas ciências políticas, como introduzido por Easton (1957), as organizações governamentais vivenciaram a evolução, sob uma orientação estratégica, de seus mecanismos de concepção e consecução de políticas públicas (HANSEN, FERLIE, 2016).

O estudo da estratégia ganha grande importância, no âmbito do setor público, com a perda de eficiência do modelo de administração burocrática face as crescentes demandas da sociedade, de forma mais intensa na segunda metade do século XX, em que, segundo Bresser-Pereira (1996, p.11):

No momento, entretanto, que o Estado se transformou no grande Estado social e econômico do século XX, assumindo um número crescente de serviços sociais — a educação, a saúde, a cultura, a previdência e a assistência social, a pesquisa científica — e de papéis econômicos — regulação do sistema econômico interno e das relações econômicas internacionais, estabilidade da moeda e do sistema financeiro, provisão de serviços públicos e de infra-estrutura —, o problema da eficiência tornou-se essencial.

Sob a percepção de sucumbência do modelo burocrático, o modelo de administração pública gerencial, apoia-se na necessidade de modernização do aparelho estatal em busca de eficiência e diminuição do intervencionismo na atividade econômica como resposta a grande crise do Estado. Assim, Corrêa (2007, p. 489) observa que:

Desde detectada a obsolescência do modelo burocrático weberiano, na década de 1980, a partir de um diagnóstico da incapacidade do Estado de atendimento dos anseios da administração pública e dos cidadãos, novos modelos surgem na direção de um modelo de Estado gerencial.

Paralelamente a esse contexto evolutivo, ganha ênfase os ensaios conceituais da gestão pública por resultados, em que desde a década de 1980, o setor público foi submetido a uma profunda transformação gerencial com o propósito de melhorar o desempenho e a *accountability* da prestação de serviços públicos, em que as principais características provocadas por essa transformação nas organizações governamentais incluem uma ampla gama de mudanças, como a desregulamentação, descentralização, terceirização, substituição do controle de insumos pelo controle de produção, gestão por resultados, atribuição de responsabilidades e introdução de técnicas de gestão do setor privado (PINA, TORRES, 2003).

No Brasil, essa ênfase é visualizada inicialmente no final dos anos 60, através do Decreto-Lei nº 200, de 1967, que foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerado como um primeiro momento da administração gerencial no País, quando se instituíram como princípios de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados (BRESSER-PEREIRA; 1996). No entanto, o

planejamento estratégico e a gestão pública por resultados foram mais importantes no cenário nacional com a implementação da reforma administrativa institucionalizada a partir de 1995 (CORRÊA; 2007).

A modernização das organizações públicas, longe de se encontrar em sua fase final, já demonstra respostas do Estado à sociedade, por quanto busca dotar a máquina pública de métodos e técnicas gerenciais que melhor integram as estruturas racionais de seus processos de planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas em uma concepção estratégica (HANSEN, FERLIE, 2016).

Nesse espaço de discussão, um tema que tem ganho importância atualmente está relacionado à adoção de mecanismos de gestão estratégica concebidos e difundidos em meio às organizações empresariais; em especial, aqueles relacionados à gestão do desempenho estratégico (SPEKLÉ, VERBEETEN, 2014), em que o *Balanced Scorecard* (BSC) assume protagonismo como um sistema de medição do desempenho dos mais conhecidos e aceitos (COE, LETZA, 2014).

O BSC foi concebido por Kaplan e Norton (1992) como um instrumento para traduzir a visão e a estratégia da organização em objetivos congruentes de curto e longo prazo, em cada nível da organização, estruturados em quatro perspectivas organizacionais internas e externas (financeira, de clientes, de processos internos e de aprendizado e crescimento) com relações de causa-efeito; e um conjunto amplo de indicadores de desempenho financeiros e não-financeiros que fornecem a estrutura para um sistema de medição e gestão estratégica (KAPLAN, NORTON, 1996).

A partir de sua concepção, o BSC foi difundido de forma acelerada, tomando proporções globais através de alto nível de aceitação de seus pressupostos e fundamentos, assim como sua adoção prática por organizações de todo o mundo (JOHNSEN, 2001).

A concepção original do BSC foi desenvolvida sob os ideais de competitividade do meio empresarial, estabelecendo grande ênfase sobre a perspectiva financeira, em plena correspondência com o propósito de gerar valor econômico. Isso faz com que a sua adoção por entidades de propósitos não econômicos seja precedida de uma necessária adaptação estrutural (KAPLAN, NORTON, 2004).

Mesmo com certa necessidade de adaptações, o BSC tem sido utilizado também por organizações públicas, como mecanismo de monitoramento da ação governamental e principalmente para propiciar facilidade para desenvolvimento, discussão e seleção de

indicadores; para o julgamento prático de relações de custo/benefício do controle; e para educar as partes interessadas acerca da medição e gestão do desempenho estratégico (JOHNSEN, 2001).

Assim, este estudo enfoca o caso da adoção do BSC como referência metodológica para o sistema de medição de desempenho do Governo de Pernambuco, investigando as relações racionais que integram seus elementos conceituais no processo de medição de desempenho estratégico das políticas públicas, com a finalidade de subsidiar a gestão em direção à melhoria da qualidade do produto governamental.

Essa investigação pode promover melhor compreensão acerca do grau em que a difusão do BSC, no âmbito do setor público, assemelha-se ou se desvia das características de sua versão original; com maior ou menor nível na aplicação do teor de seu conteúdo, como um direcionamento proposto por Ansari *et al.* (2010); cumprindo dessa forma uma orientação sobre a necessidade de investigação em uma lacuna nos estudos sobre variação no processo de adoção e adaptação de práticas gerenciais, em especial, do BSC, apontada por Barros e Wanderley (2016).

Esse entendimento revela a importância e justifica a escolha do tema a ser pesquisado: adoção do BSC como sistema de medição de desempenho estratégico do governo; configurando-se em um desafio científico pela necessidade de se articular pesquisas produzidas em várias correntes da teoria das organizações para as integrar ao contexto da gestão estratégica de políticas públicas, avançando sobre a temática do desempenho estratégico governamental para explorar relações existentes entre os elementos conceituais relacionados à racionalidade da medição do desempenho da estratégia governamental a partir da adoção do BSC como referência metodológica, pretendendo-se, com isso, propiciar maior familiaridade com esse fenômeno e torná-lo mais explícito para, assim, permitir o aprimoramento de ideias e descobertas intuitivas.

1.2. PROBLEMA DE PESQUISA

A medição do desempenho estratégico das políticas públicas encontra desafios pragmáticos significativos, que se revelam desde a concepção do planejamento governamental e perpassam a sua execução. Um ponto relevante sob essa discussão diz respeito à adoção de conceitos oriundos do meio empresarial relativos a iniciativas de gestão estratégica, como planejamento estratégico e *Balanced Scorecard*, por exemplo, que encontram na sua essência, a necessidade adaptação, domesticação e reconfiguração de suas estruturas conceituais; e isso é um ponto crítico para a utilidade ou não dessas práticas.

Nesse sentido, concorrência, competitividade e lucratividade são aspectos que se configuram como elementos essenciais no âmbito de atuação das empresas e, naturalmente, são reconhecidos como indutores do desenvolvimento de práticas e ferramentas de gestão que subsidiam a sobrevivência de organizações empresariais ao longo do tempo. No entanto, esses elementos, não são imperativos substanciais da maior parte das organizações públicas (MOTTA, 1979; NUHU *et al.*, 2017).

Sob os preceitos empresariais as organizações são exortadas a identificar o seu nicho competitivo e explorá-lo, ou sofrer as consequências. No entanto, sob a abordagem pública tradicional, concorrência e competitividade não exprimem o mesmo significado e podem ser vistos até como algo prejudicial à saúde econômica e social de uma comunidade (KAUFMAN, JACOBS, 1987).

Mesmo com a distinta essência finalística que ocasiona a percepção diferente acerca da expressão do significado de concorrência e competitividade para o setor público, acarretando certas limitações para a aplicação de iniciativas de gestão estratégica em organizações desse setor, a difusão de mecanismos instrumentais para esse tipo de iniciativas de gestão, tem sido acentuada nos últimos tempos, em decorrência da priorização da excelência na prestação dos serviços ao cidadão em resposta aos anseios e pressões sociais para se tornarem mais eficientes e eficazes (SPEKLÉ, VERBEETEN, 2014).

Essa disseminação da gestão estratégica é acompanhada, quase como uma consequência, da necessidade de implantação de sistemas de medição de desempenho estratégico, que encontra no conceito do *Balanced Scorecard* a instrumentalização, com esse propósito, mais difundida no ambiente empresarial contemporâneo (COE, LETZA, 2014; COOPER *et al.*, 2016).

O BSC apresenta-se como um mecanismo de integração das várias áreas da amplitude organizacional em um processo estratégico orientado para o fortalecimento competitivo, constituído através da definição de objetivos em perspectivas de negócios, estruturados por relações de causa e efeito; e mensurados por meio de indicadores de resultados e vetores de desempenho, financeiros e não financeiros; para subsidiar o alcance de uma visão futura desejada, vislumbrada pelo planejamento estratégico (KAPLAN, NORTON, 1997).

Sobre essa seara, surge de início a necessidade de se identificar a compatibilidade e a possibilidade de adoção do BSC no âmbito do setor público, como referência ao sistema de medição de desempenho, uma vez que se verifica uma grande diferença entre os objetivos das organizações empresariais e os das organizações públicas.

Nesse contexto, Julnes e Holzer (2001, p. 693) fazem um importante convite:

Dada a atenção regular à medição de desempenho na literatura e as reivindicações abundantes sobre sua eficácia, pode-se esperar um movimento em direção à sua aceitação universal em apoio de um melhor governo. Em vez disso, a medição de desempenho ainda não está sendo usada em muitas organizações públicas, às vezes por boas razões e às vezes não (Hatry *et al.*, 1990; Perrin 1998). Se alguém acredita, como nós, que a medição do desempenho, usada adequadamente, tem o potencial de apoiar uma melhor tomada de decisão, é importante conduzir uma investigação mais sistemática sobre os padrões de uso da medição de desempenho e sobre os fatores que afetam a utilização de informações sobre o desempenho.

As observações que ensejaram esse convite, a mais de 15 anos atrás, ainda são prevaletes, no âmbito do setor público, em que, segundo Hansen e Ferlie (2016), embora a literatura relativa à administração pública gerencial esteja bem estabelecida, foi só recentemente que a gestão estratégica recebeu a devida atenção dentro dessa literatura, encontrando-se ainda em desenvolvimento. Para além disso, os autores afirmam que as possibilidades de uso de práticas de gestão estratégica em organizações públicas dependem de suas principais características, ratificando a necessidade de investigação sobre a temática.

Avançando ainda mais sobre esse tema, em sua pesquisa, investigando o uso da medição de desempenho, Julnes e Holzer (2001) evidenciaram que a utilização da prática gerencial é influenciada por fatores racionais/tecnocráticos; e por fatores políticos e culturais. Entretanto, suas descobertas apontam no sentido de que os primeiros têm maior influência como precursores do uso real.

Dessa forma, o modelo racional enfatiza o propósito dos gerentes em substituir a irracionalidade por ações tecnicamente racionais, subsidiadas por um modelo heurístico para tomada de decisões (SIMON, 1979). Seguindo essa lógica, há a necessidade de investigação dos aspectos racionais da adoção do BSC no âmbito governamental, uma vez que, como uma

prática difundida, a integração entre seus elementos conceituais e outros conceitos em uso na organização exige adaptação personalizada, domesticação e reconfiguração, para torná-los significativos e apropriados dentro de contextos organizacionais específicos (ROBERTSON *et al.*, 1996).

Nesse sentido, sob o argumento de que o BSC foi concebido, como um sistema de medição de desempenho, com o discurso de transformar a estratégia em ação (KAPLAN, NORTON, 1997), revela-se a necessidade de conhecer os elementos conceituais relativos (1) à estrutura racional do planejamento da estratégia governamental; (2) à estrutura racional do BSC; e (3) às dimensões a serem mensuradas da estrutura racional das ações do governo que vão materializar a estratégia; vislumbrando-se as relações integrativas entre esses elementos que desenham o funcionamento racional do processo de medição do desempenho do governo.

Compreender essas relações, utilizadas na medição do desempenho estratégico governamental, promoverá o entendimento sobre os contornos que as organizações do setor público tomam para superar os fatores críticos observados na literatura relacionada ao tema, que se apresentam como desafios ao seu desenvolvimento, assim como, promoverá, também, o conhecimento sobre o potencial de contribuição desse instrumento de gestão estratégica para melhorar o desempenho das ações do governo.

Alicerçado por esse desafio, o problema de pesquisa do presente trabalho se revela pelo seguinte questionamento: **como os elementos conceituais do BSC, desde sua adoção, estão integrados na estrutura racional do sistema de medição do desempenho estratégico do Governo de Pernambuco?**

1.3. OBJETIVOS DA PESQUISA

Com a finalidade de responder à questão formulada no problema de pesquisa, foram definidos o objetivo geral e os específicos, que se encontram a seguir descritos.

1.3.1. OBJETIVO GERAL

Analisar as relações racionais integrativas dos elementos conceituais que estruturam o BSC no sistema de medição do desempenho estratégico do Governo de Pernambuco.

1.3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analisar como os elementos conceituais que estruturam o BSC (mapa estratégico, perspectivas organizacionais, objetivos e relações de causa e efeito) são utilizados no sistema de medição do desempenho da estratégia governamental relativamente à orientação do modelo original de Kaplan e Norton (1992; 1996);
- Analisar como os elementos conceituais que estruturam o BSC (mapa estratégico, perspectivas organizacionais, objetivos e relações de causa e efeito) são relacionados, no sistema de medição de desempenho, aos elementos conceituais que estruturam a estratégia governamental (políticas, programas e processos de implementação);
- Analisar como os elementos conceituais que estruturam o BSC (mapa estratégico, perspectivas organizacionais, objetivos e relações de causa e efeito) são relacionados, no sistema de medição de desempenho, aos elementos conceituais das dimensões do desempenho da consecução da estratégia governamental (insumo-transformação-resultado-impacto).

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo, sob uma abordagem racional da difusão de práticas gerenciais, são exploradas características conceituais do funcionamento do processo de medição do desempenho do governo, relacionadas (1) à estrutura racional do planejamento da estratégia governamental; (2) às dimensões a serem mensuradas da estrutura racional das ações do governo que vão materializar a estratégia; e, por fim, (3) à estrutura racional do BSC, como um sistema de medição do desempenho.

2.1. A ABORDAGEM DA DIFUSÃO PARA A ANÁLISE DA ADOÇÃO DO BSC

“Costuma-se dizer que os gestores procuram conhecimento que possa ser prontamente traduzido em ação, e o que é relevante para eles são exemplos concretos do que outros fizeram” (COOPER *et al.*, 2016, p. 34). Essa é uma suposição lógica que vislumbra a difusão de práticas gerenciais, em que pesquisas têm procurado ampliar significativamente a compreensão de “como as coisas - ideias e práticas - passam daqui para lá” (KATZ, 1999, p.145).

Certamente alguns estudiosos prestaram atenção à adaptação de práticas gerenciais difundidas, onde a transferência e difusão entre diferentes organizações consistem em atividades de tradução, edição e reconstrução em diferentes contextos culturais e sociais que podem levar à divergências e variabilidades nas ideias e práticas que estão sendo adotadas, promulgadas e adaptadas (ANSARI *et al.*, 2010).

Os modelos existentes na teoria da difusão ofereceram uma visão considerável do porquê que as práticas são inicialmente adotadas por uma organização, entretanto eles não se aprofundaram no que acontece a tais práticas durante e após a adoção (ZEITZ *et al.*, 1999). Ansari *et al.*, (2010) corroboram essa percepção ao identificar uma relativa negligência teórica à variação das práticas gerenciais no nível organizacional, com pouca atenção às questões de adaptação e variedade interna em práticas de difusão.

Aponta-se que as práticas difundidas são susceptíveis de evoluir durante o processo de adoção e implementação, exigindo adaptação personalizada, domesticação e reconfiguração para torná-las significativas e apropriadas dentro de contextos organizacionais específicos (ROBERTSON, *et al.*, 1996). Esse processo, necessariamente transforma a ideia original, adicionando alguns componentes e deixando outros de fora (COOPER *et al.*, 2016).

Compreender como acontece a adoção de uma prática difundida dentro de uma organização e, mais do que isso, a tradução dos seus conceitos para um contexto específico, é um desafio que exige uma linha de investigação apropriada.

Sob as linhas investigativas desse processo de difusão de ideias e práticas de gestão, há uma distinção que percorre as principais abordagens de estudo - a do racional e não-racional (STURDY, 2004). O modelo racional enfatiza que o propósito dos gerentes é substituir a irracionalidade por ações tecnicamente racionais, subsidiadas por um modelo heurístico para tomada de decisões, como o modelo de decisão racional apresentado por Simon (1979), por exemplo.

Outras perspectivas críticas veem a racionalidade como algo impossível, a não ser como uma cortina de fumaça legitimadora, ‘manta de conforto psicológico’, ritual cultural ou dispositivo retórico, por exemplo; que, embora isso represente um desafio importante para o racionalismo das prescrições gerenciais, efetivamente descarta a racionalidade, ocultando-a de suas visões (STURDY, 2004).

Uma observação lógica e relevante para compreensão das diversas abordagens aplicadas ao processo de difusão de práticas gerenciais pode ser apreendida a partir da investigação analítica do uso da medição de desempenho, em que Julnes e Holzer (2001) evidenciaram que a utilização da prática gerencial é influenciada por fatores racionais/tecnocráticos e por fatores políticos e culturais. Nesse contexto, suas descobertas apontam no sentido de que os primeiros têm maior influência durante a adoção da prática e funcionam como precursores da implementação, ou seja, do seu uso real.

Condizente com esse raciocínio, Katz (1999) argumenta sobre uma lógica de que a adoção de uma ideia se dá por meio da compatibilidade com os objetivos ou princípios que já se encontraram em um esquema prévio. Dito de outra forma, a ideia de compatibilidade está relacionada com a relativa facilidade com que os elementos de uma ideia a ser difundida são incorporados aos elementos de uma estrutura receptora pré-existente.

Sob essa perspectiva, Ansari *et al.*, (2010) afirmam que os padrões específicos de adaptação prática dependerão do ajuste entre a prática difundida e a organização adotante, em que esse ajuste é definido como o grau em que as características de uma prática são consistentes com as necessidades, objetivos e estrutura de uma organização adotante. Embora essa noção de ajuste seja geralmente vista como auto evidente, a maneira pela qual diferentes tipos de ajustamento afetam o processo de adoção e adaptação é muito menos bem compreendida.

O ajustamento da prática gerencial difundida pode ser visto, como argumentado por Ansari *et al.*, (2010), em duas dimensões-chave: fidelidade e extensão. A primeira dimensão está relacionada ao escopo e significado da prática que está sendo implementada, o que representa o quanto a prática ajustada se assemelha ou se desvia em espécie das características da versão inicial difundida. A segunda, avalia se o grau de implementação da prática é maior ou menor do que a versão anterior, refletindo a ‘dosagem’ aplicada da prática.

Dessa forma, configura-se uma linha de investigação apropriada para análise da adoção do *Balanced Scorecard* como referência para o sistema de medição de desempenho estratégico governamental. Uma vez que, como apontado por Cooper *et al.*, (2016), embora mantendo e aprimorando suas ideias centrais, o BSC parece ser uma ‘tecnologia de código aberto’. O BSC não tem marca registrada ou direitos autorais; e enquanto viaja através do tempo e do espaço, seu sucesso não o impede de ser transformado. Paradoxalmente, o seu desenvolvimento tem sido mantido aberto, com muitas potencialidades e possibilidades de modificações.

Contudo, uma pré-condição importante a ser considerada sobre a adoção e implementação bem-sucedida do *Balanced Scorecard* é de que as ligações entre a estratégia, a mensuração de desempenho e as decisões organizacionais devem ser bem compreendidas (HOQUE, 2014).

Essa percepção é corroborada por George *et al.* (2016, p. 1), que, ao estudarem a racionalidade do planejamento estratégico no contexto da gestão pública, afirmaram que a abordagem central para o planejamento racional “é o uso de (a) planejamento estratégico para definir metas estratégicas com base na varredura ambiental; e (b) medição de desempenho para avaliar a implementação dos objetivos estratégicos formulados”.

O planejamento racional propõe uma sequência lógica entre a formulação e a implementação da estratégia, segundo a qual os objetivos estratégicos definidos oferecem uma estrutura que orienta o uso da informação de desempenho durante a tomada de decisões (POISTER *et al.*, 2013).

Essa é uma pré-condição que encontra fundamento no próprio discurso que concebeu o BSC, como um sistema de medição de desempenho para ‘transformar a estratégia em ação’ (KAPLAN, NORTON, 1997). Sob o contexto da gestão governamental, pode-se afirmar que essa pré-condição é constituída pela compreensão acerca dos elementos conceituais relativos (1) à estrutura do planejamento da estratégia governamental; (2) às dimensões a serem

mensuradas na estrutura das ações do governo, que materializam a estratégia; e (3) à própria estrutura do BSC; vislumbrando-se as relações integrativas entre esses elementos que desenham o funcionamento racional da medição do desempenho do governo, para subsidiar o processo de tomada de decisão.

Dessa forma, as seções seguintes apresentam delineamentos relevantes sobre essas três dimensões conceituais que se interagem no processo de mensuração do desempenho governamental.

2.2. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

Em busca de uma compreensão geral sobre como a estratégia do governo, por meio de suas políticas públicas, é racionalmente estruturada, a partir dos tópicos seguintes, o planejamento estratégico de políticas públicas será explorado através da articulação de estudos anteriores que propiciam o reconhecimento do seu significado, das suas etapas, da sua trajetória, e dos elementos conceituais de sua estrutura racional.

2.2.1. ESTRATÉGIA GOVERNAMENTAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

O campo da pesquisa em estratégia organizacional é amplo e diversificado com números significantes de teorias concorrentes emergidas em curtos espaços de tempo. Muitos estudiosos se dedicam a caracterizar as diversas abordagens sobre o tema, no sentido de situar a evolução e a trajetória do conceito e demonstrar o nível de complexidade a ele atribuído com o tempo. Sob essa perspectiva, compreender o significado de estratégia governamental não é algo tão simples de se alcançar e, além disso, essa compreensão é ainda mais dificultada pelos desafios postos pela complexidade do ambiente de atuação da administração pública, que subverte a essência característica atribuída a esse significado.

A origem histórica do conceito de estratégia pode ser situada na arte militar, onde se define, de forma ampla e vaga, uma campanha para aplicação de forças em grande escala contra um inimigo. A teoria dos jogos, concebida no final da década de 1940, introduziu o conceito de estratégia no meio organizacional, fornecendo uma perspectiva unificadora para todos os tipos de situação de conflito, independentemente de sua origem, se na guerra, na política, ou atividades empresariais (ANSOFF, 1977).

Sob a seara da evolução do conceito de estratégia organizacional, Whittington (2002) mapeou quatro abordagens estratégicas surgidas em uma linha temporal:

- A abordagem do ‘planejamento’, emergente na década de 1960, centra-se em ferramentas e técnicas para ajudar os gestores a tomar decisões sobre a direção do negócio. Nessa abordagem, ferramentas importantes de análises incluem as matrizes de carteira, análise da estrutura organizacional e o conceito de competências essenciais.
- A partir de 1970, os pesquisadores de ‘política’ desenvolveram um novo foco, analisando os *pay-offs* organizacionais para perseguir diferentes direções estratégicas. A opção clássica da abordagem política tem sido considerada como estratégia de diversificação, no entanto, estratégias de inovação, aquisições, *joint ventures* e internacionalização, também têm sido consideradas sob essa abordagem.
- Desde os anos 1980, a estratégia tem sido abordada por pesquisadores como ‘processo’, para compreender como as organizações primeiro reconhecem a necessidade de mudança estratégica e, em seguida, alcançam seus objetivos.
- A abordagem ‘prática’, emergente em período mais recente, baseia-se em muitas das ideias da escola de processo, mas retorna para o nível gerencial, preocupada com a forma como os estrategistas ‘estrategizam’. Isso envolve a recusa em privilegiar a performance da organização, em benefício da performance do campo como um todo ou dos praticantes da estratégia individualmente.

Mintzberg *et al.* (2000) afirmam que o conceito de estratégia requer uma série de definições, para as quais identificam cinco abordagens fundamentais, a que chamou de “cinco Ps para estratégia”, quais sejam, (1) estratégias como planos, em que organizações desenvolvem planos para seu futuro (uma direção, um guia ou curso de ação); (2) estratégias como padrões, onde as organizações extraem padrões de seu passado (coerência em comportamento ao longo do tempo); (3) estratégias como posição, relaciona-se com a localização de determinados produtos em determinados mercados; (4) estratégias como perspectiva, relacionada à maneira fundamental de uma organização fazer as coisas; e (5) estratégias como truque (pretexto), visto como ‘manobras’ específicas para enganar um oponente ou concorrente.

A compreensão do significado atual de ‘estratégia’, no âmbito governamental, não é algo tão simples de se alcançar, uma vez que, essa compreensão é dificultada pela percepção geral da ausência de sua formalização em um contexto histórico, ou seja, a estratégia formal, tradicionalmente, esteve fora do contexto do setor público.

Llewellyn e Tappin (2003), argumentaram que a ausência tradicional da formalização da estratégia governamental, até então, por eles observada, não implicava dizer que os serviços

públicos não enfrentavam preocupações altamente contenciosas, mas apenas que, até aquele momento, não tinham o envolvimento com a gestão estratégica.

Esse envolvimento ainda não se demonstra, atualmente, em adequado nível de consolidação perante a literatura relativa à gestão pública. Hansen e Ferlie (2016), afirmam que só recentemente é que a gestão estratégica recebeu a devida atenção dentro dessa literatura, encontrando-se ainda em pleno desenvolvimento.

Autores como Bresser-Pereira (1996), Costa e Castanhar (2003), Trevisan e Van Bellen (2008), dentre outros, destacam aspectos histórico-evolutivos da administração pública, de uma forma global, mas com certa ênfase no contexto brasileiro, os quais demarcam uma necessidade de mudança frente ao posicionamento insuficiente do Estado em relação às crescentes demandas por um melhor desempenho das ações do governo.

Com isso, a difusão internacional da ideia de reforma do Estado e do aparelho de Estado passou a ser o princípio organizador da agenda pública dos anos 80 e 90 (BRESSER-PEREIRA, 1996), o que provocou uma proliferação de estudos sobre políticas públicas e a sua consequente evolução (TREVISAN, VAN BELLEN, 2008).

Bozzi (2001) evidenciou a necessidade de uma agenda de modernização do Estado, reforma administrativa e avaliação do desempenho da gestão pública, como pré-requisitos para promover um desenvolvimento governamental que inclui estabilidade macroeconômica, maior equidade, alocação mais eficiente dos recursos e crescimento econômico sustentável. Essa visão é baseada na percepção de que a gestão pública é a instância mediadora entre a implementação de políticas públicas desenvolvidas no campo da política e os resultados obtidos com a sua aplicação no campo da administração. Melhorar a gestão pública, nesse contexto, tornou-se uma perspectiva estratégica de consolidação institucional.

Dessa forma, percebe-se que o conceito de políticas públicas passa a estar bem relacionado à noção de gestão estratégica, por quanto representa o direcionamento da ação do governo através de um processo, ou conjunto de processos, que culmina na escolha racional de prioridades.

Essa inferência é corroborada pelas exposições de Bozzi, (2001) sob o contexto de uma necessária reforma administrativa do Estado, vista de forma global, em que se exige uma gestão estratégica com clara definição de visão, objetivos e metas; com critérios e indicadores de forma que se permita avaliar o desempenho das organizações e dos programas através dos quais as políticas públicas são implementadas.

Sob essa lógica argumentativa, nota-se que as políticas públicas são constituídas por diretrizes, princípios norteadores da ação do governo; regras e procedimentos para as relações entre o poder público e a sociedade (TEIXEIRA, 2002). São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos (MATIAS-PEREIRA, 2012).

Saravia (2006), em uma visão mais ampla sobre políticas públicas, afirma que é possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. A finalidade última de tal dinâmica – a consolidação da democracia, a justiça social, a manutenção do poder e a felicidade das pessoas – constitui elemento orientador geral das inúmeras ações que compõem determinada atuação do governo.

Com uma perspectiva mais operacional, pode-se dizer que é constituída por um sistema de decisões públicas que visa ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos, de atividades e da alocação dos recursos necessários para atingir esses objetivos (SARAVIA, 2006).

Em uma definição que torna clara a relação entre políticas públicas e estratégia, Matias-Pereira (2012, p. 40) afirma que:

As políticas públicas são instrumentos utilizados pelos Estados-nação como uma estratégia para a realização de políticas socioeconômicas, cujo elemento tático pressupõe a intervenção social no sentido de responder a demandas, principalmente dos setores marginalizados da sociedade, considerados como vulneráveis. Observa-se que essas demandas são traduzidas pelos detentores do poder, mas são influenciadas por uma agenda que se gera na sociedade civil por meio da pressão e mobilização social. Compreende, assim, um elenco de ações e procedimentos que visam à resolução pacífica de conflitos em torno da alocação de bens e recursos públicos.

Assim, pode-se dizer que as políticas públicas traduzem o significado da estratégia no setor público. São elas que, do ponto de vista mais amplo, orientam os rumos a serem seguidos pela ação governamental e estabelecem os critérios básicos que devem ser observados por essa ação.

Como características essenciais da estratégia governamental, sob esse contexto, as políticas públicas são concebidas a partir de uma lógica racional de construção estratégica, que se apresenta como um modelo heurístico para a fase de execução das ações do governo (BRIDGMAN, DAVIS, 2003), formulada sob uma visão determinística, linear, com interações previsíveis entre variáveis determinadas, pressupondo mudanças sequenciais expressas em

relações de causa e efeito vislumbradas ao longo de um período de tempo específico (HEAD, ALFORD, 2015).

No entanto, sob a perspectiva de abordagens estratégicas de cunho processual e prático, essa racionalidade característica da estratégia governamental, vislumbrada nas políticas públicas, é desafiada por um ambiente complexo, dinâmico e com rápidas mudanças, exigindo constantes alterações estratégicas e operacionais para responder adequadamente novos contextos (ARNABOLDI *et al.*, 2015), em processos em que pequenas falhas são geradas e se amplificam dentro desse ambiente ao longo do tempo para autogerar instabilidades e crises, independentemente de fatores externos, minando previsões estatísticas e, assim, subvertendo uma abordagem racionalmente planejada (MURPHY, 1996).

As estratégias de governo precisam, dessa forma, alicerçar-se em contribuições paradigmáticas que vão além dos postulados da racionalidade linear, considerando instabilidades, não como defeitos ou perturbações da normalidade, mas como um fator inerente ao ambiente de atuação da administração pública, que a ela determina evoluções inevitáveis, sob pena de colapso operacional. Entretanto, as mudanças ocorridas ao longo do tempo na forma de planejar a ação governamental, evidenciam a predisposição do desenvolvimento da administração pública sob modelos mais sofisticados de gestão estratégica, embora grandes desafios ainda sejam prevaletentes, em especial os relativos à cultura organizacional voltada para o desempenho estratégico.

2.2.2. O MODELO RACIONAL DO CICLO DE POLÍTICAS

O campo da análise de políticas tem sido estreitamente ligado a uma perspectiva que considera o processo político como evoluindo através de uma sequência de fases em ordem cronológica, em que, primeiramente, os problemas são definidos e colocados em discussão, em seguida, políticas são desenvolvidas, adotadas e implementadas; e, finalmente, essas políticas são avaliadas em função de sua efetividade e eficiência, quando serão encerradas, continuadas ou reiniciadas.

A racionalidade entre as relações desses estágios é assumida por diversas tipologias de quadros conceituais, que tiveram uma base teórica inicial a partir da qual se desenvolveram, como relatado por Jann e Wegrich (2006, p.43):

A ideia de modelar o processo político em termos de etapas foi apresentada pela primeira vez por Lasswell. Como parte de sua tentativa de estabelecer uma ciência política multidisciplinar e prescritiva, Lasswell introduziu (em 1956) um modelo do processo político composto de sete etapas: inteligência, promoção, prescrição,

invocação, aplicação, término e avaliação. Embora esta sequência de estágios tenha sido contestada (em particular, porque o encerramento antecede a avaliação), o próprio modelo tem sido altamente bem-sucedido como um quadro básico para o campo de estudos de políticas e tornou-se o ponto de partida de uma variedade de tipologias do processo político. Com base no crescimento do campo de estudos de política nos anos 60 e 70, os modelos de estágios serviram a necessidade básica de organizar e sistematizar um crescente corpo de literatura e pesquisa. Subsequentemente, foram apresentadas diversas variações da tipologia dos estágios, oferecendo geralmente mais diferenciações de (sub) fases. As versões desenvolvidas por Brewer e DeLeon (1983), May e Wildavsky (1978), Anderson (1975) e Jenkins (1978) estão entre as mais adotadas. Hoje, a diferenciação entre a definição da agenda, a formulação de políticas, a tomada de decisões, a implementação e a avaliação (eventualmente levando ao término), tornou-se a maneira convencional de descrever a cronologia de um processo político.

Esse modelo identifica etapas-chave na formulação de políticas e as ordena em uma sequência lógica, como são apresentadas no Quadro 01:

Quadro 01 - Etapas percorridas pelas políticas públicas.

Etapa	Descrição
Definição da Agenda	A formulação de políticas pressupõe o reconhecimento de um problema político. O próprio reconhecimento do problema requer que um problema social tenha sido definido como tal e que a necessidade de intervenção estatal tenha sido expressa. O segundo passo seria que o problema reconhecido seja realmente colocado na agenda para uma séria consideração da ação pública.
Formulação de Políticas e Tomada de Decisão	Durante esta fase do ciclo de políticas, os problemas, propostas e demandas expressos são transformados em programas governamentais. A formulação e adoção de políticas inclui a definição de objetivos - o que deve ser alcançado com a política - e a consideração de diferentes alternativas de ação. Alguns autores diferenciam entre a formulação (de alternativas para a ação) e a adoção final (a decisão formal de assumir a política).
Implementação	A decisão sobre uma linha de ação específica e a adoção de um programa não garantem que a ação no terreno respeite rigorosamente o intuito e os objetivos dos decisores políticos. A fase de execução ou aplicação de uma política pelas instituições e organizações responsáveis que são, muitas vezes, mas nem sempre, parte do setor público, é referida como implementação.
Avaliação e Terminação	A elaboração de políticas deve contribuir para a resolução de problemas ou, pelo menos, para a redução da carga problemática. Durante a fase de avaliação do ciclo de políticas, estes resultados pretendidos das políticas passam para o centro das atenções. O raciocínio normativo plausível que, finalmente, a formulação de políticas deve ser avaliada em relação aos objetivos e impactos pretendidos constitui o ponto de partida da avaliação de políticas. Porém, a avaliação não está apenas associada à fase final do ciclo de políticas que termina com o término da política ou seu redesenho com base na percepção de problemas modificados e na definição da agenda. Ao mesmo tempo, a pesquisa de avaliação forma uma subdisciplina separada nas ciências políticas, que se concentra nos resultados pretendidos e nas consequências não desejadas das políticas. Os estudos de avaliação não se restringem a uma determinada fase do ciclo político; em vez disso, a perspectiva é aplicada a todo o processo de formulação de políticas e de diferentes perspectivas em termos de calendário (<i>ex ante</i> , <i>ex post</i>).

Fonte: Elaboração própria com base em (JANN, WEGRICH, 2006).

A sequência linear entre os diferentes estágios foi concebida como um modelo prescritivo de planejamento e tomada de decisões para resolução de problemas desenvolvidos.

Enquanto os estudos empíricos sobre tomada de decisão e planejamento em organizações, sob a abordagem da teoria racional da tomada de decisão (SIMON, 1979), têm repetidamente apontado que a tomada de decisões do mundo real geralmente não segue esta sequência de estágios discretos, como um tipo ideal de planejamento racional e tomada de decisão, por diversos motivos, como argumenta Sabatier (2010); Bridgman e Davis (2003, p. 99) apontam que a lógica do modelo fornece uma heurística útil para lidar com a complexidade na formulação de políticas: “a formulação de um ciclo de políticas é uma primeira incursão na complexidade, organizando observações em padrões familiares e fornecendo assim um guia para a ação”.

De acordo com esse modelo racional, qualquer tomada de decisão deve ser baseada em uma análise abrangente de problemas e objetivos, seguida de uma coleta abrangente de dados e análise de informações em uma busca da melhor alternativa para alcançar esses objetivos (SIMON, 1979).

Sob esse raciocínio, algumas versões do modelo racional consideram essas etapas somente como lineares e sequenciais, entretanto, a visão mais comum é de um ciclo; um processo circular que pode ser contínuo, truncado ou interrompido, assim como pode ser incrementado durante vários ciclos de realimentação por *feedbacks* acerca do alcance de seus objetivos (RITTER, BAMMER, 2010).

Embora reconheça que o papel da heurística de estágios tenha sido reconhecido até pelos críticos mais influentes, Sabatier (2010) argumenta que o modelo racional é desconectado com a realidade, fundamentando-se em causas que apontam para relações complexas entre diferentes variáveis que atuam no processo político real, diz que o modelo tem sobrevivido mais que a sua utilidade e deve ser substituído por modelos mais avançados.

Everett (2003), de outra forma, ao observar que bons processos racionais de políticas são vistos como tendo os resultados mais eficazes, argumenta que há pouca dúvida de que uma formulação de política eficaz exige um bom processo racional, mas argumenta que esse processo não é um substituto para a tomada de decisões real, mas um mecanismo administrativo e burocrático para efetivamente direcionar as ações de campo.

Dessa forma, apesar das críticas, o modelo do ciclo de políticas racional pode ser visto como um modelo normativo de como se deve tomar decisões racionais e não como um modelo descritivo de tomada de decisão real. Sob esse raciocínio, Jann e Wegrich (2006) apontam que o seu apelo como modelo normativo para a formulação de políticas de tipo ideal, racional e

baseada em evidências é uma das principais razões do sucesso e da durabilidade da tipologia dos estágios; que se constitui em um conjunto de elementos conceituais relevantes para a compreensão de como a estratégia governamental se desencadeia entre as etapas de planejamento, execução e avaliação.

2.2.3. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL

Como mecanismo de consolidação do raciocínio vislumbrado nos estágios de definição de agenda, formulação e tomada de decisão, o planejamento governamental, evoluiu concomitantemente com as mudanças e o crescente nível de complexidade no ambiente de atuação do Estado, de forma mais nítida a partir do início do século XX, assumindo algumas características específicas que lhes diferenciam do planejamento empresarial. Essa evolução foi exigida em decorrência de crises econômicas, conflitos entre nações, transformações substanciais nos ambientes industrial, tecnológico, político, econômico, ambiental, cultural e social, que exigiram dos governos uma atuação sistematizada, estratégica e realista para atender as necessidades que se formaram com a evolução desse ambiente.

Costa-Filho (2011, p. 291) retrata um novo padrão de Estado produtivo-tecnológico, que formou sociedades nacionais altamente complexas:

No estrato econômico: megavariação de produtos, processos, logísticas, organizações, formas de comércio e propaganda, esquemas financeiros. Na realidade social: gigaproliferação de atores, organizações, necessidades, reivindicações, conflitos, crenças e valores. No âmbito institucional: múltiplas e crescentes defasagens entre organizações e normas disponíveis – concebidas em etapas menos inovadoras – e as que se tornam imprescindíveis pela mudança vertiginosa do momento presente.

O conceito de planejamento governamental vai além das definições mais simples, geralmente vinculadas às teorias da administração, as quais quase sempre fazem referência ao processo de definição de resultados, ao estabelecimento dos meios para se alcançar os objetivos ou às maneiras de interferir na realidade de modo a transformá-la, tomando no presente decisões que afetam o futuro e agregam valor econômico para a organização empresarial. O centro do debate sobre planejamento governamental, no entanto, deve estar no equilíbrio das relações entre Estado, sociedade civil e esfera pública; no papel do Estado; nos dilemas entre política e análise de políticas; e nos assuntos que decorrem destas relações (SANTOS, 2011).

Esse conceito foi transformado de forma mais intensa a partir da evolução das experiências de planejamentos mais sistemáticos no âmbito do setor público, que foram iniciadas por volta dos anos de 1930 na esteira das políticas públicas concebidas para enfrentar as consequências da crise mundial de 1929, que desarticulou os fluxos comerciais e atividades

produtivas dos países, criando consequências econômicas e sociais graves (COSTA-FILHO, 2011).

Ao longo do desenvolvimento dessas experiências, o planejamento governamental foi se delineando a partir de um foco normativo tradicional, baseado em aspectos econométricos, em direção a um conceito que agrega a ‘estratégia’ como direcionador das políticas públicas (COSTA-FILHO, 2011), utilizando-se do conceito de planejamento estratégico corporativo, ou seja, das abordagens do planejamento estratégico desenvolvido no setor privado (KAUFMAN, JACOBS, 1987). Isso não significa, porém, como observado por Bryson e Roering (1987), que todas as abordagens para o que poderia ser chamado de estilo corporativo de planejamento estratégico são igualmente aplicáveis ao setor público.

Sob essa seara, as estratégias de atuação e da alocação dos recursos traduzem a trajetória para se alcançar os objetivos das políticas públicas, envolvendo um sistema de decisões que visa ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social (SARAVIA, 2006).

Segundo Bryson e Roering (1987), o que distingue o planejamento estratégico do planejamento mais tradicional é sua ênfase na (1) ação, (2) na consideração de um conjunto amplo e diversificado de partes interessadas, (3) na atenção às oportunidades e ameaças externas e forças e fraquezas internas, e (4) na atenção aos concorrentes atuais ou potenciais.

Utilizando-se do planejamento estratégico corporativo, o governo avalia seus pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças como base para a formulação de estratégias de ação e determinação de sua viabilidade para atingir metas e objetivos em determinadas ‘áreas-chaves’ do seu campo de atuação (KAUFMAN, JACOBS, 1987).

Um outro foco de análise sobre o planejamento governamental investiga a ênfase considerada em diferentes visões sobre as fases de elaboração, implementação e avaliação. Oliveira (2006) destaca quatro visões típicas de planejamento governamental e implementação de políticas públicas, como apresentado no Quadro 02:

Quadro 02 - Visões típicas de planejamento e implementação de políticas públicas.

Visão do Planejamento	Características
Visão de confecção de planos	Planejamento de políticas públicas associado a atividades de se elaborar planos, com isso envolvendo tomada de decisões políticas, reuniões de discussão, mapas detalhados, modelos matemáticos e cenários, criação de legislação e distribuição de responsabilidades, e ao final se gera um plano. Uma vez que terminem essas etapas, assume-se que automaticamente as ações planejadas serão implementadas e atingirão os resultados esperados, se o plano foi bem-feito e tiver o orçamento aprovado. Assim a avaliação de um processo de planejamento é vista primordialmente sobre a ótica de confeccionar planos. Caso o plano desenhado inicialmente seja bom, o resultado ao final será bom. Se o plano é ruim, o resultado é ruim. O que as políticas públicas necessitam é de bons “planejadores” com mentes privilegiadas e “visão de futuro” para se anteceder ao que vem no futuro e fazer planos corretos que levem aos resultados calculados.
Visão pré-integrada (plano considera a implementação)	Planejamento reconhece o papel da implementação, mas ainda enfatiza a elaboração de planos como chave primordial para o sucesso de políticas públicas. Nela, como na visão anterior, existem bons e maus planos. Porém, segundo essa visão, muitos dos bons planos falham porque houve problemas técnicos na implementação, foram sabotados ou não foram implementados exatamente de acordo com o que foi indicado no plano.
Visão integrada com plano e gestão da implementação.	Uma versão um pouco mais moderna desta visão de planejamento tenta adicionar um componente de implementação no plano. Com isso priorizam-se alguns mecanismos de gestão da implementação dos planos para garantir que aquilo indicado no plano vai ser implementado. Esses mecanismos incluem monitoramento, auditorias e reuniões técnicas de acompanhamento. Porém, por mais que se fiscalize, os resultados muitas vezes ainda são insatisfatórios porque houve diversos tipos de problemas institucionais, muito do planejado não era executável ou as condições iniciais mudaram com o tempo.
Visão popular ou populista, ou “politicamente correta”	Planejamento com total ênfase na participação da população ou sociedade civil na implementação dos planos. Essa visão está em moda nos últimos anos, principalmente com as organizações multilaterais e alguns setores do governo. Aqui os beneficiários têm que ajudar a monitorar o projeto, denunciar, participar de assembleias etc. Muitas vezes criam-se “conselhos populares” para decidir e acompanhar ou chamam a sociedade e empresas para ajudar.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Oliveira (2006, p. 275-276).

Nesse processo evolutivo em que se percebe nítidos tipos de visões que caracterizam o planejamento governamental, coerente com a evolução do planejamento governamental de uma perspectiva de características tradicionalmente econométrica para uma outra de características estratégicas, como já visto, depreende-se que, também, há um fluxo evolutivo quanto a participação dos diversos envolvidos com as políticas públicas.

Nessa perspectiva, o foco de discussão recai sobre os compromissos estabelecidos pelo planejamento governamental. Essa discussão apresenta duas dimensões: interna e externa. Na dimensão interna, é discutido o envolvimento dos agentes públicos para a construção e implementação do planejamento. Na dimensão externa, discute-se aspectos de amplo envolvimento social, com grande ênfase no conceito de governança.

Na primeira dimensão, os agentes públicos são o foco principal de análise, em que, com a evolução do planejamento tradicional para o estratégico, surge também a necessidade de

maior amplitude de envolvimento desses agentes. A plena utilização dos instrumentos de planejamento estratégico depende do reconhecimento e da aceitação do modelo pelos agentes políticos, dirigentes públicos e servidores públicos (PARES, VALLE, 2006).

Keinert (1997) aponta, sobre essa primeira dimensão, diferentes percepções acerca das relações entre o ‘compromisso no topo’ e o ‘compromisso na base’. Assim, caso o compromisso seja apenas da alta administração, todos os demais agentes internos serão reduzidos a meros implementadores. E isso significa pouco compromisso com o processo de formulação de estratégias, bem como com as estratégias resultantes, sufocando as iniciativas de operadores individuais e supervisores. Como consequência, têm-se que a produtividade e satisfação dos envolvidos no processo é menor, quando planejada por outros. Segundo Keinert (1997, p. 59):

[...] a questão não é somente saber quando a administração está comprometida com o plano, mas quando a) o plano é coerente com a administração b) quando o compromisso com o plano engendra compromisso com o processo de formulação de políticas, e c) quando a própria natureza do plano realmente fomenta o compromisso da administração com sua missão.

Uma questão tão importante quanto planejar é alinhar o plano estratégico com seus executores. O alinhamento estratégico tem impactos substanciais sobre a motivação e desempenho organizacional, propiciando que as ações estratégicas sejam direcionadas congruentemente ao alcance dos objetivos individuais e organizacionais (DECOENE, BRUGGEMAN, 2006).

Relacionada ao alinhamento estratégico está a cultura organizacional. A gestão estratégica exige uma mudança cultural. Cultura se refere às crenças dominantes ou ideologias predominantes nas organizações, que podem moldar e refletir as relações de poder organizacional e sua resposta à mudança, influenciando, de tal forma, a implementação das práticas de gestão estratégica (JULNES, HOLZER, 2001).

Sob essa perspectiva, Ansoff (1977) já considerara que a resposta de uma organização aos novos desafios estratégicos não requer apenas um novo método para pensar sobre o problema, mas também novas competências e culturas gerenciais, capazes de traduzir o pensamento em ação estratégica.

Matias-Pereira (2012), observando os avanços e inovações metodológicas e instrumentais no contexto brasileiro, inseridos pela Constituição Federal de 1988, no campo do planejamento governamental, afirma que o atual modelo está ‘razoavelmente’ apoiado na participação efetiva das equipes técnicas na formulação, no monitoramento, na avaliação e na revisão das políticas públicas.

Entretanto, pesquisas como as de Silva e Revoredo (2005) e Ribeiro Filho *et al* (2006) indicam que ainda não existe, no mesmo contexto, um nível significativamente suficiente de maturidade metodológica para o alinhamento estratégico, ou seja, a temática ainda não se apresenta devidamente maturada na cultura dos gestores públicos brasileiros.

Sob a dimensão externa, discute-se o aspecto da governança, em que processo democrático trouxe para a ‘arena’ os movimentos sociais, as exigências de maior transparência com os negócios públicos e de prestação de contas. O planejamento governamental tende a emular esse ambiente social, que exige crescente governança para governar ‘com’ e para fazer ‘com’ a sociedade (PARES, VALLE, 2006).

A governança corporativa no setor público deve ser entendida como a proteção ao inter-relacionamento entre a administração, o controle e a supervisão, relacionando, desse modo, governança à capacidade administrativa e financeira do Estado para transformar em realidade as decisões tomadas, visando a consecução dos objetivos políticos de forma eficiente, eficaz e efetiva; a publicidade dos atos e a prestação de contas; baseada em uma relação ética, transparente e participativa entre governo e sociedade (MATIAS-PEREIRA, 2012).

Considerado como um avanço no que concerne à capacidade de estabelecer um conjunto de regras, normas e leis capazes de dar sustentabilidade às práticas participativas, o planejamento governamental é visto, sob essa seara, como uma espécie de instrumento contratual da relação governo – sociedade (FREY, 2007).

Dessa forma, a medida em que o planejamento governamental se desenvolve de uma perspectiva tradicional econométrica para uma perspectiva de planejamento estratégico, também evolui de um planejamento tecnocrático para um planejamento participativo, caracterizando, assim, a especificidade da amplitude dos contornos do planejamento estratégico governamental contemporâneo.

Sob as sombras da evolução do planejamento governamental, surge também, ocasionalmente, suposições de processos de institucionalização de novos modelos de gestão sobre a administração pública, assim como as práticas gerenciais que os seguem, em busca da legitimação da gestão pública perante as demandas da sociedade, utilizados, por muitas vezes, como políticas simbólicas de mero valor retórico, como a existência de casos de “*participativismo* populista e demagógico” afirmados por Oliveira (2006), com o intento de manipulação da percepção coletiva a respeito das organizações públicas, em que não é rara a

observação de iniciativas inovadoras que avançam mais em autopromoção e retórica do que em fatos concretos (OLIVEIRA, 2006; SECCHI, 2009).

Enfim, o planejamento governamental experimenta em seu contexto histórico a imersão sob conceitos sofisticados de planejamento estratégico, invocando paralelamente a noção de governança sob os ideais de planejamento participativo. Contudo, como um desafio prático, as limitações do processo de planejamento devem ser reconhecidas perante os instrumentos que o materializam, principalmente quanto à sua capacidade para prever e alcançar um futuro desejável em qualquer contexto de seu ambiente; de forma que se propicie adequadamente a construção de relações de confiança e aprendizado entre os diversos atores das políticas públicas, na busca do bem comum sob os princípios da ética, equidade, transparência e responsabilidade.

2.2.4. A LÓGICA PROGRAMÁTICA DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

Estudos sobre a implementação e avaliação de políticas, podem oferecer alguns paralelos esclarecedores para a evolução das visões de planejamento que foram analisadas anteriormente. As abordagens acerca da implementação e da avaliação de políticas públicas, que se desenvolveram no início e até meados da década de 1980, caracterizadas como um modelo *top-down*, pressupõem que a execução dos planos está completa em um dado momento e avaliam a implementação pelo grau em que os resultados estão em conformidade com a política (SABATIER, 2010).

As visões subsequentes sobre a forma de implementação e avaliação de políticas modificaram consideravelmente essa abordagem e viram a transformação de idéias em ação de forma mais interativa. A própria implementação torna-se objeto de avaliação, avaliando-se características do processo, tais como o envolvimento do ambiente, a interação organizacional ou o senso de realização, sob a aspiração de apoiar o desenvolvimento e a mudança com um viés sobre fazer algo melhor, em vez de apenas torná-lo diferente (PATTON, 1994).

Nesse contexto, Alexander e Faludi (1989) argumentam que a avaliação de programas foi apresentada como um objetivo, quase cientificamente necessário à dinâmica do planejamento, em que esse é parte do processo deliberativo e interativo social, que liga os objetivos à ação e que transforma as idéias em realidades, é um processo recursivo e essencialmente hierárquico na sua progressão da abstração ampla para a realidade concreta e específica do caso, o que forma a lógica programática do planejamento governamental.

A lógica programática também tem evoluído de um modelo clássico caracterizado pela linearidade entre seus elementos estruturais. Em geral, os modelos de avaliação de políticas, como os de Avaliação Ambiental Estratégica - AAE - e de Avaliação Ambiental do Impacto - AAI, comumente se baseiam nessa estrutura, partindo-se da evolução de abordagens *top-down* e *bottom-up*, considerando relações de continência entre conceitos de planos, programas e projetos, como se depreende de Partidário (2000), de acordo com a Figura 01.

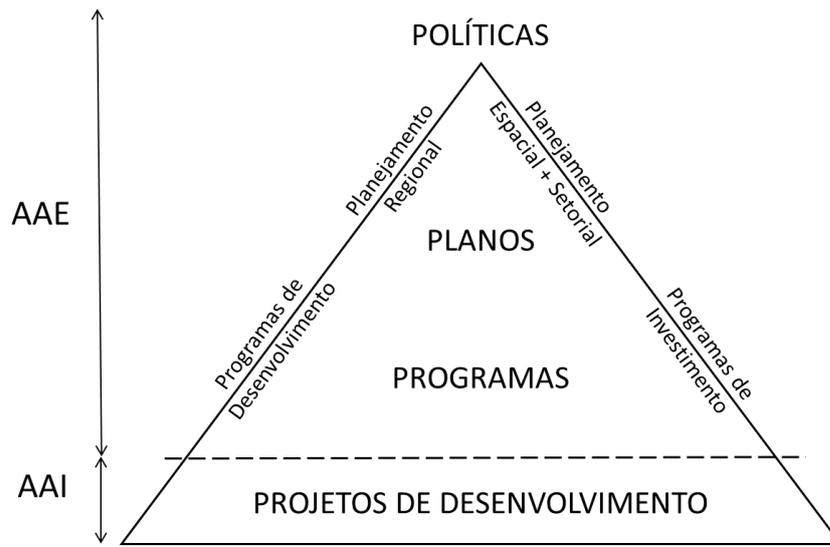


Figura 01 - Amplitude esperada da intervenção.
Fonte: Partidário (2000, p.654).

A composição plano, programa e projeto, é contemplada, por todo o mundo, em diversas abordagens práticas, como se observa dos trabalhos de Noble (2004); de Matias-Pereira (2012); de Jeh *et al.*, (2015); e de Karacan e Yazici (2015), por exemplo, realizados no Canadá, Brasil, Rússia e Turquia, respectivamente, apresentando formas muito similares, que são empregadas para traduzir as políticas públicas em ações que transformam idéias em realidade; direcionadas ao alcance de objetivos para resolução de problemas ambientais.

Contudo, o significado dos termos ‘política’, ‘plano’ e ‘programa’, particularmente quanto ao seu uso em diferentes países, varia consideravelmente. Políticas, em um país, podem ser chamadas de planos, em outros países; e vice-versa. Podem nem sempre ser distinguíveis dos projetos. Isto é frequentemente devido a diferenças no quadro institucional, no contexto econômico e político e nos procedimentos de planejamento. Em muitos países, um único documento de ação pode conter elementos de uma política, um plano e um programa, por exemplo (WOOD, DEJEDDOUR, 1992).

A evolução dessas abordagens foi desenvolvida sob visões em que a transformação de idéias em ação realiza-se de forma interativa com o ambiente caracterizado pela complexidade

de suas relações. Segundo Alexander e Faludi, (1989, p. 130), esse processo evolutivo “foi descrito como circular, reflexivo ou, finalmente, como um processo negocial”, em que foram incorporando aspectos reacionais para lidar com incertezas e mudanças do ambiente.

Uma abordagem evoluída tem sido denominada através da sigla PPIP: que representa a integração *policy - plan/program - implementation process*. O modelo PPIP oferece uma visão do planejamento que permite integrar políticas, planejamento, programas e projetos, decisões operacionais, decisões de implementação, implementação e os produtos, resultados e impactos das políticas implementadas (ALEXANDER, 1985; 2017). O Quadro 03 apresenta os elementos basilares dessa abordagem:

Quadro 03 - Elementos da abordagem PPIP para programação do planejamento Governamental.

Elemento	Descrição
Política	Conjunto de instruções que especificam os objetivos e os meios para alcançá-los, contendo relações entre programas com objetivos comuns, em que as ações programáticas são organizadas em uma sequência temporal, de acordo com a racionalidade técnica e as prioridades de atendimento, ordenando os objetivos gerais da política e os desagregando em objetivos específicos, que serão os objetivos gerais dos programas (ALEXANDER, 1985).
Programa	Esta é a prescrição de uma intervenção específica para alcançar objetivos definidos, identificando recursos a serem implantados, os contextos ou locais relevantes, o curso de ação prescrito e a população beneficiária. Os programas podem incluir regulamentos, planos ou projetos, e são especificações elaboradas de políticas. Eles são os "pedaços" de soluções para problemas específicos, em contraste com o plano de política que é uma resposta mais geral a questões e objetivos mais amplos. Naturalmente, essas distinções são relativas e não podem ser divorciadas de seu contexto: o que pode ser um programa em um nível pode ser uma política em outro (ALEXANDER, 1985).
Processos de Implementação.	Inclui tanto a especificação da política (coberta no desenvolvimento do programa) quanto as operações no campo (ALEXANDER, 1985). Constituindo-se em instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações, que quando limitadas no tempo, resultando em um produto final que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da atuação governamental, recebe a denominação de ‘projeto’; mas, quando essas operações se realizam de modo contínuo ou permanente, concorrendo para a manutenção da atuação governamental, são denominadas de ‘atividades’ (GARCIA, 1997).

Fonte: Elaborado pelo Autor com base em Alexander (1985) e Garcia (1997).

Sob o modelo PPIP, a definição da política e a sua implementação são reconhecidas como partes de um processo interativo, contínuo e dividido em estágios para conveniência analítica e explicativa, tornando o planejamento governamental racional e com um maior nível de conexão com o ambiente (ALEXANDER, 1985).

Essa lógica programática que instrumentaliza a estrutura do planejamento governamental, a partir de relações racionais entre os seus elementos conceituais, fornecem um modelo heurístico para as decisões operacionais, durante a implementação, que produzem os resultados das políticas, programas ou projetos e que afetam o ambiente social (SCHNEIDER; INGRAM, 1988).

Para além disso, essa lógica permite, através de seus elementos conceituais, a construção dos parâmetros para a medição e avaliação do desempenho das estratégias governamentais, permitindo a avaliação do nível de correspondência entre a formulação e a implementação das políticas públicas, ou planejamento e execução, em termos de produção, resultados intermediários, impactos, etc.; assim como a identificação dos fatores e circunstâncias ambientais que influenciam eventuais discrepâncias entre essas etapas (MATIAS-PEREIRA, 2012).

Dessa forma, uma vez que esses elementos conceituais - políticas, programas e processos de implementação - estejam presentes na estrutura racional do planejamento estratégico do governo, é adequado e relevante que o processo de medição do desempenho governamental os contemple em suas relações integrativas.

2.3. MEDIÇÃO DO DESEMPENHO

O tema medição de desempenho é explorado nesse tópico sob a relevância que assume no contexto da estratégia governamental. Nesse sentido, os propósitos de sua utilização, as dimensões de desempenho a serem avaliadas, assim como os modelos multidimensionais de sistemas de medição de desempenho, contribuem para assunção dessa relevância e se constituem nos objetos temáticos dessa análise; continuando a busca pela compreensão das relações de integração conceitual de sua estrutura racional.

2.3.1. PROPÓSITOS DA MEDIÇÃO DE DESEMPENHO GOVERNAMENTAL

A medição de desempenho tem assumido grande relevância no setor público em função das diferentes necessidades para as quais seus resultados satisfazem. Medidas de desempenho podem ser usadas para múltiplos e diversificados fins, pois diferentes pessoas têm diferentes propósitos relacionados à informação sobre o desempenho; legisladores têm finalidades diferentes dos jornalistas, por exemplo, assim como as diversas partes interessadas têm finalidades diferentes das dos gestores públicos em geral.

Para qualquer que seja os propósitos, o processo de medição de desempenho tem por intenção fornecer informações confiáveis e válidas sobre o desempenho. Contudo, no contexto da gestão governamental, mesmo confiáveis e válidos, esses dados são de pouca utilidade para os gestores governamentais, se eles não têm uma ideia clara sobre como usá-los ou se os dados não são adequados para esse uso específico (THEURER, 1998).

Trilhando por essa suposição, Behn (2003, p. 588) enumera oito diferentes propósitos para os quais os gestores públicos podem usar as informações de desempenho reconhecendo que, “para a mensuração do desempenho, o propósito real do gestor público - na verdade, o único propósito real - é melhorar o desempenho”. O Quadro 04 apresenta esses propósitos básicos definidos por Behn (2003):

Quadro 04 - Oito propósitos que os gerentes públicos têm para medir o desempenho.

O Propósito	A pergunta do gestor público que a medida de desempenho pode ajudar a responder.
Avaliar	Qual é o desempenho da minha agência pública?
Controlar	Como posso garantir que meus subordinados estão fazendo a coisa certa?
Orçamento	Em quais programas, pessoas ou projetos a minha agência deve gastar o dinheiro público?
Motivar	Como posso motivar o pessoal de linha, gerentes médios, colaboradores sem fins lucrativos e com fins lucrativos, partes interessadas e cidadãos a fazerem as coisas necessárias para melhorar o desempenho?
Promover	Como posso convencer os superiores políticos, legisladores, interessados, jornalistas e cidadãos de que minha agência está fazendo um bom trabalho?
Celebrar	Que realizações são dignas do importante ritual organizacional de celebrar o sucesso?
Aprender	Por que é que algo funciona ou não funciona?
Melhorar	O que exatamente alguém deve fazer diferente para melhorar o desempenho?

Fonte: Behn (2003, p. 588).

Behn (2003) argumenta ainda que vários outros propósitos para medir o desempenho, não estão incluídos em sua lista, como: planejamento, tomada de decisões, modificação de programas, definição de metas de desempenho, reconhecimento do bom desempenho, comparação de desempenho, informação a *stakeholders*, contratação de desempenho e promoção de responsabilidade; porque são realmente subpropósitos de um ou mais dos seus oito propósitos básicos.

Entende-se, de uma forma geral, que os gestores públicos podem usar medidas de desempenho para atingir concomitantemente uma série de propósitos muito diferentes, que precisam ser escolhidas cuidadosamente para que sejam apropriadas ao alcance de cada propósito individualmente.

Contudo, coloca-se nessa discussão o comprometimento que os Governos devem ter com as expectativas da sociedade por melhor desempenho das suas ações e, nesse sentido, o foco na medição do desempenho, em todos os níveis de governo e em organizações sem fins lucrativos, reflete as demandas dos cidadãos para provas de efetividade dos programas implementados (BRIGNALL, MODELL, 2000).

As pressões sociais sobre os Governos e, em geral, sobre os gestores públicos, para melhorar a qualidade de seus produtos são vistas como uma tendência internacional, em que, segundo Arnaboldi *et al.* (2015, p. 1):

Há pressões implacáveis sobre os gestores de serviços públicos para agir sobre a qualidade dos seus serviços. A ideia de "mais com menos" tornou-se um slogan, uma vez que os gestores procuram manter ou melhorar a qualidade da prestação de serviços. Este fenômeno é generalizado - uma tendência internacional da qual não há escapatória para os gestores de serviço público.

Embora se suponha a existência de tal comprometimento por parte do Governo, os cidadãos, de forma individual, não têm poder suficiente para influenciar, com substancialidade, o conteúdo e a forma de compilação e comunicação de informações sobre o desempenho. Dessa forma, diferentes grupos de cidadãos e organizações sociais com propósitos coincidentes formam um conjunto amplo de interessados pelos resultados da mensuração de desempenho (BRIGNALL, MODELL, 2000).

A existência e a importância de um conjunto amplo de partes interessadas têm sido reconhecidas como influência para o direcionamento dos resultados da mensuração do desempenho, em que o governo deve se esforçar para balancear e integrar medidas que possam refletir os interesses das diferentes partes desse conjunto (KAPLAN, NORTON, 1999).

O governo e os gestores públicos em geral precisam considerar seriamente os seus objetivos e os de diversas partes interessadas aos quais a medição do desempenho pode contribuir e, também, compreender como eles podem implementar medidas de desempenho com as características necessárias para ajudar a alcançar cada objetivo. Nesse sentido, os diferentes propósitos de gestores e de outras partes interessadas exprimem a relevância a atribuir às distintas dimensões que devem ser consideradas pela mensuração do desempenho afim de que se possa relacionar os vários tipos de medidas de desempenho com as principais etapas do processo de conversão de insumos em produtos e os resultados subsequentes da disponibilização desses produtos. Isso conclama a necessidade de compreensão sobre as dimensões de desempenho da ação governamental.

2.3.2. DIMENSÕES DE DESEMPENHO DA AÇÃO GOVERNAMENTAL

Em um atual paradigma de gestão pública, os governos têm sido provocados a darem respostas sobre como estão trabalhando para corresponderem às expectativas da sociedade por melhor desempenho das suas ações. Nesse sentido, maiores expectativas, sobre todos os níveis de governo, por maior responsabilidade perante o amplo conjunto de partes interessadas e por maior nível de eficiência e eficácia das ações governamentais, também aumentaram o foco sobre a mensuração de desempenho (HOOD, 1995). De fato, a medição de desempenho e a avaliação de programas de governo têm sido imprescindíveis a uma gestão pública mais eficiente, eficaz e responsável, comprometida com as expectativas sociais (GUTHRIE, ENGLISH, 1997).

Desde que as organizações passaram a ser definidas através de um conceito de sistemas abertos, baseado na lógica insumo-produto, como descrito por Katz e Kahn (1975), e esse

conceito passou a ser utilizado pelas ciências políticas, como introduzido por Easton (1957), as organizações governamentais também passaram a mensurar seu desempenho através dessa lógica racional (BOLAND, FOWLER, 2000), que estrutura esse sistema em um processo com as etapas de *input*, transformação e *output*. Katz e Kahn (1975, p. 32) explicam que:

Todos os sistemas sociais, inclusive as organizações, consistem em atividades padronizadas de uma quantidade de indivíduos. Além disso, essas atividades padronizadas são complementares ou interdependentes em relação a algum produto ou resultado comum; elas são repetidas, relativamente duradouras e ligadas em espaço de tempo. Se o padrão de atividade ocorresse uma única vez ou em intervalos imprevisíveis, não poderíamos falar de organização. A estabilidade ou recorrência de atividades pode ser examinada em relação ao insumo de energia do sistema, à transformação de energia dentro do sistema e ao produto resultante ou produção de energia. Em uma fábrica, as matérias primas e o trabalho humano são insumos de energia, as atividades padronizadas da produção são transformação de energia e o item acabado é o produto.

Lynn e Robichau (2013) reconhecendo a abordagem como adequada às aplicações de indicadores de desempenho no setor público, apresenta três dimensões para avaliação do desempenho, que refletem essa abordagem sistêmica tradicional, quais sejam: estruturas, processos e *outcomes*. O Quadro 05, a seguir, apresenta as características dessas dimensões de desempenho:

Quadro 05 - Dimensões de desempenho baseadas em uma abordagem sistêmica.

Dimensões	Características
Estruturas	Representam a função de produção, a organização do trabalho ou a capacidade da organização de produzir resultados. As estruturas podem ser concebidas como permitindo e restringindo a autonomia organizacional. Por exemplo, os gerentes podem ser limitados por critérios orçamentários legislados, mas capacitados a direcionar os provedores de serviços para classificar os clientes de uma forma ambígua que atende as regras orçamentárias sem reduzir as prioridades de serviço para aqueles em quem os provedores atribuem alta prioridade. (LYNN, ROBICHAU, 2013, p. 207)
Processos	Representam a quantidade ou a qualidade do trabalho, caracterizada por níveis e tipos de esforço ou atividade. Os indicadores de processo são muitas vezes representações mais válidas dos objetivos organizacionais do que os indicadores de resultado porque os atores organizacionais têm mais controle sobre os processos. Quando visto como um indicador de Avaliação Objetiva, o cumprimento de mandatos de política ou de procedimento de nível mais elevado é susceptível de influenciar a cadeia de delegação para o nível de resultados. Por exemplo, para os diretores e professores, "ensinar ao teste" pode parecer mais produtivo do que promover a curiosidade intelectual ou a maturidade emocional. Por esta razão, no entanto, os indicadores de processo que refletem preferências gerenciais podem estar apenas ligeiramente associados aos resultados que os decisores políticos e as partes interessadas preveem. (LYNN, ROBICHAU, 2013, p. 207)
<i>Outcomes</i>	Representam mudanças em indivíduos ou organizações que foram objeto ou alvo de algum tipo de projeto de política, estratégia de gestão ou intervenção de serviço. Os indicadores de <i>outcomes</i> são, contudo, problemáticos no sector público por duas razões. Em primeiro lugar, esses indicadores podem ser impostos às organizações por partes interessadas externas e podem, por conseguinte, ser integralmente adaptados pelos atores da organização. Em segundo lugar, as organizações públicas muitas vezes são incapazes de controlar todos os fatores que afetam os resultados. (LYNN, ROBICHAU, 2013, p. 208)

Fonte: Elaborado pelo Autor com base em Lynn e Robichau (2013).

Dentro dessa lógica, Patton (1994) distingue dois tipos de avaliações de desempenho: sumativa e formativa. Segundo o autor, as avaliações sumativas julgam mérito e valor a medida em que os objetivos desejados foram alcançados, ou seja, se os resultados medidos podem ser atribuídos às intervenções observadas e se, nas condições em que os objetivos foram atingidos, as intervenções poderiam ser disseminadas. As avaliações formativas ajudam os programas a se prepararem para a avaliação sumativa, melhorando os processos do programa e fornecendo *feedback* sobre pontos fortes e fracos que parecem afetar a realização de metas.

Lynn e Robichau (2013) fazem uma importante observação sobre essa visão bidimensional, que diz respeito ao tratamento entre *outputs* e *outcomes*. Codificar as saídas e os resultados como se fossem sinônimos, obscurece o fato de que os *outputs* operacionalmente precedem os *outcomes*. Por esta razão, esses autores tratam esses conceitos como dimensões hierarquicamente separadas em níveis de governança.

Ao distinguir os *outputs* dos *outcomes*, esses autores descobriram que a maior parte das investigações científicas por eles estudadas eram mais orientadas aos *outputs* que aos *outcomes*. Poucos modelos empíricos reconhecem ou incorporam uma lógica *outputs*-precede/causa-*outcomes*.

Essa percepção corrobora as descobertas de Julnes e Holzer (2001) que ao investigar a utilização de indicadores de processos, de *outputs* e de *outcomes* constataram que as medidas de processos e as medidas de *outcomes* são menos desenvolvidas do que as medidas de *output* para mensuração de desempenho de programas em organizações públicas.

Nessa mesma linha de raciocínio, mais especificamente sobre a avaliação de programas governamentais, Jannuzzi (2005), baseando-se nas observações de Cohen e Franco (1992), oferece uma caracterização clara para utilização de indicadores de desempenho, considerando os conceitos já mencionados, diferenciando o desempenho da ação governamental em quatro distintas dimensões para classificação de indicadores: (1) indicadores-insumo, (2) indicadores-resultado, (3) indicadores-impacto e (4) indicadores-processo. Segundo o Autor (JANNUZZI, 2005, p. 144):

Os indicadores-insumo correspondem às medidas associadas à disponibilidade de recursos humanos, financeiros ou de equipamentos alocados para um processo ou programa que afeta uma das dimensões da realidade social. São tipicamente indicadores de alocação de recursos para políticas sociais o número de leitos hospitalares por mil habitantes, o número de professores por quantidade de estudantes ou ainda o gasto monetário *per capita* nas diversas áreas de política social. Os indicadores-resultado são aqueles mais propriamente vinculados aos objetivos finais dos programas públicos, que permitem avaliar a eficácia do cumprimento das metas especificadas, como, por exemplo, a taxa de mortalidade infantil, cuja

diminuição espera-se verificar com a implementação de um programa de saúde materno infantil.

Os indicadores-impacto referem-se aos efeitos e desdobramentos mais gerais, antecipados ou não, positivos ou não, que decorrem da implantação dos programas, como, no exemplo anterior, a redução da incidência de doenças na infância ou a melhoria do desempenho escolar futura, efeitos decorrentes de atendimento adequado da gestante e da criança recém-nascida em passado recente.

Os indicadores-processo ou fluxo são indicadores intermediários, que traduzem, em medidas quantitativas, o esforço operacional de alocação de recursos humanos, físicos ou financeiros (indicadores-insumo) para a obtenção de melhorias efetivas de bem-estar (indicadores-resultado e indicadores-impacto), como número de consultas pediátricas por mês, merendas escolares distribuídas diariamente por aluno ou ainda homens-hora dedicados a um programa social.

Nesse contexto, percebe-se que a abordagem sistêmica racional tem influenciado abordagens comuns para mensuração de desempenho. A racionalidade desenhada para o processo produtivo governamental, por influência dessa abordagem, reflete diferentes dimensões de desempenho para avaliação de programas de governo, como ilustrado na Figura 02, construída a partir de percepções apreendidas das observações de Katz e Kahn (1975), Lynn e Robichau (2013), Patton (1994) e Jannuzzi (2005):

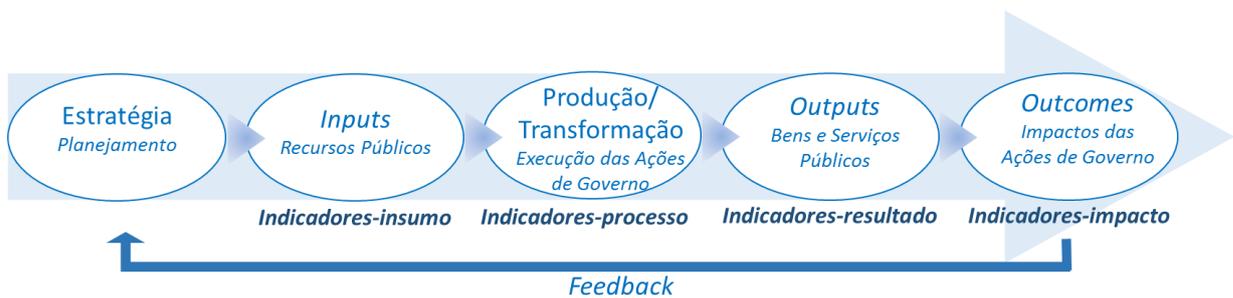


Figura 02 – Dimensões de desempenho para avaliação de programas de governo.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A partir da compreensão das distintas dimensões de desempenho vislumbradas por uma abordagem sistêmica racional sobre o processo produtivo do governo, surge a necessidade de instrumentalização metodológica adequada para propiciar a gestão do desempenho ao alcance dos distintos propósitos do governo e do amplo conjunto de partes interessadas, sob essas distintas dimensões e nas diversas áreas em que se insere as políticas públicas, através da sistematização de procedimentos de coleta e processamento de dados para gerar informação sobre o desempenho.

Nesse sentido, o sistema de medição de desempenho se apresenta como instituto capaz de satisfazer essa necessidade, fazendo-se relevante para o contexto em discussão, sendo oportuno conhecer modelos multidimensionais concebidos e reconhecidos pela literatura científica.

2.3.3. MODELOS DE SISTEMAS DE MEDIÇÃO DE DESEMPENHO MULTIDIMENSIONAIS

A concepção de sistemas de medição de desempenho apropriados foi, durante décadas, uma preocupação crescente tanto para acadêmicos como para profissionais. Discussões e críticas sobre modelos tradicionais com enfoque unidimensional, centrados em medidas exclusivamente financeiras, considerados ultrapassados, abriram espaço para iniciativas com visões multidimensionais do desempenho organizacional (NEELY, 2005; NEELY *et al.*, 2005).

Neely (2005) destaca, acerca da evolução das discussões sobre medição de desempenho, que o desejo de quantificar e as consequências imprevistas de quantificação resultaram em frequentes ‘redescobertas’ desde que fora apontada a necessidade de conjuntos equilibrados de medidas de desempenho, ou seja, equilíbrio entre medidas financeiras e não financeiras, como vislumbrado por Drucker (1976).

Modelos multidimensionais recentes têm sido caracterizados por ligar a estratégia ao desempenho, relacionando, em suas estruturas, a noção de equilíbrio entre medidas financeiras e não financeiras às dimensões representativas das diversas partes interessadas no desempenho organizacional, de forma integrada (KLOOT, MARTIN, 2000).

A partir de palavras de ordem como: medidas equilibradas e integração das partes interessadas; nesses modelos, procura-se direcionar e focalizar a atenção dos tomadores de decisão sobre a coordenação de medidas que expressam resultados e vetores do desempenho (KAPLAN, NORTON, 1997) ou objetivos primários e secundários, de forma que os funcionários e fornecedores, partes interessadas internas, saibam o que esperar da organização; assim como, torna mais clara a compreensão das partes interessadas externas, para determinar como a organização está tentando alcançar seus resultados (ATKINSON *et al.*, 1997).

Como bons exemplos desses modelos de sistemas de medição de desempenho multidimensionais, pode-se apontar as iniciativas do Quadro de Resultados e Determinantes, de Brignall *et al.* (1991); o Modelo da Abordagem dos *Stakeholders*, de Atkinson *et al.* (1997); e o Balanced Scorecard, de Kaplan e Norton (1992).

A estrutura, desenvolvida por Brignall *et al.* (1991), na sequência do seu estudo sobre a medição do desempenho no setor de serviços, baseia-se na premissa de que existem dois tipos básicos de indicadores de desempenho em qualquer organização: os que indicam os resultados, relacionados a competitividade e desempenho financeiro; e os determinantes dos resultados, que são relacionados à qualidade, flexibilidade, utilização de recursos e inovação. O apelo desta

distinção é o de se destacar a relação de causalidade sob o raciocínio de que os resultados obtidos são uma função do desempenho passado com relação a determinantes específicos. O Quadro 06 ilustra a estrutura desse modelo:

Quadro 06 - Medidas de desempenho através de seis dimensões

	Dimensão de Desempenho	Tipos de Medidas
RESULTADOS	Competitividade	Comparação relativa e posição de mercado Crescimento de vendas Medidas da base de clientes
	Desempenho financeiro	Rentabilidade Liquidez Estrutura Capital Índices de mercado
DETERMINANTES	Qualidade do serviço	Confiabilidade Capacidade de resposta Estética / aparência Limpeza / asseio Conforto Simpatia Comunicação Cortesia Competência Acesso Disponibilidade Segurança
	Flexibilidade	Flexibilidade de volume Flexibilidade da velocidade de entrega Flexibilidade de especificação
	Utilização de recursos	Produtividade Eficiência
	Inovação	Desempenho do processo de inovação Desempenho de inovações individuais

Fonte: Brignall *et al.* (1991, p. 36).

Como se percebe, a qualidade, a flexibilidade, a utilização de recursos e a inovação são considerados como causa para o sucesso no desempenho financeiro e para a capacidade de competir no seu mercado.

Brignall *et al.* (1991), seguem a linha racional sistêmica do processo de transformação insumo-produto, em que seu modelo com seis dimensões pode mensurar o desempenho organizacional, como afirmam, em todos os estágios desse processo, argumentando que, clientes, recursos humanos e outros fluem através do processo de concepção, produção e fornecimento de um serviço, em uma cadeia de agregação de valor.

Por sua vez, o Modelo da Abordagem dos *Stakeholders* de Atkinson *et al.* (1997), refere-se às partes interessadas no desempenho externas à organização como *stakeholders* ambientais, em que estão categorizados os proprietários, clientes e a comunidade; e as partes interessadas externas, como *stakeholders* do processo, contemplando sob essa classificação os funcionários e fornecedores.

A estrutura desse modelo é racionalmente construída observando a relação de causalidade entre objetivos primários, voltados à geração de valor e os objetivos secundários, fundamentais para que a organização alcance os resultados desejados. Nesse sentido, o objetivo do planejamento estratégico é definir as relações ou contratos entre a empresa e suas partes interessadas, de forma que sejam consistentes internamente e que o ajudem a atingir seus objetivos primários, definidos pelos proprietários da organização. Essas relações incluem especificar com o quê cada grupo de partes interessadas deve contribuir para a empresa alcançar seus objetivos primários e o quê cada grupo de partes interessadas espera receber em troca (ATKINSON *et al.*, 1997).

Para construir o sistema de medição de desempenho, Atkinson *et al.* (1997) usam a mesma noção de causalidade entre o que denomina de medidas primárias e medidas secundárias, em que as primeiras refletem um indicador de desempenho chave para um grupo de *stakeholders* específico, direcionado a agregar valor para a organização, constituindo-se nos objetivos secundários da organização. As medidas secundárias, por sua vez, concentram-se nas causas ou impulsionadores das medidas primárias. Portanto, medidas secundárias relatam os vetores de desempenho dos resultados primários para um grupo de partes interessadas. O Quadro 07 apresenta a exemplificação utilizada pelos autores para demonstrar esse raciocínio (ATKINSON *et al.*, 1997, 35).

Quadro 07 - Medidas primárias e secundárias selecionadas para grupos de *stakeholders* no Banco de Montreal

Grupo de <i>stakeholders</i>	Medidas Primárias	Medidas Secundárias
Proprietários	Retorno sobre Investimento dos acionistas	<ul style="list-style-type: none"> • Crescimento de receita • Crescimento de despesas • Produtividade • Relação de capital • Relação de liquidez • Relações de qualidade de ativos
Clientes	Satisfação do cliente e qualidade de serviço	<ul style="list-style-type: none"> • Levantamento de clientes para diferentes solicitações de mercado / produto
Funcionários	Compromisso dos funcionários Competências dos funcionários Produtividade dos funcionários	<ul style="list-style-type: none"> • Diferentes elementos da pesquisa de opinião dos funcionários • Diferentes elementos do índice de serviço ao cliente (competência do colaborador) • Relações financeiras de custos de pessoal para receitas por diferentes classificações
Comunidade	Imagem pública	<ul style="list-style-type: none"> • Diferentes pesquisas externas

Fonte: Atkinson *et al.* (1997, p.35).

Como se percebe, a construção do sistema de medição de desempenho baseado na abordagem dos *stakeholders*, de Atkinson *et al.* (1997), possui uma lógica estrutural muito semelhante à lógica do constructo de Brignall *et al.* (1991). Contudo se diferencia ao articular medidas de desempenho diretamente associadas às partes interessadas nos resultados da organização. Esse é um raciocínio que aproxima a medição de desempenho aos diferentes propósitos das diversas partes interessadas, convergindo-os a um propósito maior.

O *Balanced Scorecard*, de Kaplan e Norton (1992; 1996), apresenta características semelhantes aos modelos anteriores, ao assumir, como essência de seu raciocínio, relações de causalidade linear para traduzir a missão e a estratégia da organização em objetivos congruentes de curto e longo prazo, em cada nível da organização, estruturados em perspectivas organizacionais internas e externas que refletem a integração das dimensões de negócios (financeira, de clientes, de processos internos e de aprendizado e crescimento); e um conjunto equilibrado por indicadores de desempenho financeiros e não-financeiras que fornece a estrutura para um sistema de gestão estratégica. A Figura 03, a seguir, ilustra a idealização racional desse modelo:

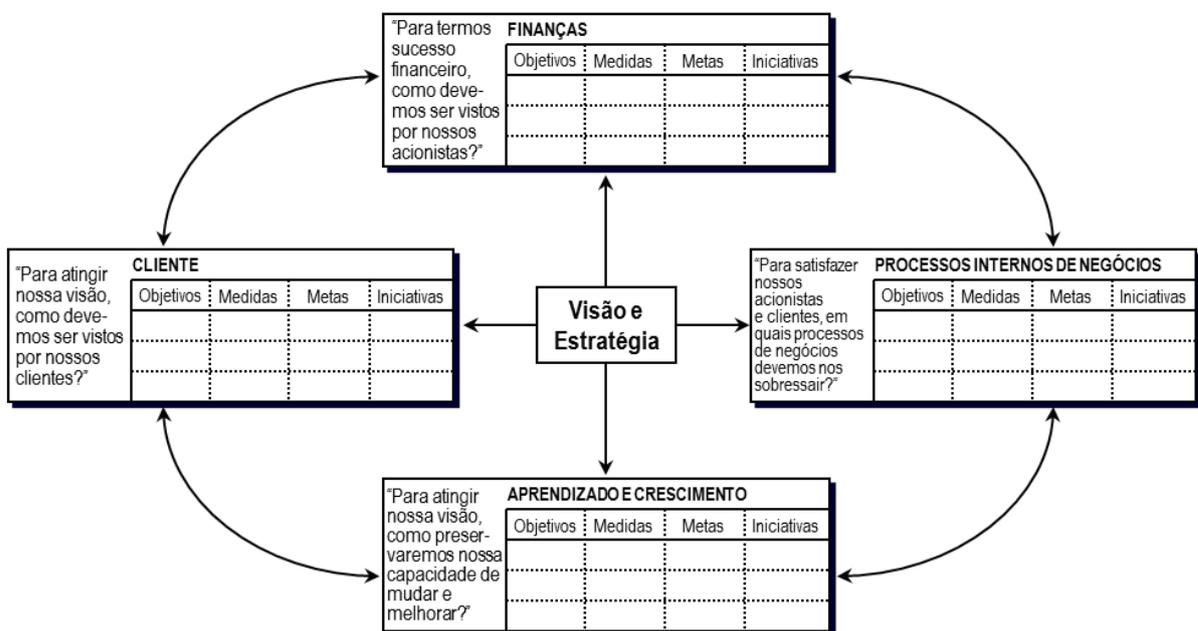


Figura 03 – Traduzindo visão e estratégia: quatro perspectivas.

Fonte: Kaplan e Norton (1996, p. 54).

De acordo com Kaplan e Norton (1992; 1996), essa abordagem permite aos gerentes responder quatro questões fundamentais: (1) como os clientes nos veem?; (2) em que temos de ser excelentes?; (3) podemos continuar a melhorar e criar valor?; e (4) como apareceremos para

nossos acionistas?; refletindo, dessa forma, três das principais partes interessadas da organização: os clientes, os funcionários e os acionistas.

A partir de sua concepção, o BSC foi difundido de forma acelerada, tomando proporções globais através de alto nível de aceitação de seus pressupostos e fundamentos, assim como sua adoção prática por organizações de todo o mundo. No contexto literário, uma explosão de trabalhos científicos ao longo de mais de 20 anos promoveu a imagem do BSC através de discussões críticas, nem sempre positivas, que contribuíram para o aprimoramento, a legitimação e a institucionalização dessa ferramenta (HOQUE, 2014).

O BSC é agora amplamente difundido no negócio e, provavelmente, também com algum grau em organizações públicas. Os aclamados méritos e *designs* prescritos do BSC parecem ser coerentes tanto com o contexto de organizações empresariais, quanto com o de organizações governamentais (JOHNSEN, 2001). No entanto, essa coerência é reflexo da integração de diferentes dimensões conceituais da abordagem racional que permeia toda concepção estratégica relacionada às organizações; mais especificamente no setor governamental, sob o ciclo de políticas públicas.

Nesse contexto, para que haja a integração racional, conhecer a dimensão de conceitos que envolve os elementos estruturais do BSC é necessário para que se possa propiciar a identificação de possíveis pontos de relações integrativas com as diferentes dimensões conceituais que se interagem sob a concepção estratégica de políticas públicas.

2.4. O BALANCED SCORECARD

A compreensão do BSC, de suas características, finalidades e estrutura; é necessária ao processo de difusão e adoção pelas organizações do setor público. Sobre essa suposição, os tópicos seguintes exploram esses preceitos com o propósito de deixar mais evidentes as possibilidades de integração entre os elementos conceituais do BSC e a estrutura das organizações públicas.

2.4.1. A CONCEPÇÃO DO BSC COMO SISTEMA DE MEDIÇÃO DE DESEMPENHO

As discussões sobre medição de desempenho têm evoluído consideravelmente nas últimas décadas, proporcionando aprimoramentos cada vez mais significantes para utilização de indicadores e elaboração de sistemas de medição de desempenho, que não só permitam o acompanhamento financeiro das operações, mas que, além disso, proporcionem ações

tempestivas de orientação e correção de rumos em relação aos objetivos pretendidos pela estratégia organizacional adotada.

A globalização, as inovações constantes e o maior nível de informação construíram ambientes de negócios modernos, dinâmicos e complexos. Organizações com suas constantes mudanças em modelos de negócios, estão se esforçando para melhorar a qualidade de seus produtos e serviços. Congruentemente, várias teorias de gestão evoluíram, em que Gestão da Qualidade Total, *Just in Time*, *Benchmarking* e *Six Sigma* são algumas das mais conhecidas. Cada movimento com a sua própria vida, a sua quota de popularidade e nível de aceitação, mas com o mesmo objetivo básico: melhoria na qualidade de medir o desempenho (PARANJAPE, *et al.*, 2006).

A medição de desempenho baseada somente em indicadores financeiros tradicionais, como retorno sobre o investimento e lucro por ação, funcionou bem na ‘era industrial’, mas esse modelo está fora de sintonia com as habilidades e competências que as organizações estão tentando dominar atualmente (KAPLAN, NORTON, 1992; 1996; 1997).

Como um dos primeiros passos dessa trajetória, de concepção de modelos de medição de desempenho de alcance além dos limites do tradicional acompanhamento financeiro das operações, Drucker (1976) propôs o modelo de gestão por objetivos (*management by objectives* - MBO), que se caracteriza como uma ferramenta de planejamento e gestão, baseada em fatores quantitativos, com integração dos agentes para elegerem áreas prioritárias, com formulação dos objetivos a serem alcançados pela organização e dimensionamento das respectivas contribuições para os específicos fins institucionais, procedendo-se ao sistemático acompanhamento do desempenho.

Como uma contribuição mais recente o *Balanced Scorecard* se apresenta como um modelo gerencial usado para traduzir a visão e a estratégia da organização em objetivos congruentes de curto e longo prazo, em cada nível da organização, estruturados em perspectivas internas e externas que refletem as dimensões de negócios da organização (financeira, de clientes, de processos internos e de aprendizado e crescimento) com relações de causa-efeito construídas por um conjunto amplo de medidas de desempenho financeiros e não-financeiros que funcionam como indicadores de resultado e vetores de desempenho, fornecendo a estrutura para um sistema de medição e instrumentalização da gestão estratégica (KAPLAN, NORTON, 1997).

A ligação entre as medidas do *scorecard* que se estruturam entre seus objetivos e perspectivas é enfatizada e um mapa estratégico organizacional, que descreve como uma organização pode estabelecer fortes vínculos entre a estratégia e as operações para que as atividades operacionais diárias dos funcionários apoiem os objetivos estratégicos da organização (KAPLAN, NORTON, 2004).

Para Johnsen (2001), o BSC poderia ser visto como uma extensão do MBO, com atribuição de maior ênfase ao *feedback* sobre os resultados de medição de desempenho. Segundo esse autor, os elementos básicos do modelo BSC não são novos, sendo consistentes com os elementos basilares do modelo de gestão por objetivos, quais sejam, (1) formulação de objetivos; (2) integração dos recursos humanos no processo de formulação e (3) *feedback* dos resultados.

Por outro lado, outras razões têm sido apontadas por trás da decisão de adoção do BSC, como para (a) traduzir a estratégia em ação, (b) gerenciar programas de qualidade, (c) apoiar agendas de mudanças, (d) aderir ao ‘modismo gerencial’, e (e) abandonar o orçamento tradicional (MALMI, 2001).

Esses propósitos encontram como um aliado o desenvolvimento da tecnologia da informação. A concepção do BSC coincidiu com imensos aprimoramentos tecnológicos que caminharam lado a lado com os desenvolvimentos do *Balanced Scorecard* ao longo das duas últimas décadas. Agora, o *software* pode ser personalizado e automatizado para resumir, coletar e exibir dados relacionados ao BSC, fornecendo instantaneamente acesso a relatórios, análises e alertas sobre o desempenho (COE, LETZA, 2014).

Como um sistema de medição de desempenho multidimensional, o BSC foi concebido, no contexto das organizações de propósitos econômicos, sob os argumentos de equilibrar medidas de desempenho financeiras e não financeiras; e integrar as diversas partes com interesse nas dimensões de negócios da organização: proprietários, clientes e funcionários (KAPLAN, NORTON, 1992). Esses argumentos são coerentes com diversos tipos de organizações, contudo, o referido contexto de sua concepção coloca em dúvida a aplicabilidade direta de sua estrutura racional, em uma adoção e implementação acrítica de seus elementos conceituais (BOLÍVAR *et al.*, 2010).

2.4.2. A APLICABILIDADE DO BSC NO SETOR PÚBLICO

Por várias décadas, a medição de desempenho tem sido usada no setor público como uma ferramenta interna de informação para avaliar as operações departamentais e tomar

decisões sobre programas e orçamentos (HO, NI, 2005). No entanto, publicações sobre a nova gestão pública, a administração pública gerencial, demonstram o nível de interesse do setor público pela medição de desempenho, não apenas para relatórios internos, mas para uma grande variedade de interessados, incluindo mídia, comunidade e agências de financiamento externas. A nova gestão pública é uma mudança de paradigma na forma de como o setor público é governado (BRYSON *et al.*, 2014).

Em contraste com a importância de longa data do cumprimento das regras, a nova gestão pública enfatiza o gerenciamento por resultados (HOOD, 1995). O aumento da atenção na avaliação do desempenho por parte dos gestores, consultores e acadêmicos do setor público reflete o aumento da pressão sobre as organizações desse setor para melhorar seus desempenhos, mantendo-se viáveis no atual ambiente competitivo e global de operação; e para demonstrar isso às partes interessadas externas e internas (ADAMS *et al.*, 2014).

A metodologia do BSC aborda essas necessidades ao relacionar as medidas de desempenho financeiro com o foco no cliente, a necessidade de eficiência nos processos internos e as dimensões para aprendizagem e crescimento (KAPLAN, NORTON, 1992; 1996).

Contudo, a concepção do BSC no meio empresarial, sob os ideais de competição e maximização do valor econômico, estabeleceu características conceituais particularizadas nessa essência, que nem sempre são diretamente aplicáveis às organizações do setor público.

A abordagem do BSC tem sido útil para quaisquer tipos de organização, seja ela com ou sem interesse econômico, pública ou privada, fornecendo uma estrutura para monitorar e influenciar o desempenho de suas estratégias. Entretanto, quando a estratégia é orientada para resultados desejados menos tangíveis, como geralmente é o caso das organizações sem interesse econômico, a aplicação do BSC torna-se mais desafiadora (WILSON *et al.*, 2004).

Assim, é evidente que o modelo originalmente proposto por Kaplan e Norton (1992; 1996), com as suas quatro perspectivas (financeira, de clientes, de processos internos e de aprendizado e crescimento), quando implementado em organizações governamentais sem fins lucrativos, carece de adaptações, que em alguns casos são observadas diferenças acentuadas entre o modelo original e o modelo adaptado às exigências específicas das organizações do setor público (JOHNSEN, 2001; LAWRIE, COBBOLD, 2002).

A competitividade, como uma característica essencial às organizações empresariais, e a natureza econômica dessas, tendo o lucro como seu objetivo primordial, constituem-se em fatores influenciadores de grande importância para o desenvolvimento estrutural do BSC nessas

organizações, que organiza a lógica e a racionalidade das interações entre objetivos estratégicos e entre perspectivas organizacionais sob relações de causa e efeito (NUHU *et al.*, 2017).

Esses mesmos fatores não são verificados com a mesma relevância e intensidade na essência das organizações do setor público, como um atributo imprescindível à continuidade das operações desse tipo de organização, assim como é nas organizações empresariais. Dessa forma, a observação dos conceitos essenciais à composição estrutural do BSC é fundamental para sua adaptação às peculiaridades do setor público (KAPLAN, NORTON, 1999).

Nesse sentido, para subsidiar esse processo, identifica-se na essência metodológica do BSC os principais elementos conceituais que caracterizam sua estrutura, quais sejam: (1) mapa estratégico - representação gráfica das conexões entre os elementos que estruturam a estratégia; (2) perspectivas: compostas por quatro dimensões de negócios (financeira, clientes, processos internos e aprendizado e crescimento); (3) Objetivos estratégicos – derivados da visão e estratégia organizacional; e (4) relações de causa e efeito – constituídas de vetores de desempenho e medidas de resultado, que permeiam os objetivos estratégicos e perspectivas (KAPLAN, NORTON, 1997; 2004). No tópico seguinte, algumas reflexões teóricas sobre esses elementos são consideradas relevantes ao processo adaptação do BSC às organizações do setor público.

2.4.3. ELEMENTOS ESTRUTURAIS DO BSC

A estrutura de perspectivas do BSC contribui com a organização metodológica do monitoramento da execução do planejamento estratégico à medida em que agrupa objetivos com seus respectivos indicadores de desempenho em diferentes dimensões estratégicas da organização.

O modelo inicial do BSC foi concebido com uma estrutura composta por quatro perspectivas organizacionais, que representam três das principais partes interessadas da organização (acionistas, clientes e funcionários), garantindo assim a utilização de uma visão holística da organização para a reflexão estratégica e implementação (MOORAJ *et al.*, 1999). A Figura 04 mostra uma representação esquemática do *balanced scorecard*, conforme modelo original de Kaplan e Norton (1992):

Ligações de Medidas de Desempenho do Balanced Scorecard

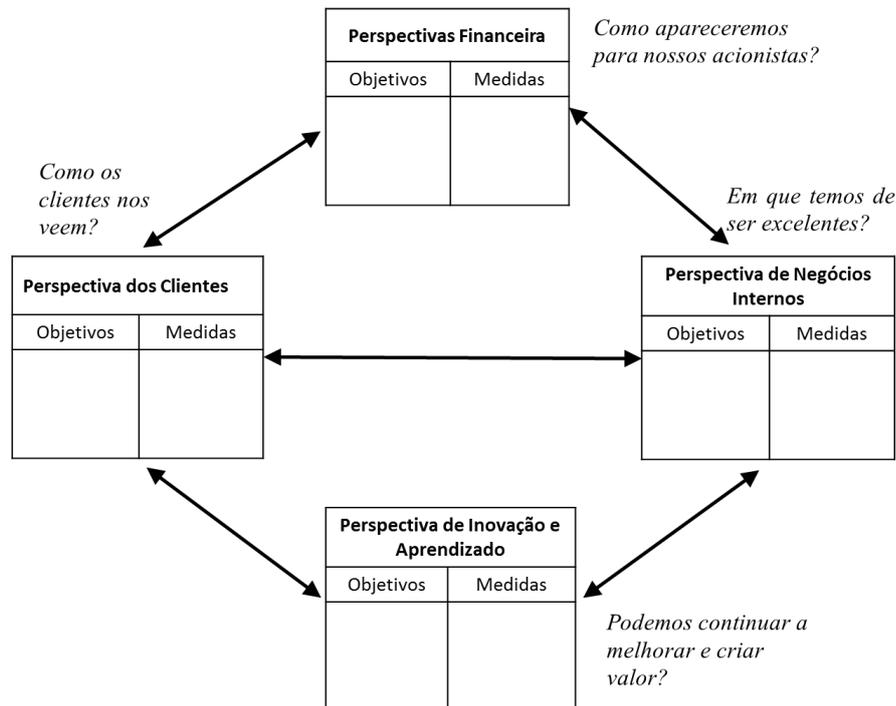


Figura 04 - Ligações de medidas de desempenho do *Balanced Scorecard*.
Fonte: Kaplan e Norton (1992, p. 72).

Sob essa estrutura de perspectivas, é discutível se o BSC é suficientemente claro e bem definido para ser considerado como um modelo de ‘tamanho único’, ou seja, que possa ser aplicado e utilizado em sua configuração original, com suas quatro perspectivas estabelecidas, pela diversidade estrutural das organizações (JOHANSON, *et al*, 2006).

Lawrie e Cobbold (2002), investigando os aspectos evolutivos do BSC, observam que a ausência de uma definição clara por parte de Kaplan e Norton (1992), nesse modelo original, suscitou várias tentativas, por parte de outros autores, de proporcionar uma definição alternativa consistente com essa estrutura, mas, em certa medida, com sugestão de alterações no número e/ou nomeação de perspectiva. Segundo esses autores, a literatura concorda, de uma forma geral, com a utilidade da abordagem, mas observa fraquezas em sua propositura inicial, e recomenda vários melhoramentos no que diz respeito tanto aos métodos de *design* utilizados quanto aos seus conceitos subjacentes.

Johanson *at al.* (2006) admitem a possibilidade de utilização do BSC, considerando-o como ferramenta de relevante contribuição para o setor público, principalmente por propiciar facilidade para desenvolvimento, discussão e seleção de indicadores; para o julgamento prático de relações de custo/benefício do controle; e para educar as partes interessadas para o controle

de gestão; mas afirmam a necessidade de adaptação de suas perspectivas para as ações governamentais.

Os próprios idealizadores do *Balanced Scorecard* admitem que, no âmbito governamental, as organizações, ao adotarem o BSC, podem precisar repensar os objetivos financeiros e de clientes combinando os seguintes temas em um alto nível da estrutura (KAPLAN, NORTON, 1999, p. 2):

1. *Custo incorrido*: Esta perspectiva enfatiza a importância da eficiência operacional. O custo medido deve incluir tanto as despesas da agência como as do custo social que impõe aos cidadãos e outras organizações através das suas operações. A agência deve ser a tentativa de minimizar os custos diretos e sociais necessários para entregar os benefícios em sua missão.

2. *Valor Criado*: Este tema identifica como a agência beneficia os cidadãos, uma perspectiva que vai ser a mais problemática e difícil de medir. Geralmente é difícil quantificar os benefícios financeiros de melhoria da educação, redução da poluição, melhor saúde, menos congestionamento, e bairros mais seguros. Mas o BSC ainda permite que as organizações identifiquem as saídas, se não os resultados, das suas atividades e possam medir essas saídas.

Os cidadãos e os seus representantes - funcionários e legisladores eleitos - acabarão por fazer os julgamentos sobre os benefícios dessas saídas contra os seus custos.

3. *Legitimação do apoio*: Um "cliente" importante para qualquer agência do governo será o seu "doador", a organização - normalmente o legislador - que fornece o financiamento para a agência. Para garantir financiamento contínuo para as suas atividades, a agência deve se esforçar para atender a objetivos da sua fonte de financiamento - o legislador e, finalmente, os cidadãos e os contribuintes.

A Figura 05 ilustra como as perspectivas financeiras e de clientes do BSC podem ser combinadas para fornecer um quadro em que uma organização do governo possui esses três temas de alto nível:

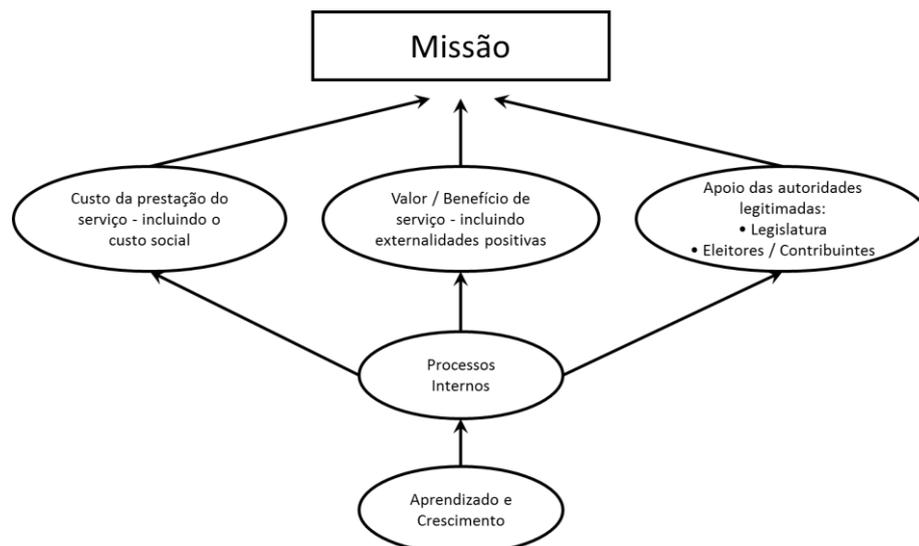


Figura 05 - As Perspectivas Financeiras e de Clientes para Organizações do Setor Público que podem exigir três temas diferentes.

Fonte: adaptado de Kaplan e Norton (1999, p. 2).

Essa visão flexível das perspectivas organizacionais do BSC, para a sua adaptação no setor público, foi um dos elementos apontados por Lawrie e Cobbold (2002) como um componente da terceira geração dessa ferramenta, em que as quatro perspectivas originais (primeira geração) foram simplificadas em duas novas perspectivas, quais sejam: (1) perspectiva de “resultados”, que consolida as originais perspectivas financeiras e de clientes; e (2) perspectiva de “atividades”, consolidando as perspectivas de negócios internos e de inovação e aprendizado.

A Figura 06, a seguir, apresenta um modelo de utilização do BSC com as perspectivas de resultados e de atividades:

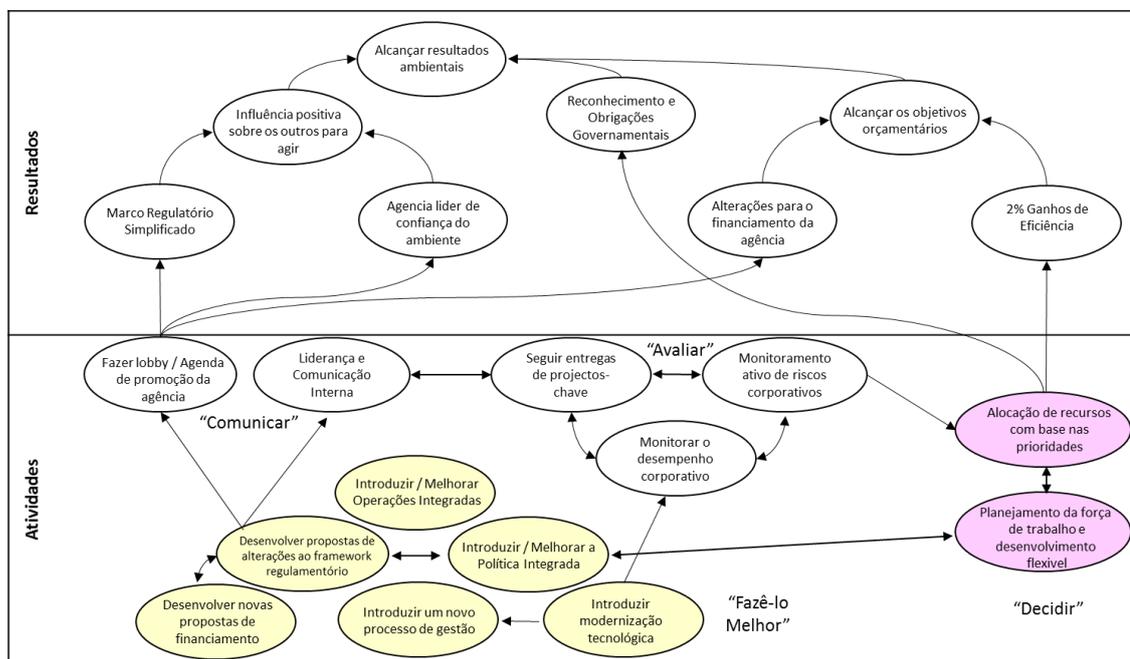


Figura 06 – Modelo de ligação estratégica de duas perspectivas.

Fonte: adaptado de Lawrie e Cobbold (2002, p. 11).

A estrutura flexível de duas perspectivas eleva a relevância do *Balanced Scorecard* enquanto concepção estrutural de sistema de medição de desempenho, em que é capaz de agrupar objetivos com seus respectivos indicadores de desempenho com maior amplitude.

Por outro lado, as relações de causa e efeito do *Balanced Scorecard* também são consideradas como uma das suas pedras angulares. Ao comunicar objetivos estratégicos por meio dos conceitos de medidas de resultado e vetores de desempenho o BSC se diferencia de outros sistemas de medição estratégica e lança uma especial contribuição para a gestão do desempenho.

Esse princípio teve sua evolução conceitual verificada em diferentes gerações do *Balanced Scorecard*. Lawrie e Cobbold (2002) observaram fragilidades significativas sobre as

primeiras tentativas para definir as relações de causalidade constantes do trabalho de apresentação inicial do BSC, de Kaplan e Norton (1992). Essas fragilidades impulsionaram o aperfeiçoamento do modelo através do estabelecimento de relações de causa e efeito entre medidas desempenho.

As relações de causalidade entre medidas de desempenho consistem, conforme Kaplan e Norton (1996), em uma combinação adequada de resultados (indicadores de fatos) e vetores de desempenho (indicadores de tendência). Segundo esses autores (KAPLAN, NORTON, 1996, p. 66); “As medidas de resultado sem os vetores de desempenho não comunicam a maneira como os resultados são alcançados”.

Isso faz do BSC um sistema de medição estratégica diferente de outros, na medida em que contém “vetores de desempenho” e “medidas de resultados”, ligados entre si em relações de causa e efeito (KAPLAN, NORTON, 1996).

Ao longo do tempo o conceito de articulação estratégica se tornou um elemento cada vez mais importante e presente na metodologia do *Balanced Scorecard*, e em meados da década de 1990 essa metodologia começou a representar graficamente as ligações de causalidade entre objetivos estratégicos (ao invés de medidas de desempenho), ligando-se através das perspectivas em direção a objetivos-chave relativos ao desempenho financeiro (LAWRIE, COBBOLD, 2002).

A estratégia passa a ser definida para o BSC como um conjunto de hipóteses sobre causas e efeitos. Dessa forma, o sistema de medição deve tornar explícitas as relações (hipóteses) entre os objetivos (e as medidas) nas várias perspectivas, para que elas possam ser gerenciadas e validadas. A cadeia de causa e efeito deve permear, assim, todas as quatro perspectivas de um *Balanced Scorecard* em dois fluxos direcionais; um com medidas de resultados e vetores de desempenho aplicados horizontalmente, interligando objetivos estratégicos dentro de uma mesma perspectiva; e outro na vertical, interligando objetivos estratégicos de perspectivas diferentes (KAPLAN, NORTON, 1996; NORTHCOTT, TAULAPAPA, 2012).

Os diagramas demonstrando as ligações entre objetivos eram inicialmente chamados de ‘modelos de ligações estratégicas’. Mais recentemente eles têm sido denominados de ‘mapas da estratégia’ ou ‘mapas estratégicos’ (LAWRIE, COBBOLD, 2002). Assim, o mapa estratégico do *Balanced Scorecard* fornece um modelo visual de como a estratégia liga os ativos intangíveis a processos que criam valor, comunicando o *Scorecard* em toda a organização,

permitindo, dessa forma, que cada indivíduo alinhe suas ações do dia-a-dia com os objetivos estratégicos da organização (KAPLAN, NORTON, 1999; 2004).

Algumas críticas são observadas na literatura em relação a esse conceito, as mais acentuadas se concentram na ausência em considerar, de forma expressa, possível lapso temporal entre os acontecimentos da causa e do efeito, assim como, também, aponta-se inexistência dessa relação em algumas áreas sugeridas pelo BSC (NØRREKLIT, 2000).

Entretanto, em relação à dimensão temporal, muitas vezes, as empresas têm a dimensão de tempo incorporada em seus mapas estratégicos e *scorecards* de modo simples. Os mapas estratégicos são, por exemplo, criados para o período da estratégia, geralmente de 3 a 5 anos. Quanto às ausências da relação de causa e efeito, ao definir estratégia como um conjunto de hipóteses sobre causas e efeitos, considera-se no BSC que algumas dessas hipóteses podem ou não se confirmarem, ou seja, trata-se de relações de causa e efeito assumidas, mas não estabelecidas como certas, toma-se uma hipótese do que a administração acredita que é a melhor coisa a fazer (BUKH, MALMI, 2005).

Malina *et al.* (2007), de outra forma, acredita que as relações de causa e efeito são estabelecidas, para facilitar a comunicação estratégica e criar um clima de controle, ao invés de criar um modelo de negócio preditivo para uso como um auxílio à decisão, simulação de negócios ou modelo de insumo-produto.

Apesar das críticas, percebe-se que o conceito de relação de causa e efeito do BSC lança uma especial contribuição para a mensuração do desempenho da ação governamental, uma vez que demonstra as linhas gerais a serem perseguidas pela administração pública, orientando-lhe através de uma mensagem clara das intenções do governo. O potencial de comunicar a estrutura racional da estratégia contida nas relações entre objetivos e perspectivas, permite seu acompanhamento por meio de mecanismos indicadores da lógica do fluxo estratégico, ou seja, pelas medidas de resultado e vetores de desempenho, percebendo-se, assim, o quanto as ações executadas se desviam dos propósitos desejados em função de variáveis complexas não identificadas antecipadamente.

2.4.4. RELAÇÕES INTEGRATIVAS DOS ELEMENTOS ESTRUTURAIS DO BSC

Os tópicos anteriores discorreram sobre características das estruturas que configuram modelos racionais relacionados ao planejamento da estratégia governamental, à medição do desempenho e ao BSC. Na literatura examinada, foram identificados elementos conceituais

basilares da estrutura racional de cada uma dessas três dimensões conceituais, conforme apresentado no Quadro 08, a seguir:

Quadro 08 – Principais dimensões e elementos conceituais da medição do desempenho governamental instrumentalizado pelo BSC.

Dimensão Conceitual	Elementos Conceituais da Estrutura Racional
Planejamento da estratégia governamental	Política
	Programa
	Processos de implementação
Dimensões do desempenho governamental	Insumo (indicadores-insumo)
	Processo/Transformação (indicadores-processo)
	Resultados (indicadores-resultado)
	Impactos (indicadores-impacto)
<i>Balanced Scorecard</i>	Mapa da estratégia
	Relações de causa e efeito
	Perspectivas organizacionais
	Objetivos estratégicos

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Um processo de mensuração do desempenho de políticas públicas instrumentalizado pelo BSC deve conter relações integrativas entre os elementos conceituais que compõem sua estrutura racional, promovidas pelo ajustamento realizado, como apontado por Ansari *et al.*, (2010), para que esses elementos se tornem compatíveis entre si, assim como postulado por Katz (1999), exigindo adaptação personalizada, domesticação e reconfiguração para tornar essas relações significativas e apropriadas dentro do contexto empregado (ROBERTSON, *et al.*, 1996).

Encontra-se uma lacuna na literatura examinada ao não serem identificados estudos que buscam compreender como se dá o processo de integração dos elementos conceituais do BSC durante sua adoção como referência metodológica para mensuração do desempenho de políticas públicas. Sendo essa uma investigação a ser conduzida apropriadamente por uma abordagem relacionada à teoria da difusão, como vislumbrado por Barros e Wanderley (2016), em que Hoque (2014) aponta raríssimas pesquisas, que tiveram o BSC como objeto de estudo, realizadas sob essa abordagem teórica. Sendo ainda prevalente, para o BSC, a necessidade apontada por Ansari *et al.*, (2010), de estudos particularizados sobre a sua difusão.

Dessa forma, diante do exame literário realizado, os elementos conceituais já apresentados no Quadro 08, apresentam-se como ponto de partida para a compreensão das relações racionais integrativas dos elementos conceituais que estruturam o BSC no sistema de medição do desempenho estratégico do governo, sob uma abordagem relacionada à teoria da difusão de práticas gerenciais.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo, são descritos os procedimentos metodológicos utilizados na investigação do objeto desse estudo, em que se apresenta a tipificação e a delimitação da pesquisa, a definição do caso e os métodos para coleta e análise dos dados.

3.1. TIPIFICAÇÃO DA PESQUISA

No presente tópico, pretende-se tipificar a pesquisa por meio da identificação de suas características essenciais. Assim, para essa caracterização, faz-se oportuno conhecer algumas classificações adotadas em pesquisas científicas. Dessa forma, são utilizadas classificações que caracterizam a pesquisa quanto à sua natureza, à sua forma de abordar o problema, aos seus objetivos e aos procedimentos técnicos utilizados.

Inicialmente, quanto à sua natureza, a pesquisa científica pode ser diferenciada em duas categorias: “pesquisa básica” e “pesquisa aplicada”. A primeira se caracteriza por gerar novos conhecimentos úteis para o avanço da ciência, mas, contudo, sem se preocupar com a utilidade prática desses novos conhecimentos. A segunda categoria de pesquisa é caracterizada por gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos e envolve verdades e interesses locais (PRODANOV, FREITAS, 2013).

Do ponto de vista da forma de abordagem, a pesquisa pode ser caracterizada também em duas categorias, quais sejam, ‘pesquisa quantitativa’ e ‘pesquisa qualitativa’. A pesquisa quantitativa considera que tudo pode ser quantificável, de tal forma que opiniões e informações podem ser interpretadas, mensuradas e analisadas por meio de números. Por outro lado, a pesquisa qualitativa considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa (PRODANOV, FREITAS, 2013).

Assim, para Patton (2002), os métodos qualitativos facilitam o estudo de questões em profundidade e detalhe, sem restrição por categorias predeterminadas de análise. Já os métodos quantitativos, por outro lado, exigem o uso de medidas padronizadas para que as diferentes perspectivas e experiências da pesquisa possam se encaixar em um número limitado de categorias de respostas pré-determinadas, para as quais os números são atribuídos.

Ainda, segundo o mesmo Autor (PATTON, 2002), a vantagem de uma abordagem quantitativa é que é possível medir as reações de um grande número de pessoas para um

conjunto limitado de questões, facilitando assim a comparação e a agregação estatística dos dados. Isto dá um amplo conjunto, generalizável de resultados apresentados de forma sucinta e com parcimônia. Por outro lado, os métodos qualitativos normalmente produzem uma riqueza de informações detalhadas sobre um número muito menor de pessoas e casos. Isso aumenta a profundidade da compreensão dos casos e situações estudadas, mas reduz a generalização.

As pesquisas podem ser classificadas, ainda, de acordo com seus objetivos. Dessa forma, Gil (2002) apresenta três categorias para essa classificação, são elas:

- Pesquisas Descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis. São inúmeros os estudos que podem ser classificados sob este título e uma de suas características mais significativas está na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados, tais como o questionário e a observação sistemática;
- Pesquisas Exploratórias, que têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições. Envolve levantamento bibliográfico; entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; análise de exemplos que estimulem a compreensão. Assume, em geral, as formas de pesquisas bibliográficas e estudos de caso;
- Pesquisas Explicativas, que têm como propósito a identificação dos fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos, aprofundando, assim, o conhecimento da realidade por meio da explicação da razão, ou seja, o ‘porquê’ das coisas. Quando realizada nas ciências naturais, requer o uso do método experimental, e nas ciências sociais requer também a utilização de outros métodos, sobretudo, o observacional. Assume, em geral, as formas de pesquisa experimental e pesquisa *ex-post facto*.

Por fim, classifica-se as pesquisas com base nos procedimentos utilizados. Essa classificação expressa o modelo conceitual e operativo da pesquisa, também denominado de delineamento, uma vez que o procedimento adotado para a coleta de dados é o elemento mais importante para a sua identificação. Dessa forma, Gil (2002) destaca dois grupos de delineamento: aqueles que se valem das chamadas fontes de ‘papel’ e aqueles cujos dados são fornecidos por pessoas. No primeiro grupo, estão presentes procedimentos como a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. No segundo, estão procedimentos como a pesquisa experimental, a pesquisa *ex-post facto*, o levantamento, o estudo de caso, e ainda, a pesquisa-

ação e a pesquisa participante. O Quadro 09, a seguir, apresenta resumidamente as descrições dos referidos procedimentos:

Quadro 09 – Descrição resumida de procedimentos para coleta de dados.

Procedimento	Descrição
Pesquisa Bibliográfica	Desenvolvida a partir de material já publicado, constituído principalmente de livros, artigos de periódicos e atualmente com material disponibilizado na Internet.
Pesquisa Documental	Vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa.
Pesquisa Experimental	Consiste em determinar um objeto de estudo, selecionar as variáveis que seriam capazes de influenciá-lo, definir as formas de controle e de observação dos efeitos que a variável produz no objeto.
Pesquisa <i>Ex-post-facto</i>	O estudo é realizado a partir do fato passado, após a ocorrência de variações na variável dependente no curso natural dos acontecimentos.
Levantamento	Caracteriza-se pela solicitação de informações a um grupo significativo de pessoas acerca do problema estudado para, em seguida, mediante análise quantitativa, obterem-se as conclusões correspondentes aos dados coletados.
Estudo de Caso	Consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento, tarefa praticamente impossível mediante outros delineamentos já considerados.
Pesquisa-Ação	Concebida e realizada em estreita associação com uma ação ou com a resolução de um problema coletivo e no qual os pesquisadores e participantes representativos da situação ou do problema estão envolvidos de modo cooperativo ou participativo.
Pesquisa Participante	Desenvolvida a partir da interação entre pesquisadores e membros das situações investigadas.

Fonte: Elaborado pelo Autor com base em Gil (2002, p. 44-56).

A partir dessas classificações é possível apresentar uma identidade metodologicamente tipificada para a presente pesquisa. Assim, partindo-se do pressuposto que seus resultados podem contribuir de forma prática construindo conhecimentos associados à melhoria do desempenho do governo em relação ao fornecimento de bens ou prestação de serviços públicos, quanto a sua natureza, é classificada como uma pesquisa aplicada.

Pela pretensão de buscar o aprofundamento desse conhecimento através da experiência prática com o assunto, atingindo-se maior detalhamento de suas percepções, em uma relação dinâmica entre a subjetividade teórica e a objetividade pragmática, sem maiores restrições por variáveis predeterminadas de investigação, buscando-se analisar, desse modo, a utilização do BSC como componente do sistema de medição do desempenho estratégico governamental, este trabalho científico é apropriadamente caracterizado como uma pesquisa qualitativa.

Já de acordo com o seu propósito de buscar novos conhecimentos estruturados a partir da investigação sobre a inter-relação de conhecimentos afins, como os relacionados ao planejamento governamental, à medição do desempenho e ao BSC, articulando pesquisas produzidas em várias correntes teóricas do estudo das organizações para as integrar ao contexto da gestão de políticas públicas; são, assim, identificadas características de uma pesquisa predominantemente exploratória.

Quanto ao procedimento utilizado, uma vez que esta pesquisa se utiliza de uma abordagem qualitativa, que busca de forma mais aprofundada e detalhada o conhecimento sobre o tema investigado, o estudo de caso apresenta-se como instrumento procedimental apropriado ao alcance do objetivo proposto, buscando-se investigar a utilização do *Balanced Scorecard* para a medição do desempenho estratégico do governo, em um caso em particular.

A Figura 07, a seguir, ilustra de forma esquemática a identidade metodológica tipificada de acordo com as classificações apresentadas neste tópico:

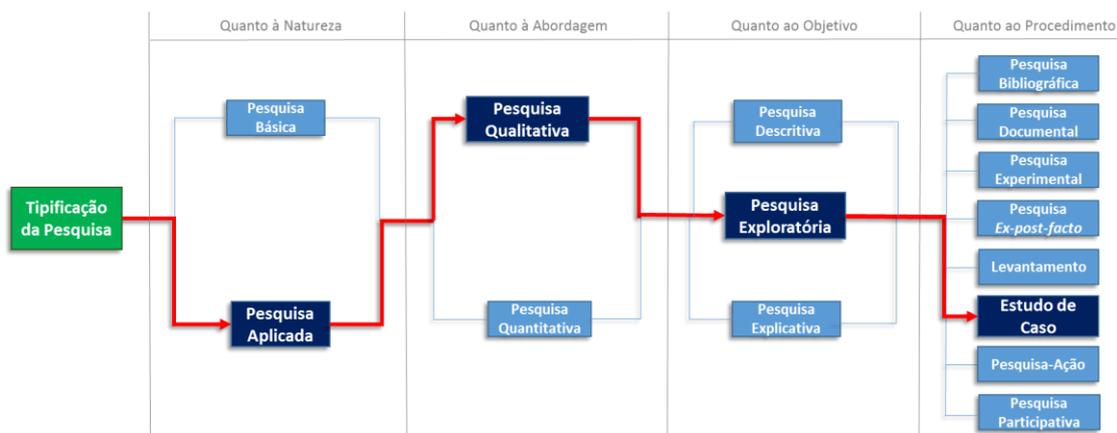


Figura 07 – Esquema da tipificação da metodologia da pesquisa.

Fonte: elaborado pelo Autor.

De todo o exposto, pode-se tipificar a presente pesquisa através de uma visão inversa do fluxo apresentado na Figura 07. De tal forma, esta pesquisa se constitui em um estudo de caso de propósito exploratório, que utiliza uma abordagem qualitativa de natureza aplicada.

3.2. DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

A delimitação da pesquisa restringe o escopo de um estudo ao estabelecer as fronteiras, as exceções, as reservas e as qualificações a ele inerentes. O escopo pode focar em variáveis específicas ou em um fenômeno central, delimitado para participantes ou locais específicos, ou ser restrito a um tipo de projeto de pesquisa (CRESWELL, 2007).

Este trabalho parte de percepções recorrentes sobre desempenho notoriamente insatisfatório da ação governamental. Dentre outros possíveis fatores aos quais podem ser atribuídas as causas de sucesso ou fracasso dessa ação, a presente pesquisa se concentra sobre a mensuração do desempenho estratégico.

Dessa forma, a pesquisa é delimitada sob a fundamentação de um arcabouço teórico que relaciona esse processo aos elementos da estrutura programática do planejamento governamental: políticas, programas e processos de implementação; às dimensões do

desempenho da ação governamental: de insumos, processo, resultados e impactos; e aos componentes estruturais do *Balanced Scorecard*: mapa da estratégia, perspectivas do negócio, objetivos estratégicos e relações de causa e efeito.

Quanto ao campo objeto de investigação, a pesquisa está delimitada pelas arestas da gestão de políticas públicas. E quanto ao aspecto geográfico da delimitação da pesquisa, esta será realizada no estado de Pernambuco.

Não é intenção deste trabalho identificar ou avaliar a adequabilidade de indicadores de desempenho, assim como, avaliar o desempenho das ações de governo, mas de evidenciar a presença dos três elementos delimitativos da pesquisa (planejamento governamental, medição do desempenho e componentes estruturais do BSC), na estrutura racional do processo de medição do desempenho, e investigar suas relações.

3.3. DEFINIÇÃO DO CASO

O procedimento utilizado na presente pesquisa foi definido a partir da problematização de seu tema, em que, conforme Yin (2015), quando a observação direta de um evento contemporâneo estudado e entrevistas com as pessoas envolvidas nesse evento possibilitam responder às questões de pesquisas que se concentram nos advérbios interrogativos “como” e “por que” e, ainda, quando o pesquisador não pode manipular direta, precisa e sistematicamente as variáveis desse evento, o estudo de caso é o procedimento mais indicado.

No estudo de caso o pesquisador normalmente procura identificar temas ou categorias de comportamento e eventos ao invés de provar relacionamentos ou testar hipóteses. Envolve, geralmente, a coleta e análise de informações de várias fontes, tais como entrevistas, observações e documentos existentes, requerendo, por vezes, que o pesquisador passe mais tempo no ambiente investigado do que normalmente passaria utilizando outro tipo de pesquisa (HANCOCK, ALGOZZINE, 2006).

Hancock e Algozzine (2006) destacam a concordância entre vários pesquisadores sobre as características mais importantes que definem um estudo de caso. Dessa forma, o estudo de caso é:

- concentrado em um exemplar representativo de um grupo e endereçado a um fenômeno particular (um determinado evento, situação, programa ou atividade);
- estudado no seu contexto natural, limitado pelo espaço e pelo tempo;
- ricamente descritivo, porque se baseia em fontes profundas e variadas de informações.

A partir dessas características foi possível selecionar o caso a ser estudado na presente pesquisa, observando-se como critério de seletividade seu enquadramento como ente da esfera governamental que utiliza o *Balanced Scorecard* como instrumento para medição do desempenho estratégico por um período superior a 4 (quatro) anos.

O critério de seleção de um ente da esfera governamental visa selecionar um caso com autonomia administrativa para gerir seus recursos e tenha seu processo produtivo voltado para a disponibilização de bens e serviços públicos. Já o critério relativo ao tempo de utilização do *Balanced Scorecard* tem por propósito a seleção de um caso com pelo menos um ciclo de gestão de políticas públicas (período correspondente a um mandato eletivo de seu titular), de forma a caracterizar um modelo de monitoramento além de sua fase inicial de implementação.

Dessa forma, o Governo do Estado de Pernambuco se enquadra nos critérios pré-estabelecidos, aliando-se a isso a conveniência de sua localização geográfica para desenvolvimento da pesquisa, baseada no acesso, tempo, recursos disponíveis, e disponibilidade dos respondentes.

O Governo do Estado de Pernambuco possui seu modelo de gestão, que contempla o acompanhamento e monitoramento de suas ações, institucionalizado através da Lei Complementar Estadual nº 141, de 03 de setembro de 2009 (PERNAMBUCO, 2009b). Esse modelo utiliza o *Balanced Scorecard* como um de seus marcos metodológicos, alinhado à estrutura orçamentária funcional e programática como consta na Lei Estadual nº 14.532, de 9 de dezembro de 2011 (PERNAMBUCO, 2011a), que dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2012-2015, apresentando o elenco das perspectivas e objetivos estratégicos, que norteiam a atuação da administração pública estadual.

Assim, o objeto da pesquisa se constitui em um estudo de caso único, concentrado na medição do desempenho estratégico do Governo do Estado de Pernambuco, permitindo, desse modo, um maior aprofundamento de sua investigação.

3.4. COLETA DE DADOS

Na pesquisa de estudo de caso existem seis fontes de evidências que são mais comumente utilizadas, quais sejam, (1) a documentação; (2) os registros em arquivos; (3) as entrevistas; (4) as observações diretas; (5) as observações participantes e (6) os artefatos físicos (YIN, 2015).

O Quadro 10 apresenta uma visão geral útil dessas seis fontes de evidências, considerando seus pontos fortes e fracos de forma comparativa:

Quadro 10 – Seis fontes de evidências: pontos fortes e pontos fracos.

Fonte de Evidência	Pontos fortes	Pontos fracos
Documentação	<ul style="list-style-type: none"> • Estável – pode ser revista repetidamente • Discreta – não foi criada em consequência do estudo de caso • Exata – contém nomes, referências e detalhes exatos de um evento • Ampla cobertura – longo período de tempo, muitos eventos e muitos ambientes 	<ul style="list-style-type: none"> • Recuperabilidade – pode ser difícil de encontrar • Seletividade parcial, se a coleta for incompleta • Parcialidade do relatório – reflete parcialidade (desconhecida) do autor • Acesso – pode ser negado deliberadamente
Registros em arquivo	<ul style="list-style-type: none"> • <i>[Idem à documentação]</i> • Precisos e geralmente quantitativos 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>[Idem à documentação]</i> • Acessibilidade devido a razões de privacidade
Entrevistas	<ul style="list-style-type: none"> • Direcionadas – focam diretamente os tópicos do estudo de caso • Perceptíveis – fornecem explicações, bem como visões pessoais (por exemplo, percepções, atitudes e significados) 	<ul style="list-style-type: none"> • Parcialidade devido às questões mal-articuladas • Parcialidade da resposta • Incorreções devido à falta de memória • Reflexividade – o entrevistado dar ao entrevistador o que ele quer ouvir
Observações diretas	<ul style="list-style-type: none"> • Urgência – cobre eventos em tempo real • Contextual – cobre o contexto do “caso” 	<ul style="list-style-type: none"> • Consome tempo • Seletividade – ampla cobertura é difícil sem uma equipe de observadores • Reflexividade – evento pode prosseguir diferentemente porque está sendo observado • Custos – horas necessárias pelos observadores humanos
Observação participante	<ul style="list-style-type: none"> • <i>[Idem aos acima para as observações diretas]</i> • Discernível ao comportamento e aos motivos pessoais 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>[Idem aos acima para as observações diretas]</i> • Parcialidade devido à manipulação dos eventos pelo observador participante
Artefatos físicos	<ul style="list-style-type: none"> • Discernível às características culturais • Discernível às operações técnicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Seletividade • Disponibilidade

Fonte: Yin (2015, p. 110)

A partir dessas observações, a definição dos métodos de coleta de dados desta pesquisa foi subsidiada pelo princípio da utilização de múltiplas fontes de evidências, com o propósito de se obter triangulação dos dados.

O uso de múltiplas fontes de evidências na pesquisa de estudo de caso permite que o pesquisador aborde uma variação maior de aspectos históricos e comportamentais, sendo a sua vantagem mais importante o desenvolvimento de linhas convergentes de investigação. Desse modo, qualquer conclusão do estudo de caso é, provavelmente, mais convincente e acurado se for baseado em diversas fontes diferentes de informação, seguindo uma convergência semelhante, corroborando, assim, com a validade do constructo da pesquisa (YIN, 2015).

Optou-se, portanto, como método de coleta de dados para esta pesquisa, pela utilização de técnicas de análises de documentos, entrevistas e observações diretas.

A técnica de análise documental foi escolhida como instrumento para coletar dados em documentos classificados concomitantemente como escritos, secundários e retrospectivos, ou seja, documentos escritos compilados pelo pesquisador em momento posterior à ocorrência do evento investigado (LAKATOS, 2003).

Nesse sentido, essa se constituiu na principal fonte para coleta de dados, visto que a iniciativa de utilização do BSC como referência para o sistema de medição de desempenho de políticas públicas do Governo de Pernambuco foi amparada institucionalmente por diversos instrumentos normativos e relatórios de divulgação de resultados, que, ao mesmo tempo em que regravaram a sua estrutura ou informaram seus resultados, documentaram a sua implementação e sedimentação na prática gerencial do Governo.

Os principais documentos utilizados nessa análise foram os que estabeleceram a estratégia governamental para cada ciclo de políticas públicas, compreendidos no período de 2007 a 2016: o Plano Plurianual – PPA - e suas revisões anuais; os Relatórios de Ações do Governo; os Relatórios de Gestão Social; e outros documentos; como descritos no Quadro 11, a seguir:

Quadro 11 – Descrição do tipo dos documentos analisados.

Documentos	Descrição
Plano Plurianual - PPA	Documento que representa o planejamento estratégico do governo, elencando as políticas públicas que pretende implementar em um período de 4 anos, com vigência a partir do início do segundo ano do mandato do chefe do poder executivo, prolongando-se até o fim do primeiro ano do mandato subsequente (MATIAS-PEREIRA, 2012). É um documento de elaboração obrigatória pela União, Estados e Municípios, conforme determina o Artigo 165 da Constituição Federal de 1988.
Relatórios de Ações do Governo	Documento que apresenta os principais resultados, de cada ano, decorrentes das ações definidas como prioridades no Plano Plurianual, executadas ou em execução pelos órgãos do Poder Executivo do Estado de Pernambuco. É um documento de elaboração obrigatória pelo Estado, como dispõe o Artigo 5º da Lei Complementar Estadual nº 141/2009 (PERNAMBUCO, 2009b)
Relatórios de Gestão Social	Documentos que contêm a avaliação quadrimestral dos resultados da ação do governo em análise qualitativa e quantitativa das áreas de atuação ou objetivos estratégicos descritos no Plano Plurianual. É um documento de elaboração obrigatória pelo Estado, como dispõe o Artigo 17 da Lei Complementar Estadual nº 141/2009 (PERNAMBUCO, 2009b)
Outros Documentos	Nessa categoria estão documentos gerais que foram analisados pelo autor, como publicações institucionais da Secretaria de Planejamento e Gestão; normas em geral, decretos e leis; e, também, conteúdos divulgados em <i>sites</i> do Governo relacionados ao objeto da pesquisa.

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Quanto à técnica de entrevista utilizada, considerando o foco temático, optou-se pela forma de entrevista focalizada, em que, embora livre, enfoca um tema bem específico, cabendo ao entrevistador esforçar-se para que o entrevistado retorne ao assunto após alguma digressão. Em relação à sua estrutura, optou-se pela forma de entrevista parcialmente estruturada, quando é guiada por relação de pontos de interesse explorados pelo entrevistador ao longo de seu curso (GIL, 2002).

As entrevistas foram efetuadas na cidade de Recife – PE, agendadas por contato telefônico, de acordo com a conveniência e disponibilidade de cada entrevistado a partir da necessidade de aprofundamento da compreensão sobre o objeto de pesquisa. Buscou-se informantes que participaram do processo de implementação do BSC, assim como, os que executam ou executaram atividades diretamente associadas à medição de desempenho e/ou monitoramento estratégico do Governo de Pernambuco. Ao todo, foram realizadas 5 entrevistas presenciais, como apresentado no Quadro 12, a seguir:

Quadro 12 - Entrevistas realizadas.

Entrevista	Função	Data	Duração
E1	Secretário Executivo de Desenvolvimento do Modelo de Gestão da Secretaria de Planejamento e Gestão (2011 – Atual); Coordenador Geral do Instituto de Gestão Pública de Pernambuco Governador Eduardo Campos (2012 – Atual); Gerente Geral de Desenvolvimento do Planejamento Estratégico da Secretaria de Planejamento e Gestão (2008-2010)	19/12/2016	1:22:32
E2	Gestor Governamental – Especialização em Planejamento e Gestão - do Núcleo de Gestão por Resultados na Educação – NGR/SEE da Secretaria de Planejamento e Gestão (2011 – 2012 e 2106 - Atual) Gerente geral de Monitoramento e Avaliação dos Programas do Governo da Secretaria de Planejamento e Gestão (2012-2015	26/10/2016	00:44:43
E3	Assessor Especial do Governador (2016); Secretário da Controladoria Geral do Estado (2015); Diretor-Presidente da Pernambuco Participações e Investimentos S/A – Perpart (2011-2014); Gerente de Auditoria, Prestação e Tomada de Contas da Secretaria da Controladoria Geral do Estado – (2008 - 2010);	11/09/2016	00:36:32
E4	Gerente do Núcleo de Gestão por Resultados na Educação – NGR/SEE, da Secretaria de Planejamento e Gestão (2011 – Atual)	18/08/2016	00:46:10
E5	Gestor Governamental – Especialização em Planejamento e Gestão - do Núcleo de Gestão por Resultados na Educação – NGR/SEE, da Secretaria de Planejamento e Gestão (2011 – Atual)	18/08/2016	00: 37:20

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Foram lavrados e assinados termos de consentimento livre e esclarecido, em que os participantes foram cientificados quanto à confidencialidade sobre a identificação e associação de dados coletados aos indivíduos participantes; quanto a não divulgação do conteúdo da

entrevista de forma não relacionada à pesquisa; quanto à ausência de benefícios diretos ou qualquer pagamento; e quanto aos objetivos, natureza e procedimento da pesquisa.

Sobre a técnica de observação direta, em função dos meios utilizados, optou-se pela forma de observação sistemática, em que o observador sabe o que procura e o que carece de importância em determinada situação. Para isso, esse indivíduo deve ser objetivo, reconhecer possíveis erros e eliminar sua influência sobre o que vê ou recolhe. Também caracteriza a forma da técnica escolhida o seu caráter individual (realizada por um único observador) em ambiente real, em detrimento de um ambiente de laboratório (LAKATOS, 2003).

As observações diretas contemplaram visitas às repartições do Governo, quando da realização das entrevistas, orientadas à identificação de elementos visuais indicativos da disseminação da prática gerencial em análise.

3.5. ANÁLISE DE DADOS

A pesquisa qualitativa também é chamada de pesquisa interpretativa. Isso por que, diferentemente de pesquisas quantitativas, os pesquisadores qualitativos, usando a si mesmos como instrumentos, frequentemente encontram muitos significados a partir de suas próprias experiências, das experiências com as pessoas que entrevistam ou que conhecem ou, ainda, por meio de documentos que examinam. Dizer como algo funciona requer interpretação e descrição por parte do pesquisador. Em pesquisas qualitativas a classificação de dados coletados é utilizada como instrumento para a interpretação (STAKE, 2011).

A classificação, na pesquisa qualitativa, por sua vez, é um processo que envolve a capacidade de percepção e associação de características como valores, aspectos, propriedades ou fatores, discerníveis em um objeto de estudo, que permitem a formação das interpretações por parte do pesquisador, ou seja, os dados da pesquisa são reunidos em torno de conceitos ou atributos, que conferem unidade a um agrupamento de palavras ou a um campo do conhecimento, em função dos quais o dado é classificado (STAKE, 2011; CHIZZOTTI, 2006).

Nas pesquisas qualitativas, o processo de classificação é realizado, por muitas vezes, através da codificação de dados, em que são estabelecidos códigos associativos para categorização, ou indexação, dos dados coletados, com o propósito de se estabelecer uma estrutura de ideias temáticas (GIBBS, 2009).

Todo esse processo, apresenta-se, também, como meios de controle durante a fase de coleta dos dados, os quais devem endereçar as questões que se pretende obter respostas através da pesquisa, contribuindo dessa forma para a validade do constructo (YIN, 2015).

No desenvolvimento de códigos, o primeiro desafio se constitui em examinar a convergência entre os dados, procurando-se identificar regularidades recorrentes. Essas regularidades revelam padrões associativos de significado que podem ser classificados em categorias (PATTON, 2002).

Os códigos podem representar categorias construídas a partir da literatura, de pesquisas prévias, de estudos anteriores, de tópicos no roteiro da entrevista, de percepções sobre o que está acontecendo e assim por diante. Essa abordagem é denominada por Gibbs (2009) de ‘codificação baseada em conceitos’, caracterizada pelo estabelecimento de códigos e categorias em momento precedente à coleta de dados.

De outra forma, os códigos podem ser construídos a partir do exame dos dados coletados. Nesse caso, a coleta de dados é iniciada sem o estabelecimento prévio de códigos e categorias, caracterizando, assim, a abordagem de ‘codificação baseada em dados’ (GIBBS, 2009).

O estabelecimento de uma categoria deverá possibilitar a observação de dois critérios em sua constituição, quais sejam, (1) a homogeneidade interna e (2) a heterogeneidade externa. O primeiro critério diz respeito ao grau em que os dados que pertencem a uma determinada categoria mantêm unidade significativa. O segundo critério diz respeito à medida em que as diferenças entre as categorias estão estabelecidas de forma clara (PATTON, 2002).

Esses critérios estão relacionados ao princípio da ‘exclusividade’ apontado por Minayo (2002), para estabelecimento de conjuntos de categorias, o qual se refere ao fato de que as categorias do conjunto devem ser mutuamente exclusivas, ou seja, uma resposta não pode ser incluída em mais de uma categoria.

Minayo (2002) aponta, ainda, mais dois princípios para estabelecimento de um conjunto de categorias. O primeiro diz respeito a utilização de um princípio único de classificação, para estabelecer as categorias do conjunto, propiciando a exclusividade entre categorias diferentes. Já o segundo está relacionado ao conceito de “exaustividade”, ou seja, o conjunto de categorias deve permitir a inclusão de qualquer resposta a uma das categorias.

Dessa forma, para estabelecer a codificação desta pesquisa, optou-se pela abordagem de ‘codificação baseada em conceitos’, utilizando-se como princípio único de classificação a composição dos elementos conceituais que se relacionam de forma integrativa na estrutura racional do processo de mensuração do desempenho ilustrado pela Figura 08:

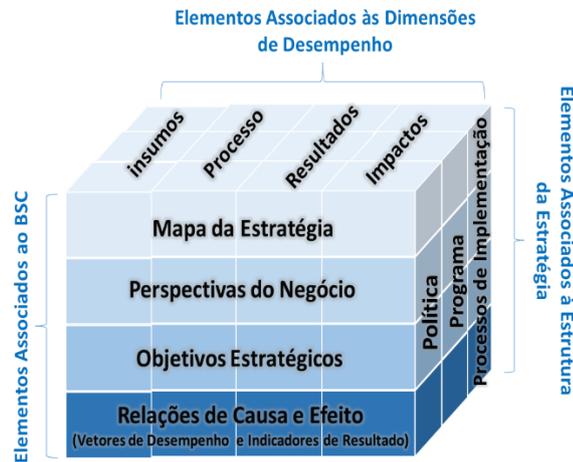


Figura 08 – Relações integrativas da mensuração de desempenho governamental.
Fonte: elaborado pelo Autor.

Por conseguinte, em observância aos princípios da exclusividade e da exaustividade, para o estabelecimento de um conjunto de categorias a partir da composição do monitoramento, os códigos e categorias foram definidos assim como estão apresentados no Quadro 13:

Quadro 13 – Codificação da pesquisa.

CATEGORIAS	CÓDIGOS
Elementos conceituais associados à estrutura racional do <i>Balanced Scorecard</i>	Mapa da estratégia
	Relações de causa e efeito
	Perspectivas organizacionais
	Objetivos estratégicos
Elementos conceituais associados à estrutura racional das dimensões do desempenho	Insumo (indicadores-insumo)
	Processo/Transformação (indicadores-processo)
	Resultados (indicadores-resultado)
	Impactos (indicadores-impacto)
Elementos conceituais associados à estrutura racional da estratégia governamental	Política
	Programa
	Processos de implementação

Fonte: elaborado pelo Autor.

Observa-se do quadro apresentado que os códigos estabelecidos são representados pelos elementos constitutivos dos conceitos classificados como categorias, ou seja, as categorias expressam os conceitos mais amplos da composição do processo de medição de desempenho governamental, observados na Figura 09, e os códigos, os elementos dessa composição.

Partindo da codificação estabelecida, a pesquisa qualitativa envolve análise (a separação das coisas) e síntese (a reunião das coisas), em um processo caracterizado pela coleta

de dados, fragmentação, análise e reunião de partes, com frequência e de maneiras diferentes, para transformar diálogos, descrições, percepções e retratos em informações sobre como as coisas funcionam (STAKE, 2011).

A análise de dados, na pesquisa qualitativa, é simultânea com a coleta de dados, ou seja, o pesquisador começa a sua análise juntamente com a primeira entrevista, com a primeira observação ou com o primeiro documento acessado no estudo. A coleta e a análise de dados de forma simultânea permitem que o pesquisador faça ajustes ao longo da trajetória da pesquisa, até mesmo ao ponto de redirecionar a coleta de dados, e que possa, também, ‘testar’ conceitos, temas e categorias emergentes em relação aos dados subsequentes (MERRIAM, 2002).

Para essa etapa da pesquisa, são apontadas três finalidades, conforme Minayo (2002), quais sejam, (1) estabelecer uma compreensão dos dados coletados, (2) confirmar ou não os pressupostos da pesquisa e/ou responder às questões formuladas e (3) ampliar o conhecimento sobre o assunto pesquisado, articulando-o ao contexto cultural da qual faz parte.

Diferentes posições teóricas e disciplinas diferentes evoluíram estratégias particulares para análise de dados qualitativos. Dessa forma, as pesquisas qualitativas se utilizam de diversas técnicas para análise de dados, como a análise da semiótica, a análise da narrativa, do conteúdo, do discurso, de arquivos e a fonêmica e até mesmo das estatísticas, das tabelas, dos gráficos e dos números. Também aproveitam e utilizam as abordagens, os métodos e as técnicas da etnometodologia, da fenomenologia, da hermenêutica, do feminismo, rizomáticas, do desconstrucionismo, da etnografia, das entrevistas, da psicanálise, dos estudos culturais, da pesquisa baseada em levantamentos e da observação participante entre outras (DENZIN, LINCOLN, 2006).

Para a presente pesquisa, inicialmente, será necessária a utilização de técnicas para extrair significado do conteúdo das informações obtidas através das fontes de dados utilizadas (entrevistas, documentos e observações diretas).

A análise de conteúdo, análise do discurso e análise de narrativas são modalidades de interpretação de textos que, apoiando-se em diferentes orientações filosóficas, propõem formas de análise fundamentadas nas diversas teorias linguísticas, na semiótica, na hermenêutica, no estruturalismo, no pós-estruturalismo, no interacionismo e na análise da conversação, a fim de se extrair significados expressos ou latentes de um texto (CHIZZOTTI, 2006).

Para verificação sobre a adequação da (s) técnica (s) a ser (em) adotada (s), como modalidade de interpretação para os dados textuais da pesquisa, convém observar as características de cada uma, conforme apresentado no Quadro 14:

Quadro 14 - Técnicas para interpretação de dados textuais.

Técnica	Características
Análise de conteúdo	Visa decompor as unidades léxicas ou temáticas de um texto, codificadas sobre algumas categorias, compostas por indicadores que permitam uma enumeração das unidades e, a partir disso, estabelecer inferências generalizadoras.
Análise do discurso	Constitui-se como um tipo de análise que ultrapassa os aspectos meramente formais da linguística, para privilegiar a função e o processo da língua no contexto interativo e social em que é prolatada, considerando a linguagem, em última análise, como prática social. As práticas de pesquisa, derivadas dessas análises, visam decifrar comunicações transcritas em documentos.
Análise de narrativas	Intervenção interpretativa livre realizada sobre uma narrativa, (uma história expressa numa linguagem aberta), sob uma orientação que pressupõe que a coerência do texto pode ser encontrada nos códigos, sintaxe e formas (formalismo estruturalista); ou sob uma orientação que analisa as experiências vividas, produzidas nas interações sociais, procurando extrair as unidades dependentes do contexto em que são ditas, para encontrar os fundamentos que expliquem o significado da narrativa (etnometodológica).

Fonte: elaborado pelo autor com base em Chizzotti (2006).

A partir da apresentação das características das modalidades técnicas de análise textual em comento, observa-se que a técnica de análise de conteúdo possui maior nível de adequação aos moldes estruturantes da presente pesquisa. Dessa forma, essa técnica foi adotada com o fim de se obter correlações significativas entre unidades textuais; e, também, com o fim de extrair conteúdo relevante dos textos em análise.

Assim, através da análise de conteúdo, os fragmentos singulares do texto (palavras, termos ou lexemas) serão reunidos em torno de categorias, ou seja, de um conceito ou atributo, com um grau de generalidade, que confere unidade a um grupamento de palavras ou campo do conhecimento, em função da qual o conteúdo é classificado, quantificado, ordenado ou qualificado (CHIZZOTTI, 2006).

Ressalta-se que, ainda, durante a análise dos dados, são realizadas concomitantes comparações entre as situações empíricas e a teoria referenciada, possibilitando a exploração de diferentes aspectos e contextos que envolve o objeto de análise, configurando uma fase analítica que se estende além da codificação de dados para descrição do funcionamento do evento estudado. Segundo Gibbs (2009, p. 102):

Com muita frequência, pesquisadores iniciantes desistem de sua análise nesse ponto. Tendo identificado os principais temas e suas subcategorias, eles não seguem adiante. Eles identificaram o “o que está acontecendo” e isso basta. Um sinal claro disso é quando organizam o capítulo de seu relatório referente às descobertas da mesma forma como estruturam o livro de códigos, muitas vezes com seções que seguem os principais ramos, e mesmo com os nomes de seções refletindo os nomes dos códigos. Isso pode dar uma clara descrição do que foi encontrado na pesquisa, mas ainda há

muita coisa que pode e deve ser feita com os dados. Especificamente, pode-se procurar padrões, fazer comparações, gerar explicações e construir modelos. Por tudo isso, a hierarquia com seus textos codificados é apenas um ponto de partida.

Desse modo, são consideradas as pertinentes observações de Yin (2015) quanto a utilização de uma das cinco técnicas analíticas apresentadas no Quadro 15, dentro da estratégia geral para análise de dados, como mecanismo para fortalecimento da validade interna e externa da pesquisa.

Quadro 15 - Técnicas de análises comparativas de dados.

Técnica	Características
Combinação de padrão	Essa técnica compara um padrão baseado em empirismo – isto é, um padrão baseado nas descobertas do seu estudo de caso – com um padrão previsto antes da sua coleta de dados (ou com várias previsões alternativas). Na pesquisa de ciências políticas, uma técnica semelhante à combinação de padrão foi chamada de “método da congruência”. Se os padrões empírico e previsto parecem semelhantes, os resultados podem ajudar o estudo de caso a fortalecer a sua validade interna.
Construção de explicação	Tem por objetivo analisar os dados construindo uma explicação, sendo relevante principalmente para os estudos de caso explicativos. Nos estudos exploratórios tem sido utilizada como parte de um processo gerador de hipóteses, mas o objetivo não é concluir um estudo, mas desenvolver as ideias para um estudo posterior. Nesse sentido, a explicação final pode não ter sido totalmente estipulada no início do estudo e, portanto, difere das abordagens de combinação de padrão previamente descritas.
Análise de séries temporais	O objetivo mais importante é examinar algumas questões relevantes de “como” e “por que” sobre o relacionamento dos eventos ao longo do tempo, não é simplesmente observar as tendências de tempo isoladas. Um aspecto essencial é identificar o indicador específico a ser rastreado, assim como os intervalos de tempo específicos a serem cobertos e os relacionamentos temporais presumidos entre os eventos, antes da coleta dos dados verdadeiros.
Modelos lógicos	Estipula e operacionaliza um encadeamento complexo de acontecimentos ou eventos durante um período longo de tempo. Os eventos são estagiados em padrões repetidos de causa-efeito-causa-efeito, pelos quais uma variável dependente (evento), em um estágio anterior, torna-se a variável independente (evento causal) para o estágio seguinte.
Síntese cruzada dos casos	Aplica-se somente à análise de casos múltiplos, podendo ser utilizadas caso os estudos de caso individuais tenham sido previamente conduzidos como estudos de pesquisa independente (com autoria de pessoas diferentes) ou como parte pré-projetada do mesmo estudo. Em qualquer situação, a técnica não difere das outras sínteses de pesquisa – totalizando as descobertas ao longo de uma série de estudos individuais. Se houver um grande número de estudos individuais disponíveis, a síntese pode incorporar técnicas quantitativas comuns a outras sínteses de pesquisa ou meta-análises.

Fonte: elaborado pelo autor com base em Yin (2015).

Observa-se dentre as técnicas apresentadas que a técnica de combinação de padrão se revela como mais adequada para comparar uma situação empírica identificada na pesquisa com uma situação ideal. Essa técnica, portanto, será utilizada neste estudo com o intuito de se verificar possíveis diferenças na forma de utilização prática dos conceitos previstos na literatura.

A combinação de padrão é uma técnica comparativa que, conforme sua natureza, leva o pesquisador a pensar reflexiva e criticamente durante a realização dos procedimentos adotados para coleta e análise de dados, em que os dados são sistematicamente comparados aos

padrões anteriormente construídos, estruturando suas interpretações a partir das conclusões alcançadas através desse contraste e facilitando a descrição do fenômeno holístico de forma clara e compreensiva (GODOY, 2006).

Por fim, quanto a possibilidade de generalização dos resultados, vários autores, tais como, Merriam (2002), Patton (2002), Stake (2011) e Yin (2015), dentre outros, possuem uniformidade de pensamento em relação à validade externa da pesquisa qualitativa, ou seja, a aplicação de seus resultados a outros contextos não é automática, considerando-se a mediação interpretativa e a compreensão da sua especificidade, o que ressalta a importância do papel seletivo dos contextos.

Segundo Stake (2011, p. 211), “Seja qual for a informação de um relatório, ele dirá coisas diferentes para pessoas diferentes, alguns verão mais a descrição particular, e outros verão mais a possibilidade de generalização”.

Dessa forma, entende-se que a possibilidade de generalização dessa pesquisa se personifica em seus leitores, que, a partir das suas leituras e dos conhecimentos pré-existentes que possuem em suas estruturas cognitivas, farão associações e relações com outros casos, projetando os resultados desta pesquisa em outros cenários.

4. APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Este capítulo está estruturado em quatro seções que discorrem sobre as análises realizadas acerca (1) da adoção do BSC como referência metodológica para o sistema de medição de desempenho do Governo de Pernambuco; (2) da descoberta e caracterização da forma como se estabelece as relações racionais entre os seus elementos conceituais; (3) da identificação e caracterização de relações integrativas entre os elementos conceituais do BSC e os de políticas públicas; e, por fim, (4) da identificação e caracterização de relações integrativas entre os elementos conceituais do BSC e os das dimensões do desempenho da ação do Governo.

4.1. O BSC COMO REFERÊNCIA METODOLÓGICA NO MODELO DE GESTÃO DO GOVERNO DE PERNAMBUCO

Em uma análise inicial, buscou-se uma compreensão geral sobre a adoção e utilização do BSC no âmbito do Governo de Pernambuco, que tem instrumentalizado a gestão de suas políticas públicas por meio de um sistema de medição que tem o *Balanced Scorecard* como referência metodológica.

A adoção do BSC como referência para o sistema de medição de desempenho governamental foi inspirada pela notoriedade da expansão de casos de sua implementação tanto em entidades de propósitos econômicos, como em entidades de propósitos não econômicos, em que são requeridas alterações sobre o seu modelo original. Em entrevista, observou-se que experiências anteriores também subsidiaram essa adoção, como se depreende do Entrevistado 1:

Eu sou funcionário público cedido da Petrobrás, e antes de vir para o Governo de Pernambuco, em 2007, a Petrobras já tinha um modelo de gestão baseado no BSC. Também tínhamos conhecimento sim de outros órgãos públicos que adotaram o BSC em seus modelos de gestão.

A disseminação prática do modelo BSC, juntamente com a expansão da literatura sobre o tema, na década de 2000, fez com que a possibilidade de sua adequação ao monitoramento do desempenho das políticas públicas estaduais fosse vislumbrada pelo Governo de Pernambuco. Essa percepção é captada no discurso do Entrevistado 1:

Nós fomos na literatura e trouxemos muitas técnicas e metodologias de gestão, em que a metodologia do Marco Lógico é quem faz a integração de todo o modelo de gestão por resultados. Na verdade, nosso modelo é uma espécie de “Frankenstein” de várias técnicas e métodos que trouxemos da literatura de gestão, como o Marco lógico, o BSC, o 5W2H, ferramentas de gestão de projetos, o PMBOK e outras ferramentas; e as integramos através do Marco Lógico.

A partir de alterações realizadas com o fim de adequação aos interesses e necessidade da gestão governamental, a iniciativa de utilização do BSC como referência para o sistema de medição de desempenho de políticas públicas pelo Governo de Pernambuco foi amparada institucionalmente, no âmbito estadual, por diversos instrumentos normativos que, ao mesmo tempo em que regravaram a sua estrutura, documentaram a sua adoção e sedimentação na prática gerencial do Governo.

Como um marco documental inicial da utilização dessa iniciativa, a Lei Estadual nº 13.957, de 15 de dezembro de 2009, que revisou o Plano Plurianual (PPA) do Estado para o exercício de 2010, inovou ao apresentar as políticas públicas do Governo estruturadas a partir de quatro perspectivas de ação e dez objetivos estratégicos, organizados em um mapa da estratégia que explicita a visão de futuro, as premissas e os focos prioritários que inspiram o planejamento e o monitoramento da ação governamental (PERNAMBUCO, 2009a), como se observa na Figura 09:



Figura 09 - Mapa da Estratégia do Governo de Pernambuco (PPA 2008-2011).

Fonte: Pernambuco (2009a, p. 8).

Nesse Mapa, a transparência na gestão e o controle social, estabelecidos como premissas, assim como, a interiorização do desenvolvimento e os estratos mais vulneráveis da população, apontados como os focos prioritários da ação governamental, orientam os objetivos

estratégicos, organizados em quatro diferentes perspectivas em estrutura *bottom up*, indicada por setas, ao alcance da visão de futuro desejado.

Coerente com esse formato, o Anexo Único da referida Lei de Revisão do Plano Plurianual 2008-2011 apresenta o conteúdo das políticas públicas racionalmente organizado conforme o conjunto das perspectivas e dos dez objetivos estratégicos constante no mapa, apresentando, em cada um desses objetivos, a identificação do problema ao qual está relacionado e a respectiva estratégia para sua solução, os programas de governo que lhe dão consequência prática, com os seus respectivos objetivos, ações prioritárias, produtos, metas e principais medidas, além dos órgãos executores; destacando também o alcance territorial desses programas nas regiões de desenvolvimento do Estado.

Dessa forma, mesmo sem ser explícito quanto à utilização do modelo BSC como referência metodológica para a gestão de políticas públicas, esse documento se revela como ponto inicial, ou primeiro marco documental, da adoção e institucionalização do BSC como referência metodológica para o sistema de medição de desempenho, que instrumentaliza a gestão do Governo de Pernambuco, apresentando alguns de seus elementos constitutivos, como: mapa da estratégia, perspectivas, objetivos estratégicos, indicação de relações de causalidade, e indicadores financeiros e não financeiros.

Um segundo marco documental relevante, nessa discussão, está presente na Lei Estadual nº 14.532, de 9 de dezembro de 2011, que dispõe sobre o Plano Plurianual do Estado, para o período 2012-2015, em que são apresentadas, dentre outras, definições conceituais relativas às perspectivas e objetivos estratégicos do Governo, como transcrito a seguir (PERNAMBUCO, 2011a):

Art. 1º A presente Lei dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2012-2015, apresentando o elenco das perspectivas e objetivos estratégicos, que norteiam a atuação da administração pública estadual, além dos programas, ações e subações, de forma regionalizada.

§ 1º Para o cumprimento das disposições do Plano Plurianual 2012-2015 de que trata o *caput*, consideram-se:

I - Perspectiva, opção estratégica que permite ao Governo e à sociedade visualizar o grau de contribuição para realização da visão de futuro, com o desenvolvimento social equilibrado, comprometido com a melhoria das condições de vida do povo e, com a preparação do Estado para o novo ciclo de desenvolvimento da economia de Pernambuco;

II - Objetivo Estratégico, resultado que a administração pública estadual deseja alcançar nas áreas setoriais de atuação, estando consubstanciados em número de doze, agrupados segundo as perspectivas, relacionados nos Anexos que acompanham a presente Lei;

[...]

Ao estabelecer essas definições, a percepção governamental sobre o modelo conceitual do BSC se torna mais evidente. Elementos textuais, como os termos: governo, sociedade, desenvolvimento social, condições de vida do povo e administração pública, por exemplo, associados a conceitos de componentes desse modelo de sistema de medição de desempenho, deixam transparecer adaptações da formulação teórica original à prática da gestão de políticas públicas.

Essas definições estão inteiramente alinhadas à iniciativa introduzida anteriormente no Plano Plurianual relativo ao período 2008-2011, demonstrando, assim, continuidade metodológica entre diferentes períodos de gestão governamental sequenciados, em que, nesse momento, isso pode ser percebido como indicativo da sedimentação institucional dessa iniciativa. Esse indício é corroborado pela similaridade estrutural observada entre os mapas da estratégia do Governo de Pernambuco relativos ao PPA 2008-2011, já apresentado na Figura 09, e ao PPA 2012-2015, como se apresenta a seguir na Figura 10:

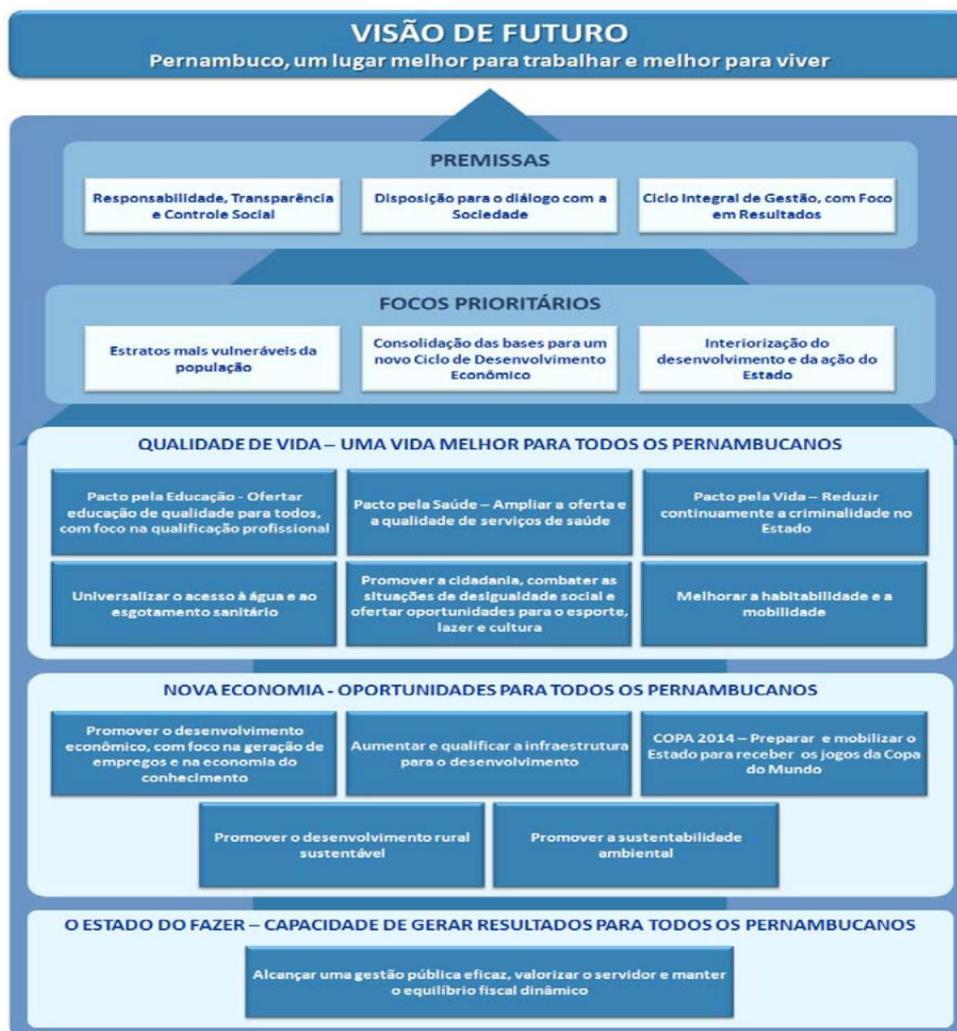


Figura 10 - Mapa da Estratégia do Governo de Pernambuco (PPA 2012-2015).
Fonte: Pernambuco (2011a, p. 23).

Nessa segunda versão, o Mapa da Estratégia do Governo apresenta os mesmos elementos estruturantes da versão anterior: visão de futuro, premissas, focos prioritários, perspectivas e objetivos estratégico, onde esses dois últimos são expressamente considerados “elementos básicos” do Mapa (PERNAMBUCO, 2011a, p. 23).

Como plano de fundo, uma seta indica a orientação *bottom up* para os 12 objetivos estratégicos, que estão organizados em três diferentes perspectivas, ao alcance da visão de futuro desejado, direcionados através dos focos prioritários e premissas assumidos.

Ainda nesse marco documental, o BSC é explicitamente assumido como referência metodológica para o modelo de gestão do Governo de Pernambuco, quando é descrito o processo de elaboração do planejamento das políticas públicas (PERNAMBUCO, 2011a, p. 22):

Desdobrados os Objetivos Estratégicos em Metas Prioritárias, estas são priorizadas pelo Núcleo de Governo em processo participativo, envolvendo o Governador e todo o seu Secretariado, em reuniões de pactuação de resultados. Essas Metas pactuadas são então adequadas ao Orçamento do Estado e passam a constar dos Instrumentos Formais de Planejamento – PPA (Plano Plurianual) e LOA (Lei Orçamentária Anual). Todos esses elementos são traduzidos em um único instrumento, o Mapa da Estratégia, utilizando-se, para tal, o Balanced Scorecard como marco metodológico. O Balanced Scorecard foi inicialmente criado por Kaplan e Norton em 1992, segundo os próprios autores, como um sistema de avaliação de desempenho – mensuração da performance baseada não apenas na execução do orçamento financeiro e na existência de lucro. Posteriormente (1996), foi “descoberto” como um novo sistema de gestão capaz de orientar a Organização na execução da Estratégia – Perspectivas para o alinhamento sinérgico das Ações que visam o atingimento de Objetivos pré-definidos.

O BSC é considerado sob a percepção do Governo de Pernambuco, dessa forma, como instituto capaz de viabilizar a gestão de políticas públicas de forma mais eficiente, respaldando-se sob os pressupostos teóricos que consagram esse modelo e os expressando no instrumento legal de maior relevância para o seu planejamento governamental, qual seja, a Lei que dispõe sobre o Plano Plurianual.

A metodologia do BSC é expressamente referenciada, assim, no patamar mais alto de instrumentalização do planejamento do governo, tornando-se claramente institucionalizada na estruturação das políticas públicas do Governo de Pernambuco, legitimada no processo legislativo para a aprovação do plano de governo e amplamente difundida sob o conteúdo de lei estadual.

Demonstra-se, dessa forma, o compromisso do Governo com a adoção do BSC; e sobre esse aspecto, vale ressaltar a observação de Julnes e Holzer (2001) de que o sucesso contínuo

da medição do desempenho depende do apoio do Governo, que assume papel relevante, como agente interno, para promoção desse processo e, conseqüentemente, para a sua utilização real.

Destaca-se, ainda, como terceiro marco documental relevante da iniciativa de utilização do BSC, como referência para o sistema de medição de desempenho de políticas públicas do Governo de Pernambuco, o Plano Plurianual relativo ao período 2016-2019, disposto pela Lei nº 15.703, de 21 de dezembro de 2015 (PERNMBUCO, 2015a).

Esse documento reflete, não mais um indicativo, mas um processo de institucionalização avançado, pela continuidade metodológica em três períodos de gestão governamental subsequentes.

Conservando os mesmos elementos estruturais, coerentemente com as percepções sobre o BSC anteriormente retratadas nas duas últimas versões do PPA, o Mapa da Estratégia apresentado para o atual período possui 12 novos objetivos estratégicos organizados em 4 perspectivas, também orientadas para o alcance da visão de futuro desejado através dos focos prioritários e das premissas assumidas pelo Governo, conforme Figura 11:

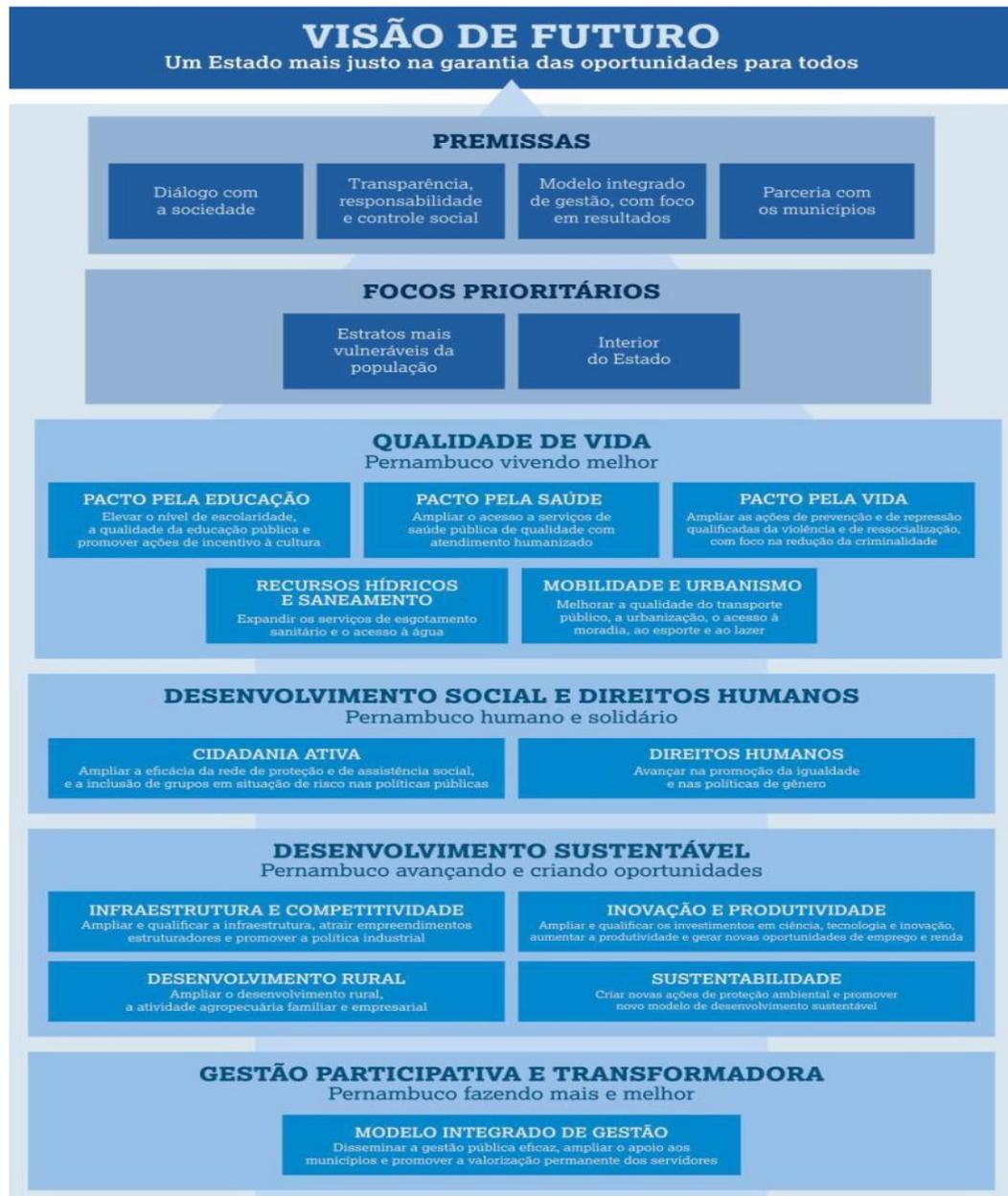


Figura 11 - Mapa da Estratégia do Governo de Pernambuco (PPA 2016-2019).

Fonte: Pernambuco (2015a, p. 67).

O Mapa da Estratégia atual preserva o modelo estrutural das versões anteriores, sendo que a manutenção dessa composição de elementos estruturais, por três períodos de gestão subsequentes, pode aparentemente não indicar de forma clara o desenvolvimento metodológico de um sistema de medição de desempenho, no entanto, é capaz de refletir um processo de aquisição de maturidade a partir da experimentação prolongada com a sua prática, sugerindo o aperfeiçoamento das relações que envolve esses elementos.

Esse processo de aquisição de maturidade é, de certa forma, conscientemente observado pelo Governo quando identifica três fases distintas do seu modelo de gestão de políticas públicas, de forma expressa, nesse terceiro marco documental, quais sejam, (1) a fase

de implantação, (2) a de maturidade e inovação e (3) a de disseminação (PERNAMBUCO, 2015a).

A fase inicial de utilização do BSC como referência para o sistema de medição de desempenho, que instrumentaliza a gestão do Governo, é percebida como uma contribuição para um novo modo de realização de políticas públicas, uma mudança considerada drástica sobre o método e cultura, modernizando a forma organizacional de pensar e fazer o produto governamental. Isso é depreendido da exposição acerca da fase de implantação do modelo de gestão de políticas públicas do Governo, que foi introduzido a partir de 2007 (PERNAMBUCO, 2015a, p. 64):

O Modelo de Gestão Todos por Pernambuco, compreendendo o período de 2007 a 2010, introduziu novos paradigmas para o planejamento estratégico do Estado, trazendo para a Gestão Pública Estadual um conjunto de novos fundamentos e práticas que consolidaram as bases para formulação das grandes diretrizes e objetivos que norteiam a ação de Governo. Internalizou-se o conceito de que planejar, executar, avaliar e replanejar são fases de um mesmo processo: no Ciclo de Gestão de Políticas Públicas.

A fase de implantação do ‘novo modelo gerencial’ é vista como uma mudança na postura quanto à forma de gerenciar a consecução das políticas públicas, sendo a gestão para resultados um ícone retórico desse modelo de gestão que utiliza o BSC como referência metodológica para o seu sistema de medição de desempenho.

Mas é na segunda fase do modelo de gestão de políticas públicas, chamada de fase de maturidade e inovação, que há a percepção da consolidação e internalização do modelo gerencial, vislumbrando-se, também, sua legitimidade perante o reconhecimento de entes externos. Ao período que se iniciara no ano 2011 até 2014 é atribuído a fase de maturidade e inovação desse modelo de gestão de políticas públicas do Governo de Pernambuco, em que (PERNAMBUCO, 2015a, p. 65):

A partir de então, foi alcançado o alinhamento total entre a estratégia de Governo, o planejamento plurianual e o orçamento do Estado (Mapa da Estratégia e Plano Plurianual). Consolidadas e já internalizadas as suas práticas, o Modelo passa a buscar, cada vez mais, o exercício de uma gestão pública, adaptável a realidade de Pernambuco.

[...]

Vale destacar, o reconhecimento nacional e internacional do Modelo Todos por Pernambuco como referência em gestão para resultados. Foram incrementados os esforços de Benchmarking em troca de experiências sobre Gestão Pública com outros entes estatais de dentro e fora do país.

Nesse período, a consolidação do Modelo de Gestão do Governo de Pernambuco é refletida nos formidáveis resultados alcançados por algumas políticas públicas que trazem a

esse modelo o reconhecimento social através da percepção de melhorias do desempenho governamental e, logicamente, da qualidade do seu produto.

Essa realização segue no mesmo sentido do apelo feito por Sabatier (2010) quando vislumbra a necessidade de modernização do modelo racional clássico. A busca pela modernização gerencial representa a conexão com os avanços do planejamento e gestão pública de um modelo com ênfase econométrica e tecnocrática, desconectado com a realidade do ambiente social, para um modelo que avança em aspectos estratégicos e participativos que considera a complexidade das relações interativas desse ambiente.

Essa percepção é corroborada pelo desempenho observado sobre as políticas públicas a partir da adoção do ‘novo modelo gerencial’, principalmente sobre às políticas voltadas para a educação, segurança e saúde pública, que são, nas entrevistas realizadas, recorrentemente caracterizadas como os melhores exemplos do Modelo de Gestão do Governo, do sistema de medição de desempenho, assim como da utilização do BSC como referência desse sistema, durante esse período.

O Pacto Pela Educação, objetivo estratégico lançado em 2011, representou a política do Governo de Pernambuco voltada para a melhoria do desempenho das ações do Governo voltadas para a educação pública no Estado, em que se estabelece seu direcionamento a todos, com equidade, orientado para a melhoria do ensino, das aprendizagens dos estudantes e dos ambientes pedagógicos, ampliando o acesso à educação e contribuindo para avanços educacionais em Pernambuco.

No Relatório de Ação do Governo (PERNAMBUCO, 2015b), referente ao ano de 2014, estão destacados os principais resultados alcançados nesse objetivo estratégico, durante o período de utilização desse modelo de gestão do governo, representados pela ampliação da rede de Escolas de Referência e das Escolas Técnicas por todo o território do Estado; ampliação da oferta das modalidades de ensino integral e semi-integral; redução da taxa de abandono escolar; redução do índice de analfabetismo; aperfeiçoamento da política de idiomas; expansão e interiorização do ensino superior; e a melhoria na qualidade da educação.

O Estado de Pernambuco saiu de um patamar de 13 escolas de referência em ensino médio no ano de 2006 e passou a contar com 300 em 2014 e de 5 escolas técnicas para 27, no mesmo período, adequadas às vocações e às necessidades locais e regionais, com mapeamento da mão de obra demandada e atendimento através de Ensino Profissionalizante.

Dessas 300 escolas de referência em ensino médio, 125 são em regime integral de estudo, que oferecem aulas nos dois turnos durante todos os dias da semana, e 175 em regime semi-integral, onde os alunos possuem aulas em horário integral duas ou três vezes por semana.

A escola pública estadual de Pernambuco tornou-se mais atrativa para os alunos e o índice de abandono escolar caiu drasticamente no período, fazendo com que o Estado, que já chegou a possuir o penúltimo pior índice do país no ano de 2006, alcançasse o menor índice em 2013, tornando-se referência nacional e repetindo esse resultado em 2014.

Também, entre os anos de 2006 e 2013, Pernambuco diminuiu em 24,76% a população representada por indivíduos com mais de cinco anos que não sabem ler e escrever. Em 2006, o indicador que mede o analfabetismo alcançava um percentual de 20,07%, em relação a população pernambucana, ou seja, um em cada cinco habitantes no Estado era analfabeto. Nesses oito anos, mesmo com um aumento populacional de 739 mil pessoas, o número de analfabetos diminuiu em 278 mil indivíduos, reduzindo o indicador para o percentual de 15,10%. Ao Programa Paulo Freire, implementado em 2008, é atribuída a maior parcela desse resultado, em que 101.390 adultos foram alfabetizados desde então. Com o resultado, Pernambuco passou a ter a menor taxa de analfabetismo entre os estados da Região Nordeste.

Já o Programa Ganhe o Mundo foi lançado em 2011 como uma iniciativa inovadora e inédita no país, em que o aperfeiçoamento da política de idiomas passou a ser, além de um dos focos da escola pública estadual, um estímulo para os estudantes, com cursos intensivos na língua inglesa e espanhola nas escolas da rede estadual e premiando os melhores alunos com intercâmbio para países de língua inglesa e espanhola, em que mais de 3.300 alunos viajaram para o exterior até o ano de 2014.

O ensino superior público estadual também passou por transformações nesse período. A Universidade de Pernambuco – UPE - tornou-se gratuita e foram realizados grandes investimentos para sua expansão e interiorização no Estado. Novos cursos foram implantados nos *campi* da capital e do interior, inclusive com ofertas de turmas para os cursos de medicina e direito.

Por fim, observa-se que os reflexos de toda a melhoria no desempenho das políticas de educação estadual também foram capitados pelo principal indicador educacional do País, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb. O Ideb é um indicador de qualidade dos ensinos fundamental e médio. O índice avalia a qualidade do ensino no país, com base em dados sobre aprovação e desempenho escolar obtidos por meio de avaliações do Ministério da

Educação do Governo Federal. Nas divulgações bienais desse indicador, Pernambuco saiu da 21ª colocação em 2006, resultado divulgado em 2007, para a 1ª colocação em 2014, com o resultado divulgado em 2015, passando a ser a maior referência nacional para o ensino médio, juntamente com o Estado de São Paulo, dentre todos os Estados.

Ainda nesse Relatório de Ação do Governo (PERNAMBUCO, 2015b), o objetivo estratégico denominado de Pacto pela Vida, relativo ao período 2011-2014, que congrega políticas para segurança pública, expressa o reconhecimento de que a complexidade das causas e a dificuldade de controle dos efeitos da violência exige coordenação de esforços e compromissos de diversos setores do Governo e da sociedade.

Dessa forma, o Pacto pela Vida representou, nesse período, a incorporação e integração de diversos atores sociais e agentes públicos em ações de prevenção e repressão, com foco na reversão dos indicadores negativos de violência.

Os resultados mais expressivos desse objetivo estratégico perpassam as ações realizadas no sentido de recuperar e modernizar o quadro efetivo das forças policiais, devolvendo-lhes as condições materiais básicas para funcionamento; e a promoção da melhoria da qualidade da intervenção dessas forças, com investimentos em tecnologia e em ações de inteligência; alcançando um substancial quantitativo de armas de fogo apreendidas, vidas salvas e reduções em indicadores de violência, com consequente reconhecimento internacional dessa política.

Destaca-se que, de 2007 a 2014, 12.781 profissionais de segurança foram recompletados nos efetivos dos órgãos operativos da Secretaria de Defesa Social do Governo: Polícias Civil e Militar e Corpo de Bombeiros Militar; 40 mil armas de fogo apreendidas e 695 câmeras de videomonitoramento implantadas em todo o Estado, tornando-se o Estado nordestino com maior quantitativo desse equipamento; 9.610 vidas foram salvas desde o início do Pacto pela Vida, em 2011; redução de 14% no indicador CVP (Crimes Violentos contra o Patrimônio) e 32% no indicador CVLI (Crimes Violentos Letais Intencionais) em 8 anos, em um cenário nacional de aumento da violência (única Unidade da Federação a atingir esta marca), tornando-se, assim, referência em políticas públicas para redução de violência.

Tamanha expressividade nos resultados do Pacto pela Vida rendeu reconhecimento internacional, referente ao seu modelo de gestão, com 2 prêmios advindos da Organização das Nações Unidas e outro do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

O Pacto pela Saúde é o objetivo estratégico que completa essa lista de ‘pactos’ do Governo de Pernambuco, em que no mesmo documento, o Relatório de Ação do Governo relativo ao ano de 2014 (PERNAMBUCO, 2015b), esse objetivo é expresso pelo propósito de ampliar a oferta e a qualidade dos serviços públicos de saúde e tem por indicador principal a TMCE, que significa Taxa de Mortalidade por Crimes Evitáveis, que considera que as causas de mortes evitáveis ou reduzíveis são definidas como aquelas que podem ser prevenidas, total ou parcialmente, por ações efetivas dos serviços de saúde que estejam acessíveis em um determinado local e época.

Os resultados desse indicador para o período 2007 a 2014, que compreende as fases de implantação e maturação do modelo de gestão do Governo, são divulgados com maior completude na versão relativa ao ano de 2015 desse mesmo relatório (PERNAMBUCO, 2016a), em que se observa no seu comportamento anual uma tendência moderada de redução da Taxa de Mortalidade por Causas Evitáveis no estado de Pernambuco, com a taxa passando de 324,1 para 292,4 mortes para cada 100.000 habitantes, representando uma queda de 9,78%. Isso se deu com uma taxa de variação média anual de -1,01%, com maior queda em 2014, com -5,55%, em relação a 2013, considerado um desempenho de sucesso para o Governo.

Além desse, outro indicador relevante para o Pacto pela Saúde é a Taxa de Internações por Condições Sensíveis à Atenção Primária - ICSAP, que representa o total de internações para cada grupo de 10.000 habitantes, cujo risco de acontecer poderia ser reduzido se não houvesse ocorrido deficiência na cobertura dos serviços e/ou baixa resolutividade da atenção primária para determinados problemas de saúde.

Esse indicador apresentou declínio acentuado observado em seu comportamento anual, no período 2004 a 2014, segundo a versão relativa ao ano de 2015 do Relatório de Ação do Governo (PERNAMBUCO, 2016a), partindo de 147,8 para 89,5 internados para cada 10.000 habitantes no Estado. Ressalta-se que em 2010 esse indicador apresentou acréscimo em relação ao ano anterior, no entanto, com a implantação do Pacto pela Saúde, em 2011, retornou a um comportamento declinante, também respaldando o sucesso no desempenho do Governo em relação ao seu objetivo estratégico.

Esses resultados são reflexos de esforços do Governo de Pernambuco para o alcance desse objetivo estratégico, em que se destaca a descentralização de atendimentos de baixa e de média complexidade com construção de quatro novos grandes hospitais, sendo três deles na Região Metropolitana do Recife e um no interior do Estado, em Caruaru; construção de 15

Unidades de Pronto Atendimento – UPAs, para atendimento de urgência, e a construção de 9 UPAs Especialidades, levando serviços de saúde clínica e ambulatorial às populações do Sertão, Agreste e Zona da Mata; e a reabertura e requalificação de unidades hospitalares no interior do Estado.

Destaca-se também a ampliação da vigilância em saúde, principalmente na atenção integral em saúde bucal, na saúde da mulher e na vigilância epidemiológica, em que, nessa última, foram atingidas as metas de redução da prevalência da filariose para menos de 1% dos casos confirmados, nos municípios de Recife, Olinda, Jaboatão dos Guararapes e Paulista; cura de 75% dos novos casos de tuberculose; redução do abandono ao tratamento de tuberculose para menos de 5% em 50 municípios considerados prioritários; cura de 90% dos novos casos de Hanseníase e ampliação do nível de realização de exames para 75% dos contatos intradomiciliares em 25 municípios considerados prioritários; eliminação do tracoma como causa de cegueira em 22 municípios considerados prioritários; redução de 10% no índice de infestação domiciliar da Doença de Chagas em 31 municípios também considerados prioritários.

Ainda, pode ser destacado dentre outras realizações relevantes, o lançamento, em 2011, da Operação Lei Seca em Pernambuco, para educação e fiscalização sobre a combinação entre a ingestão de bebidas alcoólicas e a condução de veículos automotores, em que ao longo do período 2011-2014 houve uma queda de 36% na quantidade de motoristas autuados em flagrante por dirigir sob influência de álcool e uma redução significativa no número de mortes no trânsito, nesse período; a expansão do número de leitos de unidades de terapia intensiva – UTIs, e unidades coronária intensiva – UCI, em mais de 400% em relação a 2007, chegando ao total de 1.118 leitos; e, por fim, destaca-se a ampliação em 250% do Sistema de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU, no período 2011-2014.

Considera-se, de tudo isso, que o Pacto pela Saúde foi um objetivo estratégico que trouxe grande relevância no contexto de gestão para resultados, figurando entre os objetivos com melhor desempenho do Governo, no período em que seu modelo de gestão é considerado na fase de maturidade. As iniciativas e resultados destacados sugerem, dessa forma, o sucesso no desempenho das políticas de saúde pública implementadas pelo Governo de Pernambuco, nesse período, pelo comportamento dos indicadores adotados para refletir o alcance do objetivo estratégico assumido.

Os ‘pactos’ do Governo de Pernambuco representam não só os melhores exemplos do Modelo de Gestão do Governo, mas sim uma mudança na forma e na cultura de fazer políticas públicas, em que o sistema de medição de desempenho passa a ser o instrumento mais essencial para orientar a administração pública estadual ao alcance dos objetivos estratégicos governamentais. A percepção dessa mudança é resumidamente expressa pelo Entrevistado 1, quando diz que: “agora não se olha somente o que se tem de recursos para fazer alguma coisa, mas como se deve fazer para se alcançar uma coisa que deve ser feita”.

Esses resultados também refletem, além do compromisso de topo, o compromisso de base, necessários ao alinhamento estratégico, como vislumbrado por Keinert (1997), em que se percebe coerência entre o plano e o desempenho, evidenciando o compromisso entre o processo de formulação estratégica de políticas públicas com a missão do Governo e com sua implementação, sendo um item importante, nessa discussão, a aquisição de maturidade do modelo de gestão do Governo, que, em conformidade com as observações de Ansoff (1977), aponta para o desenvolvimento de novas competências e culturas gerenciais, capazes de traduzir o pensamento em ação estratégica.

Nesse sentido, o Entrevistado 4 aponta o desenvolvimento da cultura de desempenho, a partir da adoção do modelo de gestão do Governo, sob a consecução de políticas públicas de educação:

Inicialmente, a primeira etapa eu acho que é essa, você tem que vencer uma cultura, uma quebra de paradigmas no que diz respeito a essa nova metodologia de gestão, que é a gestão voltada para resultados, então, principalmente aqui na área da educação, a gente não via nenhum indício desse tipo de trabalho no dia a dia das pessoas aqui e por ser uma área muito voltada a pensar, voltada a construir pensamento, mas um pouco adversa a números, então você medir resultados, você fazer um acompanhamento desses resultados e a partir dele você propor ações? Isso tudo é muito novo, eles achavam muito na época, muito técnico, mas a gente venceu essa primeira etapa, da questão da barreira cultural e da mudança, que vem aos poucos na verdade, porque é a medida em que a gente vai implementando, em que a gente vai conversando, em que a gente vai discutindo, que as pessoas vão mudando o pensamento a respeito, e na verdade eu acho que foi algo muito interessante e ainda é, porque as pessoas saem do achismo e passam realmente a usar os números a seu favor, a enxergar melhor a sua realidade e não apenas ter o panorama de modos gerais, com base em discernimentos, com base em no que ele acha que aconteceu, mas passam a ter esses panoramas, esses diagnósticos com base em números.

Esse relato confirma o que pesquisas como as de Silva e Revoredo (2005) e Ribeiro Filho *et al* (2006), indicavam acerca de uma relativa ausência de maturidade metodológica para o alinhamento estratégico. Dessa forma, pode-se dizer que a cultura organizacional se constituiu em um desafio para modelo de gestão do Governo, que com o tempo foi sendo suplantado por

um processo de promoção, reflexão e experimentação prolongada da prática de gestão estratégica.

Como se percebe de toda a análise, o Modelo de Gestão do Governo de Pernambuco, que instrumentaliza a gestão de suas políticas públicas através de um sistema de medição que tem por referência metodológica o *Balanced Scorecard*, preservou seu conceito estrutural por três períodos de gestão subsequentes, ou seja, três mandatos do chefe do poder executivo, refletindo, assim, um processo de aquisição de maturidade desse modelo a partir da experimentação prolongada com a sua prática, o que sugere o aperfeiçoamento de seus elementos metodológicos.

Nesse modelo, a metodologia do BSC é expressamente referenciada pelo Governo de Pernambuco, no patamar mais alto de instrumentalização de seu planejamento governamental, ou seja, na Lei que dispõe sobre o Plano Plurianual; tornando-se claramente institucionalizada na estruturação das políticas públicas, legitimada no processo legislativo para a aprovação do plano de governo e amplamente difundida sob o conteúdo de lei estadual.

Sua implantação é vista como uma mudança na postura quanto à forma de gerenciar a consecução das políticas públicas, sendo a gestão para resultados um ícone retórico desse modelo de gestão; e a sua maturidade é percebida em uma fase onde a concretização dos objetivos estratégicos é observada através do êxito que se pode verificar por meio do sistema de medição de desempenho, demonstrando-se como um modelo que avança em aspectos estratégicos e participativos, que considera a complexidade das relações interativas do ambiente social, conquistando reconhecimento através da percepção de melhorias do desempenho governamental e, logicamente, da qualidade do seu produto, em que as políticas voltadas para a educação, segurança e saúde pública são caracterizadas como os melhores exemplos do Modelo de Gestão do Governo.

Por fim, destaca-se ainda que o Governo de Pernambuco considera que esse Modelo de Gestão está em sua terceira fase, denominada de disseminação, “na qual o foco principal passa a ser o apoio aos municípios no desenvolvimento da gestão pública em nosso Estado” (PERNAMBUCO, 2016a, p. 14). Isso representa um aprofundamento do conhecimento sobre o objeto de pesquisa, em que, dessa forma, as análises seguintes são favorecidas pela diversidade entre as fontes de dados relativas a documentos e experiências vivenciadas pelos entrevistados, devido ao uso contínuo desse modelo de gestão em um período de tempo consideravelmente prolongado.

4.2. A FILOSOFIA UTILIZADA PARA VIABILIZAR PROCESSOS GERENCIAIS

Na análise anterior, buscou-se uma compreensão geral sobre a adoção e utilização do BSC no âmbito do Governo de Pernambuco, em que se verificou, dentre outras constatações, que o BSC foi expressamente assumido como uma referência metodológica para o seu modelo de gestão de políticas públicas, preservando os conceitos que formaram sua estrutura por três períodos de gestão subsequentes, em um processo de aquisição de maturidade desse modelo a partir da experimentação prolongada com a sua prática. Partindo-se disso, nesta análise, que também se desenvolve de forma exploratória, procura-se verificar o sentido de utilização dos elementos conceituais da estrutura do BSC, como ele foi captado e trasladado para o sistema de medição de desempenho governamental.

Inicialmente, percebe-se a aparente existência dos elementos estruturais do BSC sobre o processo de planejamento e execução das políticas públicas estaduais. Mapas estratégicos, perspectivas, objetivos estratégicos, relações de causalidade com vetores de desempenho e medidas de resultado, estão presentes nos diversos documentos que formalizam o planejamento, como as leis que dispõem sobre o plano plurianual e as que dispõem sobre o orçamento anual do Governo; e nos que relatam a execução das ações realizadas pelo Governo, como os Relatórios de Ação do Governo e Relatórios de Gestão Social.

A forma de empregar esses elementos reflete o sentido dado à utilização do BSC pelo Governo, qual seja, o de ter um instrumento que permita organizar, esclarecer, comunicar e gerenciar a estratégia governamental. Como já visto, o mapa da estratégia do Governo possui uma estrutura em que as políticas públicas estão organizadas por objetivos estratégicos, compreendidos em diferentes perspectivas que estão direcionadas por setas que indicam uma orientação *bottom up*, através dos focos prioritários e premissas assumidas, ao alcance da visão de futuro desejada.

Essa estrutura permite a compreensão da estratégia do Governo de forma mais clara, demonstrando, sinteticamente em uma representação gráfica, as proposições estratégicas idealizadas para se alcançar um fim determinado, alinhadas ao processo anual de orçamentação, possibilitando facilidade para sua comunicação.

A comunicação da estratégia, por sua vez, é realizada por meio de um processo institucional de grande difusão, ou seja, além de ser legitimada em um processo legislativo para sua discussão e aprovação, ela é amplamente difundida sob o conteúdo de lei estadual. Sobre

os diversos meios de divulgação utilizados pelo governo nesse processo, o Entrevistado 1 argumenta que:

Isso é um processo amplo e contínuo, em que usamos vários meios, que se inicia desde os seminários regionais, feito nas 12 regiões de desenvolvimento do Estado, até a apresentação do mapa da estratégia, no centro de convenções, com a participação do governador e todos os secretários do governo, em que todos os servidores são convidados a participar. Também fazemos a divulgação dos resultados nos relatórios de ação do governo e nos relatórios de ações sociais; confeccionamos, também, diversos cadernos que trazem informações gerais sobre o modelo de gestão. Além disso, realizamos palestras, em muitas instituições que nos convidam; confeccionamos *baners*, para serem fixados nas dependências das secretarias e órgãos do governo; e distribuimos encartes e já fizemos até *mousepads* para distribuir para os nossos servidores. Nessa gestão até confeccionamos menos desses instrumentos, por causa da crise, mas, mesmo assim, ainda conseguimos fazer muita coisa.

A relevância atribuída ao processo comunicativo é fortemente percebida nas instalações físicas do governo, em que a representação gráfica da estratégia está sempre presente e visível nos interiores das secretarias e órgãos, impressa em *baners*, em proteção de telas de computadores, em *mousepads*, e em outros meios físicos expostos.

Já o processo de gerenciamento da consecução das políticas públicas também é facilitado por essa estrutura, em que o sistema de medição de desempenho fornece a organização estrutural dessas políticas e os insumos para realizar o monitoramento da execução, no nível mais alto da estrutura organizacional do Governo, como se depreende do seguinte extrato textual (PERNAMBUCO, 2015a, p. 62):

Na etapa de MONITORAMENTO, o principal instrumento definido pelo Modelo são os Ciclos de Monitoramento. Os ciclos são reuniões sistemáticas, presididas pelo Governador, organizadas em torno dos respectivos Objetivos Estratégicos, nas quais cada Meta Prioritária é acompanhada, na sua realização física e financeira, através de indicadores de processo. Nessas reuniões, foca-se a solução de problemas.

Em um processo heurístico, constituído por relações de causalidade racional, indicadores financeiros e não financeiros organizados sob os objetivos estratégicos constituem-se no *feedback* da implementação estratégica, alimentando, dessa forma, o monitoramento e o processo de tomada de decisão acerca dos rumos das políticas públicas ao alcance da visão de futuro desejada. Para além disso, sob a percepção de um entrevistado (Entrevistado 2): “esse processo, além de permitir os ajustes e as correções na implementação das políticas públicas, promove também a questão do aprendizado e da cultura de desempenho na administração pública estadual”.

Assim, o sentido da utilização desses elementos, pelo Governo de Pernambuco, notavelmente se coaduna com os ideais do BSC elencados por Kaplan e Norton (1997) para viabilização de processos gerenciais críticos, quais sejam: (1) esclarecer e traduzir a visão e a

estratégia; (2) comunicar e associar objetivos e medidas estratégicas; (3) planejar, estabelecer metas e alinhar iniciativas estratégicas; e (4) melhorar o *feedback* e o aprendizado estratégico.

Contudo, os elementos estruturais do BSC possuem algum nível de adequação às necessidades e interesses do Governo para a gestão de suas políticas públicas. As adequações realizadas são notoriamente percebidas no emprego desses elementos. A utilização de mapas estratégicos, perspectivas, objetivos estratégicos, relações de causa e efeito com vetores de desempenho e medidas de resultado; é, de certa forma, diferente do modelo original do BSC proposto por Kaplan e Norton (1992; 1996; 1997). Nesse sentido, nos próximos tópicos desta análise são identificadas as adequações que se apresentam com maior substancialidade em cada um desses elementos e no relacionamento integrativo que estabelecem entre si.

4.2.1. ESCLARECENDO E COMUNICANDO A ESTRATÉGIA E PROMOVENDO A GESTÃO GOVERNAMENTAL

Como porta de entrada para a compreensão do funcionamento da estratégia do Governo, o mapa da estratégia é um elemento que se apresenta como instrumento esclarecedor do raciocínio estratégico, ao representar graficamente a orientação estratégica para as políticas públicas do Governo de Pernambuco, por quanto nele se expõe a racionalidade idealizada pelo Governo para se alcançar, através de seus objetivos estratégicos, compreendidos em diferentes perspectivas, um único fim expresso pela sua visão de futuro, atribuindo clareza e compreensibilidade à estratégia empregada nas suas políticas públicas.

Expressamente, a visão de futuro desejada; as premissas e focos prioritários assumidos; as perspectivas e os objetivos estratégicos definidos pelo Governo são os elementos representados na estrutura do mapa da estratégia do Governo de Pernambuco. Dentre esses elementos, dois são assumidamente mais expressivos para a consolidação das políticas públicas, do ponto de vista estratégico. Nesse sentido, “O Mapa da Estratégia do Governo é composto de dois elementos básicos: as Perspectivas e os Objetivos Estratégicos” (PERNAMBUCO, 2015a, p. 66), sendo esses elementos identificados na essencialidade do BSC (KAPLAN, NORTON, 1996; 1997), mantendo-se, dessa forma, consonância metodológica com essa referência.

Cada um dos elementos representados na estrutura do mapa da estratégia recebeu uma definição particular do Governo, como apresentado no Quadro 16, em que se depreende, pelas expressões terminológicas utilizadas, a adequação desses elementos ao modelo de gestão de políticas públicas adotado.

Quadro 16 - Definição dos elementos representados no mapa da estratégia do Governo.

Elementos	Definições
Visão de Futuro	“A visão de futuro apresenta o patamar perene e sustentável da realidade socioeconômica que o Estado pretende alcançar, ao final da implantação das atividades que compõem os Objetivos Estratégicos.” (PERNAMBUCO, 2015a, p. 67)
Premissas	“É o conjunto de valores que orienta todas as ações do Estado durante a execução do Plano Plurianual (PPA).” (PERNAMBUCO, 2015a, p. 67)
Focos Prioritários	“São os alvos principais da atuação do Estado durante o período da execução do PPA.” (PERNAMBUCO, 2011, p. 23) “Para quem não deixaremos de olhar.” (PERNAMBUCO, 2015a, p. 67)
Perspectivas	“São temas estruturantes sob os quais estão agrupados os Objetivos Estratégicos. Originadas do Programa de Governo, as Perspectivas atuam como condutoras que, gerando valor, possibilitam o alcance da Visão de Futuro.” (PERNAMBUCO, 2015a, p. 67)
Objetivos Estratégicos	“São os principais elementos do Mapa da Estratégia organizados, horizontalmente, por áreas-chave de ação governamental.” (PERNAMBUCO, 2015a, p. 67) “Validados e Pactuados pelo Núcleo de Gestão (Governador e Secretariado) a partir de leitura do Programa de Governo.” (PERNAMBUCO, 2011a, p. 23)

Fonte: Elaboração própria.

Expressões usualmente empregadas no contexto de políticas públicas, como: realidade socioeconômica, ações do Estado, plano plurianual, atuação do Estado, programa de governo, ação governamental; associados a outras expressões, comuns ao contexto de gestão estratégica, como: visão de futuro, objetivos estratégicos, geração de valor, núcleo de gestão; indicam articulações terminológicas para apropriação dos elementos conceituais representados no mapa da estratégia à gestão governamental, corroborando a afirmação de Robertson *et al.* (1996) sobre a necessidade de reconfiguração da prática difundida para fornecer soluções específicas à organização, revelando, dessa forma, a influência das características das organizações sociais sobre o processo de difusão de uma inovação.

Com essa apropriação, desde o primeiro ciclo de gestão em que o Governo assumiu o BSC como referência metodológica, período de 2007-2010, o mapa da estratégia vem sendo empregado como um instrumento relevante para esclarecer, comunicar e orientar sobre a estratégia governamental, constituída pelas suas políticas públicas; e também, para mobilizar os fatores da organização em torno de seus objetivos, como se percebe dos fundamentos utilizados pelo Governo para adoção do mapa da estratégia (PERNAMBUCO, 2011a, p. 22), em que:

[...] a metodologia sugere o Mapa da Estratégia como instrumento eficaz para tradução da estratégia: a) explicitador (mapeamento claro das relações causa x efeito); b) divulgador (simples e conciso); e c) mobilizador (interligação de pessoas, processos, tecnologias e culturas em torno de Objetivos).

Sob esses propósitos, o mapa da estratégia do Governo preservou os mesmos elementos e sua ordem estrutural em todas as versões elaboradas. Sendo importante essa manutenção como forma de consolidar a compreensão acerca da racionalidade da estratégia governamental ao longo do tempo, ampliando, dessa forma, o potencial comunicativo desse instrumento através da sedimentação do entendimento de como esses elementos se relacionam entre si para formar a estratégia, ou seja, como está construído o raciocínio estratégico nas relações entre esses elementos, representado uniformemente nas versões desse mapa.

Contudo, sob a análise do conteúdo da estratégia representada nos mapas, nas suas diferentes versões, verifica-se divergências de ordem, não somente qualitativa, como também, quantitativa. O Quadro 17 apresenta o conteúdo dos elementos estruturais nas versões do mapa da estratégia do Governo relativas aos períodos de 2007-2010, 2011-2014 e 2015-2016:

Quadro 17 - Conteúdo dos elementos representados no mapa da estratégia do Governo.

Elementos	Mapa da Estratégia 2007-2010 (PERNAMBUCO, 2009a)	Mapa da Estratégia 2011-2014 (PERNAMBUCO, 2011a)	Mapa da Estratégia 2015-2018 (PERNAMBUCO, 2015a)
1-Visão de Futuro	1.1- Desenvolvimento social equilibrado e melhoria das condições de vida do povo pernambucano.	1.1- Pernambuco, um lugar melhor para trabalhar e melhor para viver.	1.1- Um Estado mais justo na garantia de oportunidade para todos.
2-Premissas	2.1- Transparência na gestão e controle social da ação do governo.	2.1- Responsabilidade, transparência e controle social; 2.2- Disposição para o diálogo com a sociedade; 2.3- Ciclo integral de gestão, com foco em resultado.	2.1- Diálogo com a sociedade; 2.2- Transparência, reponsabilidade e controle social; 2.3- Modelo integrado de gestão com foco em resultados; 2.4- Parceria com os municípios.
Focos Prioritários	1- Estratos mais vulneráveis da população; 2- Interiorização do desenvolvimento;	1- Estratos mais vulneráveis da população; 2- Consolidação das bases para um novo ciclo de desenvolvimento econômico; 3- Interiorização do desenvolvimento e da ação do Estado.	1- Estratos mais vulneráveis da população; 2- Interior do Estado.
Perspectivas	1- Bases adequadas para o desenvolvimento da cidadania e igualdade de oportunidades; 2- Equilíbrio regional, com geração de conhecimento e responsabilidade ambiental; 3- Dotação universalizada e moderna de bens e serviços de infraestrutura; 4- Governo focado no atendimento às demandas do cidadão, com responsabilidade financeira – equilíbrio fiscal dinâmico.	1- Qualidade de vida: uma vida melhor para todos os pernambucanos; 2- Nova economia: oportunidades para todos os pernambucanos; 3- O estado do fazer: capacidade de gerar resultados para todos os pernambucanos.	1- Qualidade de vida: Pernambuco vivendo melhor; 2- Desenvolvimento social e direitos humanos: Pernambuco humano e solidário; 3- Desenvolvimento sustentável: Pernambuco avançando e criando oportunidades; 4- Gestão participativa e transformadora: Pernambuco fazendo mais e melhor;
Objetivos Estratégicos	1- Ampliar o acesso à educação, melhorar sua qualidade e valorizar a cultura; 2- Melhorar a atenção à saúde, com foco no atendimento integral; 3- Prevenir e reduzir a violência e a criminalidade; 4- Promover a cidadania e	1- Pacto pela educação: ofertar educação de qualidade para todos, com foco na qualificação profissional; 2- Pacto pela saúde: ampliar a oferta e a qualidade de serviços de saúde; 3- Pacto pela vida – reduzir continuamente a criminalidade no	1- Pacto pela educação: elevar o nível de escolaridade, a qualidade da educação pública e promover ações de incentivo à cultura; 2- Pacto pela saúde: Ampliar o acesso a serviços de saúde pública de qualidade com atendimento humanizado; 3- Pacto pela vida: Ampliar as ações de

Elementos	Mapa da Estratégia 2007-2010 (PERNAMBUCO, 2009a)	Mapa da Estratégia 2011-2014 (PERNAMBUCO, 2011a)	Mapa da Estratégia 2015-2018 (PERNAMBUCO, 2015a)
	<p>umentar a empregabilidade, reduzindo as desigualdades;</p> <p>5- Estruturar e modernizar a base científica, tecnológica e priorizar a proteção ambiental;</p> <p>6- Implantar empreendimentos estruturadores e fortalecer as cadeias e arranjos produtivos;</p> <p>7- Universalizar o acesso à água, ao esgotamento sanitário e melhorar a habitabilidade e a mobilidade;</p> <p>8- Aumentar e qualificar a infraestrutura para o desenvolvimento;</p> <p>9- Equilibrar receitas e despesas;</p> <p>10- Valorizar o servidor e aumentar a capacidade de implementar políticas públicas.</p>	<p>Estado;</p> <p>4- Universalizar o acesso à água e ao esgotamento sanitário;</p> <p>5- Promover a cidadania, combater as situações de desigualdade social e ofertar oportunidades para o esporte, lazer e cultura;</p> <p>6- Melhorar a habitualidade e a mobilidade;</p> <p>7- Promover o desenvolvimento econômico, com foco na geração de empregos e na economia do conhecimento;</p> <p>8- Aumentar e qualificar a infraestrutura para o desenvolvimento;</p> <p>9- COPA 2014 – Preparar e mobilizar o Estado para receber os jogos da copa do mundo;</p> <p>10- Promover o desenvolvimento rural sustentável;</p> <p>11- Promover a sustentabilidade ambiental;</p> <p>12- Alcançar uma gestão pública eficaz, valorizar o servidor e manter o equilíbrio fiscal dinâmico.</p>	<p>prevenção e de repressão qualificada da violência e de ressocialização, com foco na redução da criminalidade;</p> <p>4- Recursos hídricos e saneamento: Expandir os serviços de esgotamento sanitário e o acesso à água;</p> <p>5- Mobilidade e urbanismo: Melhorar a qualidade do transporte público, a urbanização, o acesso à moradia, ao esporte e ao lazer;</p> <p>6- Cidadania ativa: Ampliar a eficácia da rede de proteção e de assistência social, e a inclusão de grupos em situação de risco nas políticas públicas;</p> <p>7- Direitos humanos: Avançar na promoção da igualdade e nas políticas de gênero;</p> <p>8- Infraestrutura e competitividade: Ampliar e qualificar a infraestrutura, atrair empreendimentos estruturadores e promover a política industrial;</p> <p>9- Inovação e produtividade: Ampliar e qualificar os investimentos em ciência, tecnologia e inovação, aumentar a produtividade e gerar novas oportunidades de emprego e renda;</p> <p>10- Desenvolvimento rural: Ampliar o desenvolvimento rural, a atividade agropecuária familiar e empresarial;</p> <p>11- Sustentabilidade: Criar novas ações de proteção ambiental e promover novo modelo de desenvolvimento sustentável;</p> <p>12- Modelo integrado de gestão: Disseminar a gestão pública eficaz, ampliar o apoio aos municípios e promover a valorização permanente dos servidores.</p>

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Nessas três versões do mapa da estratégia, embora haja entre elas diversidade qualitativa no conteúdo de seus elementos estruturais, há também similaridades que indicam, de forma implícita, a existência de uma continuidade estratégica nos planos de governo que estão ali representados. Ao passar do tempo, o Governo assume novas premissas em função da maturidade de seu modelo de gestão, mantendo-se, praticamente, os mesmos focos prioritários. As perspectivas da primeira versão, assim como seus objetivos estratégicos, sugerem uma reestruturação e modernização organizacional; e os da segunda e terceira versões, uma continuidade evolutiva da estratégia em busca da ampliação da qualidade dos produtos governamentais.

Também são observadas mudanças quantitativas no conteúdo dos elementos que estruturam o mapa da estratégia. Com exceção da visão de futuro, todos os demais elementos apresentam diferenças nas quantidades de seus conteúdos.

Essas variações de ordem qualitativa e quantitativa observadas no conteúdo dos elementos que estruturam o mapa da estratégia do Governo representam a necessidade de

flexibilidade metodológica, quanto ao conteúdo, para atender à periodicidade determinada do ciclo da gestão governamental, quando em cada período de gestão o Governo apresenta uma nova estratégia, legitimada democraticamente pelo voto popular, para ser implementada ao longo de 4 anos, revelando-se uma estrutura que considera as mudanças ambientais e, conseqüentemente, as prioridades assumidas.

Com base nessa necessidade de flexibilidade metodológica, a continuidade estratégica, indicada pela similaridade qualitativa do conteúdo dos elementos estruturais, observada nesta análise entre as diferentes versões do mapa, não é necessariamente uma regra metodológica, uma vez que a estratégia governamental de um período de gestão pode ter uma orientação diversa da estratégia de outros períodos sequenciais, em função das escolhas realizadas no processo democrático do voto popular.

Essa é uma observação que também caminha ao encontro de um modelo estratégico racional que busca ampliar a conexão com a realidade social, em conformidade com as observações de Arnaboldi *et al.*, (2015) acerca da necessidade de alterações estratégicas e operacionais para responder adequadamente novos contextos de um ambiente complexo. Uma vez que existe dentro de um ciclo gerencial, um espaço definido para discutir os problemas sociais e propor a estratégia para solucioná-los e essa ‘nova’ estratégia é apropriadamente recepcionada pelo modelo de gestão do Governo.

Em suma, o mapa da estratégia do Governo tem apresentado, em sua forma, uma composição estrutural rígida, em períodos de gestão subseqüentes, que concorre para ampliar o potencial comunicativo desse instrumento. No entanto, o conteúdo desses elementos apresenta variações, qualitativas e quantitativas, que indicam a flexibilidade metodológica para atender as necessidades de sucessão de ciclos de gestão governamental.

Um outro aspecto relevante da utilização do mapa da estratégia do Governo relaciona-se com a simbolização contida além da representação da própria estratégia. Nesse sentido, além de ser um instrumento para comunicação e orientação estratégica do Governo de Pernambuco, ele também se constitui em símbolo de uma mudança de postura quanto à forma de realizar políticas públicas, uma vez que os objetivos estratégicos expressos representam a consolidação de todas as ações governamentais, distinguindo-se do modelo de gestão utilizado pelos governos antecedentes. Essa consolidação representada no mapa da estratégia é percebida como o reflexo da introdução de novo paradigma ao planejamento governamental, em que o Governo (PERNAMBUCO, 2016b):

[...]ao entender que a definição da estratégia precede a ação, selecionou e disseminou intensamente um conjunto de Objetivos a serem perseguidos ao longo da gestão, orientando, de forma sinérgica, a ação de todo o Governo, invertendo a lógica de planejamento até então vigente na máquina pública, que se baseava em planos estratégicos desenvolvidos isoladamente pelos órgãos e depois agrupados. Em paralelo, reaproximou as atividades de Planejamento e Orçamento alinhando dinamicamente os instrumentos formais de planejamento (PPA, LDO e LOA), que antes não guardavam sintonia.

Essa nova forma gerencial adotada pelo Governo, denominada de Modelo de Gestão Todos por Pernambuco, introduzido a partir de 2007, tem o apelo retórico da gestão pública moderna, representada simbolicamente no mapa da estratégia.

Ainda mais além, o conteúdo simbólico também expressa a dimensão político partidária através das cores utilizadas nesse instrumento estratégico, notoriamente percebida na primeira versão do mapa da estratégia do Governo, do período 2007-2010. As cores ali presentes, amarelo e vermelho, que são as mesmas que representam o partido político Governante, sugerem uma relação de pertinência entre esse partido e a mudança de postura comentada, assim como a estratégia governamental que se expressa. Contudo, ao ser questionado a respeito do potencial para instrumentalizar o propósito de promoção partidária, o Entrevistado 1 afirma que:

Isso é uma discussão já superada. O mapa da estratégia usava as mesmas cores presentes no programa de governo; e na primeira gestão do governador Eduardo Campos o programa de governo era vermelho e amarelo, que também eram as cores do seu partido. Já na segunda gestão de Eduardo o mapa da estratégia era azul, por que o programa de governo era azul. Mas para a gestão do governador Paulo Câmara o mapa da estratégia manteve a cor azul, enquanto que o programa de governo era vermelho e amarelo, desvinculando-se totalmente desse envolvimento com as cores do partido.

Dessa forma, corroborando as observações de Behn (2003) quanto aos potenciais propósitos a serem explorados sobre o sistema de medição de desempenho no âmbito do setor público, mais especificamente em relação ao propósito de promover a gestão, o mapa da estratégia do Governo passa a ser, além de um instrumento da gestão estratégica, um símbolo utilizado para promover o seu modelo de gestão, mais do que isso, com potencial para promoção partidária.

Essa é uma observação que se insere em uma das lacunas dos estudos apontada por Hoque (2014) quanto às potencialidades retóricas na abordagem do *Balanced Scorecard* em uma organização, em que, embora o Governo não tivesse considerado esse propósito sobre o mapa da estratégia, o contexto de sua utilização revela tal potencialidade.

De tudo, pode-se dizer que o mapa da estratégia do Governo de Pernambuco apresenta as proposições estratégicas de suas políticas públicas através da representação gráfica das

relações entre elementos que as compõem: visão de futuro, premissas, focos prioritários, perspectivas e objetivos estratégicos.

Dentre os elementos representados, os mais expressivos para a consolidação das políticas públicas, do ponto de vista estratégico, são assumidamente as perspectivas e os objetivos estratégicos, que se identificam na essencialidade do BSC. Os conceitos desses elementos foram definidos através de articulações terminológicas para adequação à gestão governamental, guardando assim consonância metodológica com essa referência.

Fundamentados no BSC, os propósitos de esclarecer, comunicar e orientar sobre a estratégia governamental, juntamente com o de mobilizar os fatores da organização em torno de seus objetivos, são potencializados pela manutenção dos mesmos elementos e de sua ordem estrutural em toda as versões já elaboradas do mapa da estratégia, contribuindo, assim, para consolidar a compreensão acerca da racionalidade da estratégia governamental ao longo do tempo, contudo, demonstrando flexibilidade metodológica, quanto ao conteúdo estratégico, para atender as necessidades de sucessão de ciclos de gestão governamental com períodos determinados.

Por fim, também se observa que não só o aspecto comunicativo do mapa da estratégia é explorado pelo Governo, mas também o aspecto simbólico, em que, além de instrumento gerencial que representa o raciocínio estratégico do Governo, que representa uma mudança filosófica e cultural acerca da forma de realização de políticas públicas, ele pode ser sugerido como um potencial símbolo utilizado para promoção partidária.

A partir das observações realizadas sobre o comportamento dos elementos da estrutura do mapa da estratégia do Governo de Pernambuco, assim como de seu conteúdo, as relações entre elementos que caracterizam o BSC se tornaram evidentes somente para perspectivas e objetivos estratégicos, entretanto, uma compreensão mais ampla sobre a utilização dessas relações no monitoramento estratégico governamental, assim como entre os demais elementos metodológicos, ainda carece de um aprofundamento analítico que se estenda para além da representação gráfica da estratégia. Nesse sentido, apresenta-se, a seguir, uma análise direcionada à compreensão das relações entre elementos do BSC: perspectivas, objetivos estratégicos, relações de causa e efeito com vetores de desempenho e medidas de resultado.

4.2.2. DESCOBRINDO E CARACTERIZANDO RELAÇÕES ENTRE ELEMENTOS TÍPICOS DO BSC

Como visto, dois elementos estratégicos essenciais para organização e consolidação de políticas públicas são as perspectivas e os objetivos estratégicos. Na análise anterior, verificou-se que esses elementos foram preservados ao longo do tempo na estrutura da composição estratégica do Governo, apresentando mudanças, de ordem qualitativa e quantitativa, em seus conteúdos.

Nesta análise, procura-se verificar a consonância do sentido de seus empregos com o sentido vislumbrado pela metodologia do BSC, assim como caracterizar as relações que esses elementos mantêm entre si, estendendo esses propósitos a outros elementos que caracterizam o BSC, quais sejam: relações de causa e efeito com vetores desempenho e medidas de resultado; buscando-se formar ampla compreensão sobre a utilização dessas relações na mensuração do desempenho estratégico governamental.

Inicialmente, observa-se que as perspectivas representam o maior nível estratégico para a consolidação das políticas públicas do Governo, organizando os objetivos estratégicos em suas composições de forma que todos os objetivos estratégicos estejam nelas compreendidos; e que cada um desses objetivos pertença a uma única perspectiva.

Percebe-se, dessa forma, que as perspectivas funcionam como categorias, ou seja, conceitos que abrangem elementos com características comuns, neste caso, os objetivos estratégicos. Essas perspectivas estão conectadas ao alcance de uma visão de futuro de longo prazo, construída sobre a definição de “pilares de desenvolvimento” aos quais as perspectivas estão associadas, como se percebe pela seguinte transcrição (PERNAMBUCO, 2015b, p.32):

O documento da Estratégia de Desenvolvimento – Pernambuco 2035 traz textualmente a Visão de Futuro: em 2035, Pernambuco estará entre os cinco melhores estados do Brasil para se viver, empreender e prosperar, o que se expressa em cinco pilares centrais do desenvolvimento – ou cinco eixos estratégicos – cuja articulação e interação de resultados constroem o futuro desejado para Pernambuco pelos pernambucanos: Educação e Conhecimento, Instituições de Qualidade, Qualidade de vida, Prosperidade e Coesão Social e Territorial.

Os pilares de desenvolvimento funcionam como elos de uma estrutura racional que une as diferentes estratégias, compreendidas nos planos de governo dos ciclos de políticas públicas, no sentido de se alcançar uma visão de futuro de longo prazo, vislumbrando a coerência e continuidade entre elas. O Quadro 18 apresenta as definições de cada um dos 5 eixos estratégicos assumidos pelo Governo em uma perspectiva de se alcançar uma visão de futuro desejada até o ano de 2035:

Quadro 18 - Eixos estratégicos do Governo de Pernambuco.

Eixo Estratégico	Descrição
Educação e Conhecimento	É o componente fundamental do “salto para o futuro”: aumenta a competitividade, fortalece a tolerância e a democracia e reduz as desigualdades sociais. A melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis e a intensificação da formação do capital humano com qualificação profissional em larga escala, estimula o empreendedorismo e contribui positivamente para a atratividade do Estado (PERNAMBUCO, 2015b, p.33).
Instituições de Qualidade	São um pilar central da Visão de Futuro de Pernambuco que contemplam o aumento da confiança pela sociedade em agentes econômicos e instituições. Segurança jurídica, simplicidade burocrática, eficiência e qualidade da gestão pública e privada facilitam a vida das pessoas e também estimulam o empreendedorismo e a competitividade (PERNAMBUCO, 2015b, p.33).
Qualidade de Vida	Se expressa nos objetivos combinados e complementares de sustentabilidade ambiental, saúde, segurança pública e defesa social, habitabilidade, mobilidade e conectividade entre as pessoas, assegurando conforto e vida segura e saudável (PERNAMBUCO, 2015b, p.33).
Prosperidade	Se expressa no dinamismo da economia e na competitividade sistêmica, com inovação e aumento da produtividade que viabilizam a integração competitiva da economia pernambucana na economia global (PERNAMBUCO, 2015b, p.34).
Coesão Social e Territorial	Tem sua essência na igualdade de oportunidades entre os pernambucanos (com redução da pobreza e das desigualdades sociais), nas relações políticas e sociais de tolerância e na civilidade e cooperação num ambiente democrático, que se expressa também na integração equilibrada do território em termos econômicos e de qualidade de vida (PERNAMBUCO, 2015b, p.34).

Fonte: elaborado pelo Autor.

A partir da estrutura racional de cada programa de governo, que direciona as políticas públicas à uma visão de futuro em particular, correspondente ao período do ciclo de gestão de políticas públicas (4 anos), são identificados diferentes ‘eixos estruturantes’, que consolidam diferentes ‘áreas-chave de ação governamental’, através da associação dessas com os pilares de desenvolvimento da visão de futuro de longo prazo (PERNAMBUCO, 2015b).

As ‘áreas-chave de ação governamental’, por sua vez, representam as diversas dimensões sociais consideradas pelo Governo como prioritárias em sua estratégia de longo prazo. Dessa forma, para alcançar essa visão de que “em 2035, Pernambuco estará entre os cinco melhores estados do Brasil para se viver, empreender e prosperar”, o Governo considerou 10 dimensões sociais como prioridades estratégicas, quais sejam: educação, saúde, segurança, mobilidade, habitação, sustentabilidade, recursos hídricos, inclusão social, participação social e instituições de qualidade. Em cada uma dessas dimensões é definido um objetivo estratégico para as políticas públicas estaduais (PERNAMBUCO, 2015b, p.32-35).

Dessa forma, geralmente formadas através de expressões de amplo significado, como observadas nas perspectivas representadas no mapa da estratégia do Governo; por exemplo: ‘vida melhor’, ‘oportunidade para todos’ e ‘fazer mais e melhor’; as perspectivas reúnem os objetivos estratégicos associados a cada ‘área-chave de ação governamental’ relacionada com os eixos estruturantes identificados. Essa percepção é corroborada pelo Entrevistado 1 ao

afirmar que as perspectivas: “indicam as dimensões sociais que são relevantes para priorização e direcionamento das políticas públicas estaduais em direção à visão de futuro”.

Há sobre essa percepção um sentido diferente do que se observa no conjunto de perspectivas do modelo original do BSC quanto ao seu princípio de classificação, o qual se relaciona às dimensões de negócios, formando assim as tradicionais perspectivas financeira, do cliente, dos processos internos e do aprendizado e crescimento (KAPLAN, NORTON, 1996).

Dessa forma, uma peculiaridade que se apresenta no modelo do Governo relaciona-se com as mudanças quanto ao conteúdo e a quantidade das perspectivas, já observadas em análise anterior, que são reflexos das dimensões sociais assumidas como prioridades em cada ciclo de gestão governamental, a partir das propostas eleitas pela sociedade através do voto popular, atribuindo sentidos às perspectivas para orientação estratégica, que são dinâmicos em relação ao tempo.

As periódicas mudanças de prioridades requerem flexibilidade quanto ao conteúdo e à quantidade das perspectivas, o que não é percebido como uma exceção nesse modelo do Governo, distanciando-se, assim, do nível de rigidez do modelo original do BSC com as quatro perspectivas que se mantêm estáticas no tempo, em que segundo Kaplan e Norton (1997, p. 35):

As quatro perspectivas do *Balanced Scorecard* têm-se revelado adequadas em diversas empresas e setores de mercado. Mas elas devem ser consideradas um modelo, não uma camisa de força. Não existe teorema matemático segundo o qual as quatro perspectivas sejam necessárias e suficientes. Ainda não encontramos empresas que utilizem menos do que as quatro perspectivas, porém, dependendo das circunstâncias do setor e da estratégia de uma unidade de negócios, é possível que seja preciso agregar uma ou mais perspectivas complementares.

Nesse discurso há uma ideia de complementariedade excepcional em relação às perspectivas tradicionais, principalmente quanto ao aspecto quantitativo. Contudo, a possibilidade de utilização de outro princípio de classificação, que forme um conjunto de perspectivas diferente do conjunto de perspectivas tradicionais do BSC, não é explicitamente vislumbrada, muito menos daqueles princípios que possam atribuir dinamicidade a esse conjunto, como é o caso do modelo em análise.

Em suas três versões, o mapa da estratégia do Governo de Pernambuco não apresentou expressamente qualquer das perspectivas tradicionais: financeira, do cliente, dos processos internos e do aprendizado e crescimento; mas, variando a temática de suas perspectivas sob um mesmo princípio de classificação: ‘eixos estratégicos estruturantes’, percebe-se uma característica que as reaproximam do modelo original do BSC. Ao passo em que as perspectivas tradicionais do BSC se divide sob às dimensões organizacionais em interna e externa, em que

a dimensão interna congrega as perspectivas dos processos internos e do aprendizado e crescimento; e a dimensão externa, a financeira e a do cliente; a estratégia do Governo também é trabalhada sob as dimensões interna e externa relacionadas ao processo produtivo governamental, em que a dimensão interna espelha as iniciativas estratégicas voltadas para modernizar o aparelho administrativo e racionalizar a captação e aplicação dos recursos públicos; e a dimensão externa reflete as iniciativas estratégicas voltadas para disponibilizar o produto governamental adequado à necessidade da sociedade direcionado por uma visão de futuro a longo prazo.

O quadro 19, a seguir, apresenta as perspectivas estabelecidas pelo Governo nas três versões do seu mapa da estratégia, alocando-as sob as dimensões internas e externas do processo produtivo governamental:

Quadro 19 - Perspectivas governamentais por dimensões.

Dimensão	Mapa da Estratégia 2007-2010 (PERNAMBUCO, 2009)	Mapa da Estratégia 2011-2014 (PERNAMBUCO, 2011)	Mapa da Estratégia 2015-2018 (PERNAMBUCO, 2015)
Externa	1- Bases adequadas para o desenvolvimento da cidadania e igualdade de oportunidades; 2- Equilíbrio regional, com geração de conhecimento e responsabilidade ambiental; 3- Dotação universalizada e moderna de bens e serviços de infraestrutura;	1- Qualidade de vida: uma vida melhor para todos os pernambucanos; 2- Nova economia: oportunidades para todos os pernambucanos;	1- Qualidade de vida: Pernambuco vivendo melhor; 2- Desenvolvimento social e direitos humanos: Pernambuco humano e solidário; 3- Desenvolvimento sustentável: Pernambuco avançando e criando oportunidades;
Interna	4- Governo focado no atendimento às demandas do cidadão, com responsabilidade financeira – equilíbrio fiscal dinâmico.	3- O estado do fazer: capacidade de gerar resultados para todos os pernambucanos.	4- Gestão participativa e transformadora: Pernambuco fazendo mais e melhor.

Fonte: Elaborado pelo Autor

Essa percepção sobre as perspectivas da estratégia governamental se coaduna com o BSC, por quanto se identifica uma visão bidimensional. Contudo, o aspecto financeiro se destaca expressivamente por não ser vislumbrado pelo Governo como uma perspectiva de resultado, como apontado por Lawrie e Cobbold (2002), quanto à terceira geração do BSC. Sobre esse aspecto não se responde à pergunta elaborada por Kaplan e Norton (1992, p.72) sob a tradicional perspectiva financeira: “Como aparecemos para os acionistas? ”, mas sim, àquela elaborada sob a perspectiva de processos internos: “Em que devemos sobressair? ”.

A visão bidimensional sugere o funcionamento de perspectivas internas como vetores do desempenho para se alcançar os resultados desejados representados nas perspectivas da dimensão externa. Esse funcionamento é baseado em cadeia de causa e efeito, que, para Kaplan e Norton (1997, p.30), “deve permear todas as quatro perspectivas de um *Balance Scorecard*”.

Esse é um aspecto que caracteriza os modelos racionais de sistema de medição de desempenho multidimensionais, como compreendida nas iniciativas do Quadro de Resultados e Determinantes, de Brignall *et al.* (1991); do Modelo da Abordagem dos *Stakeholders*, de Atkinson *et al.* (1997); e do próprio *Balanced Scorecard*, de Kaplan e Norton (1992).

Por sua vez, as relações de causalidade não estão claramente definidas entre as perspectivas estratégicas do governo, entretanto, nas três versões do seu mapa da estratégia existe uma orientação para suas perspectivas, indicada por setas, que as direcionam à visão de futuro desejada, em um sentido *bottom up*. Essa orientação sugere relações implícitas de causalidade entre as perspectivas; percebidas pelos entrevistados como se observa em um dos relatos (Entrevistado 2):

Apesar de não poder dizer, não poder afirmar estatisticamente, colocando que ali estaria traçada uma relação de causa e efeito, é possível identificar claramente no mapa da estratégia uma visão de que a melhoria da gestão pública vai atrair novos empreendimentos, novos empreendimentos em todas as áreas, na agronomia, na área rural, na área industrial, na área de serviços públicos... A geração desses novos empreendimentos vai possibilitar uma melhor qualidade de vida, que seria a aplicação em educação, segurança, saúde, etc.

Na prática, essas supostas relações de causalidade entre perspectivas não são perseguidas no monitoramento estratégico do Governo. Nessa etapa, as perspectivas assumem relevância pela sua característica de categorizar objetivos estratégicos em ‘áreas-chave da ação governamental’ comuns à um ‘eixo estratégico’, em que os objetivos estratégicos são monitorados em conformidade com a sequência estrutural de perspectivas. “As perspectivas não são diretamente monitoradas, elas não representam nada nesse momento, mas o monitoramento dos objetivos é que dá a ideia de sucesso ou fracasso das perspectivas, é como se fosse um monitoramento indireto [...]”, disse o Entrevistado 1.

Percebe-se também que relações de causalidade entre objetivos estratégicos não são explícitas; inferindo-se que, mesmo em uma perspectiva estratégica comum, os objetivos estratégicos não possuem relações de causalidade linear entre si. Isso expressa uma visão do governo conectada às relações complexas do ambiente, coadunando-se às observações de Alexander e Faludi (1989) e Sabatier (2010), quanto a necessidade de modernização dos modelos racionais de políticas públicas em busca de conexão com a realidade social e, também, às de Arnaboldi *et al.*, (2015) acerca dos desafios do Governo em um ambiente complexo, em que se depreende que as relações de causalidade das ações do Governo não são inteiramente lineares.

Contudo, relações de causa e efeito assumem maior nível de linearidade no âmbito dos objetivos estratégicos, ou seja, em seus desdobramentos, entre suas metas físicas e financeiras, denominadas pelo Governo de ‘metas prioritárias’, as quais são acompanhadas nos ciclos de monitoramento, como expresso pelo próprio Governo (PERNAMBUCO, 2016a, p. 209):

Os ciclos de monitoramento são reuniões deliberativas formais de monitoramento físico e financeiro de metas prioritárias, com foco na solução de problemas. As reuniões têm uso intensivo de indicadores para acompanhar o processo de execução das metas, que são visualizados através de um software de Painel de Controle do Estado. Em 2015, foram realizados 2 Ciclos de Monitoramento de Metas Prioritárias, contemplando os 12 objetivos estratégicos.

Presume-se maior nível de linearidade das relações de causalidade entre metas prioritárias do Governo para alcance do propósito dos seus respectivos objetivos estratégicos, sendo o nível desse alcance acompanhado por indicadores de desempenho aplicados sobre a consecução dessas metas prioritárias. Assim, os objetivos estratégicos, já considerados “[...] os principais elementos do Mapa da Estratégia organizados, horizontalmente, por áreas-chave de ação governamental” (PERNAMBUCO, 2015a, p. 67), também se consolidam como peça-chave, elemento central ou de referência para o monitoramento do Governo.

O Relatório Anual de Ações do Governo corrobora essa observação, ao apresentar as ações monitoradas estruturadas por objetivos estratégicos, como se expressa claramente em uma de suas versões (PERNAMBUCO, 2016a, p. 9):

Nesse relatório as iniciativas operacionalizadas pelo Governo ao longo de 2015 estão sendo apresentadas de forma estruturada, dispostas de acordo com a lógica dos Objetivos Estratégicos, constituindo um demonstrativo completo da ação do Governo e de seus motivadores estratégicos.

Mais do que tudo, revela-se que a gestão por objetivos é uma característica substancialmente aflorada do modelo de gestão do Governo de Pernambuco, principalmente quanto ao *feedback* da implementação das metas prioritárias de cada um dos seus objetivos estratégicos, considerado tanto no monitoramento governamental como nas suas divulgações de resultados. A relevância que os objetivos estratégicos assumem, diante do monitoramento estratégico governamental, harmoniza-se com os ideais metodológicos do BSC, que têm a gestão por objetivos em sua essência, como apontado Johnsen (2001), que percebe a relevância assumida no BSC por maior ênfase ao *feedback* sobre os resultados de medição de desempenho.

De tudo, percebe-se que elementos característicos do BSC: perspectivas, objetivos estratégicos, relações de causalidade, vetores e medidas de desempenho, fazem parte da estrutura estratégica do Governo de Pernambuco, embora, em alguns casos tenham sido

observadas algumas distinções funcionais na utilização desses elementos em comparação ao modelo original do BSC.

Em síntese, o papel das perspectivas foi percebido como categorias, ou seja, conceitos que abrangem elementos com características comuns, neste caso, os objetivos estratégicos. O conjunto dessas categorias é estabelecido a partir de um único princípio de classificação, denominado pelo próprio Governo de ‘eixos estratégicos estruturantes’, diferente do que são as ‘dimensões de negócios’ relacionadas às tradicionais perspectivas do BSC; representando, desse modo, uma peculiaridade que se apresenta no modelo do Governo, como reflexo das dimensões sociais assumidas como prioridades em cada ciclo de gestão governamental.

Identificou-se, também, que as periódicas mudanças de prioridades requerem flexibilidade quanto ao conteúdo e à quantidade das perspectivas, o que não é percebido como uma exceção nesse modelo do Governo, distanciando-se, assim, do nível de rigidez do modelo original do BSC com as quatro perspectivas que se mantêm estáticas no tempo.

A estratégia do Governo também é trabalhada sob as dimensões interna e externa relacionadas ao processo produtivo governamental, em que a dimensão interna espelha as iniciativas estratégicas voltadas para modernizar o aparelho administrativo e racionalizar a captação e aplicação dos recursos públicos; e a dimensão externa reflete as iniciativas estratégicas voltadas para disponibilizar o produto governamental adequado à necessidade da sociedade, coadunando-se com a metodologia do BSC, por quanto se identifica uma visão bidimensional. Contudo, o aspecto financeiro se destaca expressivamente por não ser vislumbrado pelo Governo como uma perspectiva de resultado.

A visão bidimensional sugere o funcionamento de perspectivas internas como vetores do desempenho para se alcançar os resultados desejados representados nas perspectivas da dimensão externa, baseando-se em relações de causalidade que não são perseguidas, na prática, no monitoramento estratégico do Governo. Nessa etapa, as perspectivas assumem relevância pela sua característica de categorizar objetivos estratégicos, de cada uma das ‘áreas-chave da ação governamental’, em ‘eixos estratégicos estruturantes’, em que esses são monitorados em conformidade com a sequência estrutural de perspectivas.

Por fim, percebe-se também que relações de causa e efeito entre objetivos estratégicos não são explícitas; inferindo-se que, mesmo em uma perspectiva estratégica comum, os objetivos estratégicos não possuem relações de causalidade linear entre si. Contudo, presume-se maior nível de linearidade das relações de causalidade nos desdobramentos dos objetivos

estratégicos, para alcance de seus propósitos, sendo o nível desse alcance acompanhado por indicadores de desempenho aplicados sobre a consecução desses desdobramentos. Assim, os objetivos estratégicos, consolidam-se como peça-chave, elemento central ou de referência para o monitoramento do Governo, como maior nível de consolidação de ações estratégicas acompanhado nesse processo.

4.3. RELACIONANDO O BSC ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS

Na presente análise, tomou-se por direcionamento investigativo a formação de relações, que estruturam o sistema de medição de desempenho do Governo, construídas entre conceitos elementares do BSC, como: mapa da estratégia, perspectivas, objetivos estratégicos, relações de causalidade, vetores de desempenho e medidas de resultado; e conceitos tradicionalmente utilizados para instrumentalizar o planejamento governamental, como: políticas, programas e processos de implementação.

Nas análises anteriores, a adoção dos conceitos elementares do BSC, pelo Governo de Pernambuco, foi investigada, sendo explorados o sentido e a forma de seu funcionamento identificando suas principais características, além das relações que mantêm entre si. Assim, como passo inicial para a presente análise, buscou-se identificar os instrumentos que são utilizados pelo Governo de Pernambuco no planejamento de suas políticas públicas, que se relacionam diretamente com os elementos característicos do BSC, para realizar a medição do desempenho estratégico governamental.

Além dos conceitos associados aos de política, programa e processos de implementação, outros conceitos são identificados sob a construção do planejamento das políticas públicas estaduais. Nesse sentido, o Quadro 20, a seguir, apresenta a definição conceitual, utilizada pelo Governo de Pernambuco, dos elementos mais relevantes para instrumentalização do planejamento Governamental, que estão diretamente relacionados aos elementos conceituais do BSC:

Quadro 20 - Definição conceitual de elementos estruturais relevantes do planejamento Governamental.

Elementos	Definições
Função	A função representa o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. A função está relacionada com as diversas missões institucionais do governo. (PERNAMBUCO, 2015a, p. 69)
Subfunção	A subfunção representa um nível de agregação imediatamente inferior à função, desdobrando cada área de atuação governamental segundo a natureza das AÇÕES. Assim, a programação de um órgão, via de regra, é classificada em uma única função, ao passo que a subfunção é escolhida de acordo com a especificidade de cada AÇÃO. (PERNAMBUCO, 2015a, p. 69)
Programa	O programa é o instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum preestabelecido, visando à solução de um problema ou de um atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade. O programa é o módulo comum integrador entre o plano e o orçamento. (PERNAMBUCO, 2015a, p. 69)
Ação	A ação é operação da qual resultam produtos (bens ou serviços), que contribuem para atender ao objetivo de um programa. Incluem-se também no conceito da ação, as transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da Federação e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições, entre outros, e os financiamentos. As ações devem estar sempre conectadas às subfunções que representam a sua área específica. (PERNAMBUCO, 2015a, p. 69)
Subação ou Subtítulo	As atividades, os projetos e as operações especiais serão trabalhados em subtítulos, utilizados para especificar a localização física ou objetos contidos na ação. A adequada localização do gasto permite maior controle governamental e social sobre a implantação das políticas públicas adotadas, além de evidenciar a focalização, os custos e os impactos da ação governamental. (PERNAMBUCO, 2015a, p. 69)

Fonte: Elaboração própria.

São conceitos que mantêm similaridade com o modelo PPIP, como sugerido por Alexander (1985), que representam a integração *policy - plan/program - implementation process*. Contudo, a utilização desses conceitos, diferentemente dos conceitos referenciados pelo BSC, não é uma opção do Governo, uma vez que existe sobre eles uma construção histórica da legislação brasileira que torna sua adoção obrigatória pelos entes federativos; e essa obrigatoriedade reflete a necessidade de integração entre esses elementos conceituais, utilizados na estrutura do planejamento de políticas públicas; e os elementos característicos do BSC, como se depreende do seguinte extrato discursado pelo Governo de Pernambuco (PERNAMBUCO, 2015a, p. 68):

Não obstante, para o setor público existem Instrumentos de Planejamento formalmente estabelecidos na Constituição Federal que são determinantes para qualquer iniciativa de implantação de um modelo de gestão.

Isso quer dizer que embora o gestor público goze de relativa autonomia na adoção de um modelo de gestão próprio, por força do que determina a constituição, a ação pública deve ser planejada e executada na forma estabelecida para o Plano Plurianual e para as Leis Orçamentárias Anuais.

Esta forma, instituída pela Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964 e atualizada pela Portaria do Ministério de Orçamento e Gestão nº 42 de 14 de abril de 1999 é composta não só de “objetos de gasto”, mas também de elementos “programáticos”.

Dessa forma, por mais que haja a adequação conceitual do BSC para aplicá-lo na gestão estratégica do Governo, existe, obrigatoriamente no contexto brasileiro, o desafio de integrá-lo à dimensão conceitual dos elementos tradicionalmente utilizados no planejamento de políticas públicas; e um grande facilitador para superar esse desafio, da integração entre essas distintas dimensões conceituais, revela-se pelo reconhecimento das características de hierarquia e causalidade idealizadas nas essências das relações entre seus respectivos elementos.

A lógica racional construtiva das relações de hierarquia e causalidade, entre os elementos, tanto da dimensão conceitual do BSC, como da dimensão do planejamento tradicional de políticas públicas, obedece um raciocínio linear, caracterizado por níveis sequenciados de consolidação de ações coordenadas e direcionadas a resultados que se desejam alcançar ao longo de um tempo determinado.

Essa lógica é observada, tanto na instrumentalização da estrutura do planejamento governamental, como apontado por Schneider e Ingram (1988), para fornecimento de um modelo heurístico para as decisões operacionais que produzem os resultados da política, durante a implementação; e por Kaplan e Norton (1996), para linear a missão e estratégia da organização aos seus objetivos estratégicos, contruindo a racionalidade entre a estratégia e as ações realizadas.

A percepção dessa similaridade, além de capturada sobre as estruturas documentadas nas versões do Plano Plurianual do Governo de Pernambuco (PERNAMBUCO, 2009a; 2011a; 2015a), é corroborada no seguinte pronunciamento do Entrevistado 1:

Tanto os elementos do modelo de gestão: as perspectivas, os objetivos estratégicos, as metas prioritárias; como a estrutura programática do orçamento público; seguem uma forma muito semelhante em suas estruturas; que, com algumas customizações, eles podem ser integrados no planejamento estratégico do Governo; e isso é um diferencial desse modelo, a integração entre a estratégia do Governo e o orçamento público baseado na classificação programática.

Sob o sentido da expressão ‘com algumas customizações’, utilizada nesse discurso, emerge a percepção, também, da necessidade de se identificar os elementos dessas duas dimensões conceituais, que se possa relacioná-los para promover a referida integração. Nesse sentido, são identificadas definições de elementos que representam desdobramentos dos objetivos estratégicos do Governo, sob a dimensão conceitual do BSC, como apresentado no Quadro 21, a seguir:

Quadro 21 - Definição conceitual dos elementos de desdobramentos dos objetivos estratégicos do Governo.

Elementos	Definições
Objetivos	São entendidos, no Modelo, como melhorias amplas e sustentáveis na situação encontrada. Estão ligados a áreas de atuação do Governo. São os IMPACTOS da ação governamental na Sociedade. (PERNAMBUCO, 2015a, p. 68)
Resultados	São expressões diretas do que se espera ao final do período da execução do programa ou do projeto governamental. São os efeitos pretendidos, advindos do cumprimento das metas. (PERNAMBUCO, 2015a, p. 68)
Produtos	São bens e/ou serviços quantificáveis, necessários para a consecução dos Objetivos, implementados ao final de uma série de atividades. (PERNAMBUCO, 2015a, p. 68)
Atividades	São as medidas e/ou tarefas que, uma vez executadas, levam à obtenção de um produto. No Modelo, são conhecidas como METAS PRIORITÁRIAS, sendo, por sua vez, detalhadas em PLANOS OPERATIVOS. (PERNAMBUCO, 2015a, p. 68)

Fonte: Elaboração própria.

As definições apresentadas, embora não expresse claramente níveis sequenciados de consolidação de ações coordenadas, revela um raciocínio linear nas relações entre esses elementos, essencial ao modelo metodológico do BSC, em que, segundo o próprio Governo, “utilizando a metodologia do marco lógico, os objetivos são desdobrados até o seu menor nível operacional” (PERNAMBUCO, 2015a, p. 68).

De fato, como expresso no citado excerto de entrevista, esse desdobramento representa uma customização do modelo de gestão utilizado pelo Governo, que, sob sua pretensão, além de proporcionar maior nível de detalhamento para a mensuração e monitoramento do desempenho estratégico, viabiliza a integração com a estrutura programática do orçamento público, ou seja, com a dimensão conceitual dos elementos tradicionalmente utilizados no planejamento governamental, em um processo que Robertson *et al.* (1996) denominam de ‘apropriação’, que ocorre quando os usuários que adotam uma prática, como no caso, conseguem ‘descompactá-la’, conforme ela é apresentada, e ‘reconfigurá-la’ de forma personalizada.

As relações entre elementos dessas duas dimensões conceituais envolvidas no planejamento governamental são ilustradas na Figura 12, conforme o próprio Governo:



Figura 12 - Relação entre dimensões conceituais do planejamento do Governo.
Fonte: Adaptado de Pernambuco (2015a, p. 70).

Nessa figura, há 5 níveis distintos e sequenciados, sendo que em cada um desses níveis, dois elementos, um de cada uma das duas dimensões conceituais, representam as relações integrativas que estruturam esse modelo.

Sob a percepção do Governo, a integração acontece nos níveis basilares da estrutura do planejamento governamental, ou seja, não é uma integração total entre as duas dimensões conceituais, uma vez que, segundo o mesmo (PERNAMBUCO, 2015a, p. 70):

Não há identidade de significado entre “Perspectiva” e “Função”. A primeira dá conta de Temas Estratégicos extraídos de um programa de governo e, portanto, situam-se no âmbito de uma gestão e de uma determinada visão de futuro. Já a segunda, representa áreas temáticas permanentes de atuação do setor público, não se prestando à definição de uma estratégia de governo. De igual modo, “Objetivo Estratégico” e “Subfunção” não guardam semelhança conceitual. Os Objetivos representam os impactos que o Governo deseja obter na sociedade com sua ação; e a subfunção é mero detalhamento da função.

A exceção e, por conseguinte, a conexão entre o Modelo Todos por Pernambuco e os elementos definidos em Lei, dá-se entre RESULTADO e PROGRAMA; PRODUTO e AÇÃO; ATIVIDADES e SUBAÇÃO.

Essa suposta conexão, como afirmada pelo Governo, não é, contudo, claramente observada no conteúdo do planejamento estratégico apresentado no Plano Plurianual do Governo de Pernambuco - PPA, que, em geral, é o instrumento do planejamento governamental que melhor reflete a estrutura estratégica integrada pelas duas dimensões conceituais, especificamente nas versões que introduzem os ciclos de gestão com essa estrutura integrada (PERNAMBUCO, 2009a; 2011a; 2015a).

A partir das definições de cada elemento dessas duas dimensões conceituais, percebe-se, nesse instrumento, que o conteúdo do planejamento governamental é apresentado desdobrando-se perspectivas em objetivos estratégicos, programas, ações e atividades, nessa ordem (Figura 13); assumindo, cada um desses elementos, níveis sequenciados de consolidação de ações estratégicas coordenadas e direcionadas a um resultado desejado, em que a racionalidade construtiva dessa estrutura, observada entre esses níveis, baseia-se em relações de causalidade.

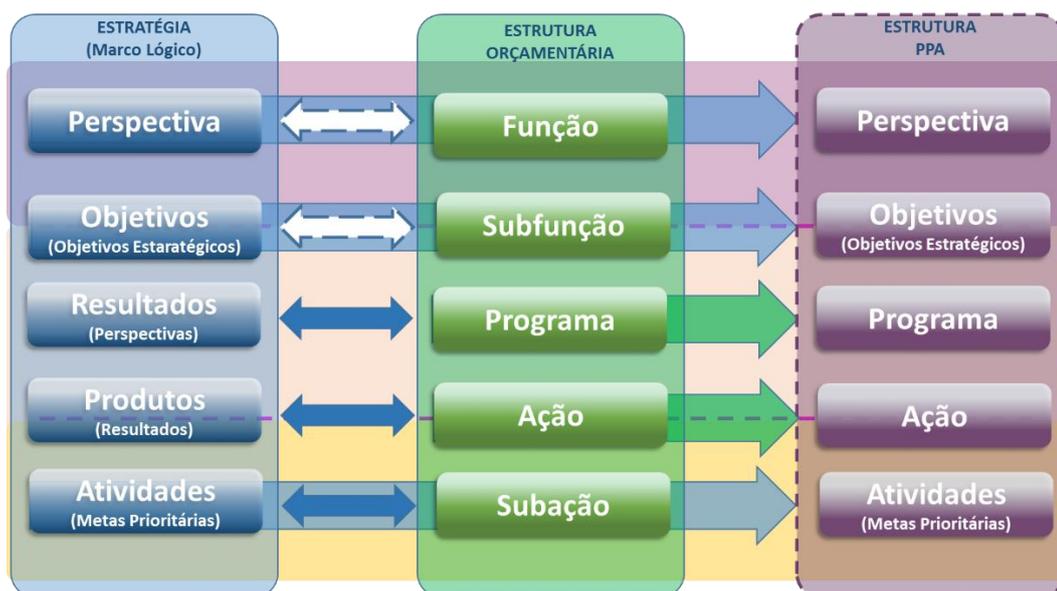


Figura 13 - Relação entre dimensões conceituais do planejamento do Governo na estrutura do PPA.
Fonte: elaborado pelo Autor a partir de Pernambuco (2015a, p. 70).

No entanto, existe um processo de priorização, em função da relevância estratégica, sobre os componentes do planejamento que se encontram no nível de atividades, que se constituem, em sua essência, por atividades ou projetos da ação do Governo, ou seja, processos de implementação, como denominado por Alexander (1985). Esse processo resulta em um elemento estratégico denominado de ‘Meta Prioritária’, que representa os processos de implementação considerados de maior relevância para a estratégia governamental, em que, para que sejam alcançadas, “na etapa de IMPLEMENTAÇÃO, as Metas Prioritárias são desdobradas em planos de ação, denominados no Modelo como Planos Operativos Anuais, com o uso de Mapeamento de Processos e o 5W2H” (PERNAMBUCO, 2016a, p. 14).

As metas prioritárias são consideradas elementos de extrema relevância para os ciclos de monitoramento estratégico do governo, como se depreende do seguinte extrato textual (PERNAMBUCO, 2016a, p. 209):

Os ciclos de monitoramento são reuniões deliberativas formais de monitoramento físico e financeiro de metas prioritárias, com foco na solução de problemas. As

reuniões têm uso intensivo de indicadores para acompanhar o processo de execução das metas, que são visualizados através de um software de Painel de Controle do Estado.

Dessa forma, o desempenho do Governo relacionado à consecução das metas prioritárias se constitui no objeto básico do monitoramento estratégico governamental, instrumentalizado pelo sistema de medição de desempenho, representando o maior nível de desdobramento da estratégia sob monitoramento por indicadores do modelo de gestão do Governo.

Constata-se o que Cooper *et al.* (2016) apontara sobre o processo de adoção e adaptação do BSC. De fato, existe uma necessária transformação da ideia original em que alguns elementos são deixados de fora e outros adicionados, em um processo articulado sob o conceito de compatibilidade, como definido por Katz (1999), em que os elementos de uma ideia a ser difundida, que nesse caso é o BSC, são incorporados aos elementos de uma estrutura receptora pré-existente, aqui constituída pela estrutura programática utilizada pelo Governo.

Além dessa observação, outra descoberta também é vista como propiciadora de maior nível de adequação do BSC à estrutura receptora. Para auxiliar o acompanhamento de sua estratégia, o Governo faz uso de um *software* denominado de Painel de Controle do Estado, em que é possível verificar o *status* dos desdobramentos estratégicos, nos seus diversos níveis, até a realização física e financeira das metas prioritárias (Figura 14).



Figura 14 - Tela com desdobramento de objetivo estratégico no *software* Painel de Controle do Estado.
Fonte: Pernambuco (2015a, p. 68).

O *software* Painel de Controle do Estado assume fundamental relevância como instrumento do monitoramento estratégico do Governo, como se percebe nesse excerto de uma entrevista (Entrevistado 1):

Existe um sistema de TI, o Painel de Controle do Governo, que fornece toda a estrutura para o monitoramento estratégico, nele pode ser verificado o andamento de todos os objetivos estratégicos, em todas as perspectivas, e de suas metas prioritárias. Ele torna as reuniões de monitoramento mais dinâmicas, mais objetivas, apresentando o *status* das metas prioritárias e se tiver algum problema na execução, ele é discutido e resolvido com os principais responsáveis, no mesmo momento com ajuda do painel de controle.

[...]

Além do painel de controle, outra ferramenta é utilizada, é o... , que é uma ferramenta de *BI*, que fornece dados e indicadores *on line*, em que o governador pode ter acesso em casa ou em qualquer lugar. Dessa forma, ele já vai para as reuniões de monitoramento bem mais preparado.

Esse *software* apresenta os desdobramentos da estratégia a partir do mapa da estratégia do Governo, em que se pode visualizá-los ‘navegando’, linearmente, através dos distintos níveis de consolidação de ações estratégicas: perspectivas, objetivos estratégicos, programas, ações, até os níveis de tarefas compreendidos pelas metas prioritárias definidas pelo governo; revelando o raciocínio estratégico baseado nas relações de hierarquia e causalidade, entre esses distintos níveis, presente no monitoramento governamental.

Essa é uma descoberta que ratifica tanto as observações de Coe e Letza (2014) como as de Van der Zee e de Jong (1999), quanto aos benefícios da integração da gestão da tecnologia da informação com o BSC, observados através do concomitante desenvolvimento tecnológico que contribuiu para que o BSC se transformasse em uma poderosa ferramenta para resumir, coletar e exibir dados relacionados ao desempenho, fornecendo instantaneamente acesso a relatórios, análises e alertas sobre a consecução da estratégia.

De toda a análise, portanto, identificou-se que, por mais que haja a adequação conceitual do BSC para aplicá-lo na gestão estratégica do Governo, existe, obrigatoriamente no contexto brasileiro, o desafio de integrá-lo à dimensão conceitual dos elementos tradicionalmente utilizados no planejamento de políticas públicas; e, para isso, um grande facilitador para superar esse desafio, da integração entre essas distintas dimensões conceituais, revela-se pelo reconhecimento das características de hierarquia e causalidade idealizadas nas essências das relações entre seus respectivos elementos.

Definições de elementos que representam desdobramentos dos objetivos estratégicos do Governo, sob a dimensão conceitual do BSC, foram identificadas como necessárias para a integração entre essas duas dimensões, em que esse desdobramento representa uma

customização do modelo de gestão utilizado pelo Governo, que, sob sua pretensão, além de proporcionar maior nível de detalhamento para a mensuração e monitoramento do desempenho estratégico, viabiliza a integração com a estrutura programática das políticas públicas.

Dessa forma, as relações integrativas entre a dimensão conceitual do BSC e a dimensão conceitual que envolve a estrutura programática das políticas públicas é caracterizada sob o conteúdo do planejamento governamental, que se apresenta sob o desdobramento de perspectivas em objetivos estratégicos, programas, ações e atividades, nessa ordem; assumindo, cada um desses elementos, níveis sequenciados de consolidação de ações estratégicas coordenadas e direcionadas a um resultado desejado, em que a racionalidade construtiva dessa estrutura, observada entre esses níveis, baseia-se em relações de causalidade.

Existe, ainda, um processo de priorização, em função da relevância estratégica, sobre os componentes do planejamento que se encontram no nível de atividades, resultando em um elemento estratégico denominado de “Meta Prioritária”, que se constitui no objeto básico do monitoramento estratégico governamental, instrumentalizado pelo sistema de medição de desempenho, representando o maior nível de desdobramento da estratégia sob monitoramento por indicadores do modelo de gestão do Governo.

Por fim, um *software* denominado de Painel de Controle auxilia o Governo no monitoramento de sua estratégia, em que os desdobramentos da estratégia são apresentados a partir do mapa da estratégia, onde se pode visualizá-los ‘navegando’, linearmente, através dos distintos níveis de consolidação de ações estratégicas, revelando o raciocínio estratégico baseado nas relações de hierarquia e causalidade, entre esses distintos níveis, presente no monitoramento governamental.

4.4. RELACIONANDO O BSC ÀS DIMENSÕES DO DESEMPENHO

Para aferir o sucesso de sua estratégia, o Governo necessita mensurar o desempenho de suas ações nas distintas dimensões do desempenho. Para isso, é preciso que se tenha um sistema de medição apropriado a sua estrutura estratégica, em que as dimensões e medidas utilizadas estejam adequadamente relacionadas aos elementos que compõem essa estrutura, de forma que a ênfase atribuída entre essas distintas dimensões seja correspondente ao raciocínio das relações entre os elementos estratégicos estruturais.

Por outro lado, a complexidade do ambiente em que a administração pública está inserida concorre como obstáculo ao desempenho governamental. Em função de eventos críticos de instabilidades caracterizados nesse ambiente, como a crise econômica vivenciada

em todo o país nos anos de 2015 e 2016, uma alteração da ênfase sobre dimensão do desempenho que caracteriza a estrutura estratégica, pode apresentar-se como condicionante para o sucesso da estratégia do Governo.

Nesta análise, propôs-se identificar a mensuração de desempenho como componente do modelo de gestão do Governo, assim como, as características das dimensões e das medidas do desempenho acompanhadas nesse modelo; caracterizar como os elementos que estruturam a estratégia governamental, fundamentados pela metodologia do BSC e identificados na análise anterior, relacionam-se com as dimensões e medidas do desempenho no sistema de medição do Governo, para acompanhar a execução da estratégia governamental, mesmo quando a complexidade do ambiente se apresenta como condicionante dessas relações.

A adoção do BSC, como referência metodológica para o sistema de medição de desempenho do Governo, que instrumentaliza o Modelo de Gestão Todos por Pernambuco, tem em sua essência o propósito de melhorar o desempenho da ação governamental, através da estruturação e integração dos processos de planejamento do Governo e, também, da coleta e processamento de dados, assim como do fornecimento de informação, sobre o desempenho na execução das políticas públicas nas diversas áreas-chave da ação estratégica, a serem utilizadas no monitoramento estratégico do Governo. Esse propósito pode ser depreendido do diagnóstico que subsidiou a implementação desse modelo (PERNAMBUCO, 2011a, p. 3):

No início do primeiro ciclo de gestão, em 2007, o cenário encontrado era o da subutilização dos instrumentos de planejamento público, do qual o plano plurianual e orçamento são peças principais.

Elaborar o Plano Plurianual e, por conseguinte, os orçamentos, com foco em estratégias identificadas através de um processo integrado e participativo de priorização, e depois executá-lo de acordo com tais metas, foram necessidades consideradas fundamentais para implantação de um novo paradigma na gestão pública estadual de Pernambuco: a gestão por resultados.

A inexistência de instrumentos que permitissem explicitar o planejamento estratégico real das ações de governo; o uso dos instrumentos formais existentes apenas como forma escritural de execução orçamentária; a ausência de estruturas voltadas ao ciclo de gestão e avaliação das políticas públicas e ao seu controle social, fragilizado pela inexistência de instâncias formais com esta finalidade; a falta de recursos necessários para garantir a unidade no processo de planejamento, no estabelecimento de metas e planos, e na eficácia do monitoramento e da avaliação de resultados; todos foram elementos dificultadores do atendimento das necessidades básicas da população por parte de administrações estaduais anteriores a 2007, e considerados pela atual administração obstáculos à ação pública eficaz e mensurável, metas essenciais de uma gestão voltada para resultados.

Nesse discurso, percebe-se um sentimento de não conformação com uma realidade apontada que contrasta com o anseio por resultados de alto desempenho estratégico das políticas públicas estaduais. A gestão voltada para resultados, ícone retórico do Modelo de Gestão Todos

por Pernambuco, é colocada como uma proposta antagônica à essa realidade, que traz sob sua amplitude conceitual a noção de mensuração do desempenho.

Essa noção de mensuração do desempenho do Governo, que compreende também o desempenho da administração pública, é direcionada ao alcance de melhores resultados do produto governamental disponibilizado à população, através do cumprimento de um conjunto de rotinas e práticas estabelecidas. O avanço do modelo de gestão do Governo traz consigo essa percepção associada as dimensões de desempenho, onde as ações governamentais são acompanhadas, em que (PERNAMBUCO, 2011a, p. 23):

Implantado e em funcionamento desde março de 2008, o Modelo Todos por Pernambuco trouxe à Gestão Pública no Estado um conjunto de novas rotinas e práticas que, tendo sido estabelecidas e internalizadas, vêm sendo rigorosamente cumpridas, desde então, por toda a máquina pública, elevando a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação do governo e, conseqüentemente, trazendo resultados para a Sociedade.

Inserir-se nessa discussão, dessa forma, o conceito de dimensões do desempenho, designado pela consideração da eficiência, da eficácia e da efetividade como atributos da ação do Governo. Nesse sentido, o modelo de gestão do Governo direciona suas ações a partir desse conceito, em que, “Com base na Eficiência, Eficácia e Efetividade este Modelo tornou-se um direcionador para a administração pública estadual, focado na busca de melhores resultados, na prestação de bens e serviços ofertados à população” (PERNAMBUCO, 2015a, p. 64).

Esses atributos refletem as dimensões de processos, de resultados e de impactos do desempenho estratégico governamental, que mensuradas exprimem a qualidade do produto das políticas públicas; e um item importante nessa discussão são as medidas de desempenho. Assim, sob a discussão em tela, em que se trata de mensuração e dimensões do desempenho, resta evidenciar a utilização de medidas para mensuração, que no modelo de gestão governamental, as medidas de desempenho se apresentam como indicadores utilizados em cada uma dessas dimensões: de processo, de resultado e de impacto, sendo essa percepção captada do seguinte extrato documental, por exemplo (PERNAMBUCO, 2015a, p. 70):

No modelo integrado de gestão Todos por Pernambuco, a tipologia de indicadores é definida da seguinte maneira:

- Indicadores de Impacto: devem avaliar a efetividade das ações perante a sociedade e as mudanças significativas em relação à situação inicial, incluindo a análise de fatores externos que contribuíram para o resultado final.
- Indicadores de Resultados: Verificam o cumprimento do que foi programado através da avaliação dos produtos e serviços apresentados para a consecução dos objetivos.
- Indicadores de Processos: Medem a eficiência das ações e dos processos para alcançar as metas estabelecidas.

O tipo de classificação dos indicadores, como assumido pelo Governo, permite a identificação de similaridades conceituais com a metodologia do BSC, em que, para Kaplan e Norton (1997, p. 156), “um bom *Balanced Scorecard* deve ser uma combinação de medidas de resultado e vetores de desempenho”.

Nesse sentido, percebe-se que o uso de indicadores de processos propicia a comunicação sobre a maneira como os resultados estão sendo alcançados, além de oferecer uma indicação clara de que a estratégia esteja sendo implementada com sucesso ou não, coadunando-se com o conceito de vetores de desempenho, como sugerido por Kaplan e Norton (1997).

Os indicadores de resultado e de impacto, em geral, são medidas essenciais de resultados da ação governamental, que refletem o cumprimento dos objetivos estratégicos traçados e apontam as melhorias por ela proporcionadas, subsidiando o *feedback* da estratégia do Governo.

Para mensurar o impacto de suas políticas públicas, o Governo faz uso intenso de indicadores sociais de fontes secundárias, buscando, sempre que possível, realizar comparações com os estados do Nordeste e do Brasil. Segundo o Governo (PERNAMBUCO, 2011b, p. 3):

A análise da evolução desses indicadores possibilita ao governo, respaldado em fatos e dados, não só medir a eficácia das políticas públicas implementadas na efetiva mudança da realidade social, mas também, e principalmente, identificar áreas que demandam intensificação dos esforços ou correção de rumos na busca da melhoria das condições de vida da sociedade do nosso Estado.

Percebe-se que a utilização de indicadores de desempenho tem, no âmbito do Governo de Pernambuco, um papel fundamental como instrumento de *feedback* da estratégia governamental no ciclo de gestão de políticas públicas.

Os elementos conceituais que representam as dimensões de desempenho do Governo refletem a lógica insumo-produto, como descrito por Katz e Kahn (1975), que passou a ser utilizada pelas ciências políticas desde que Easton (1957) a introduziu. Dessa forma, constata-se que o Governo consegue preservar tal lógica com a adoção do BSC, entretanto, assume com essa adoção uma mudança de postura na forma de gerenciar as políticas públicas, onde, em contraste com a importância de longa data do cumprimento das regras, o Governo enfatiza o gerenciamento por resultados, confirmando o BSC como uma ferramenta adequada aos preceitos da nova gestão pública, como vislumbrado por Hood (1995) e Bryson *et al.*, (2014), e também como uma ferramenta para apoiar a agenda de mudança, como uma das razões que Malmi (2001) aponta para que uma organização adote o BSC.

A definição e utilização desses indicadores acompanham esse ciclo de gestão, que é expressamente dividido pelo Governo em quatro etapas: formulação, implementação, monitoramento e avaliação, seguindo um modelo de realimentação contínua, como se percebe em Pernambuco (2015a, p. 70):

O Modelo traduziu os elementos do PDCA em uma notação específica (Ciclo de Gestão de Políticas Públicas), composto pelas etapas de Formulação (P – Planejar), Implementação (D – Executar), Monitoramento (C – Checar) e Avaliação (A – Agir), e lançou mão de outros referenciais teóricos específicos para desdobrar, nessas etapas, rotinas, ferramentas e instrumentos a serem utilizados pela máquina pública. E também rotinizou um conjunto de tarefas e procedimentos para cada uma das etapas do Ciclo de Gestão de Políticas Públicas, rotinas essas que são trabalhadas e acompanhadas *pari-passu* pelo Governo.

Nesse ciclo, os indicadores de desempenho representativos a serem acompanhados são definidos na etapa de formulação. Já a implementação das políticas públicas, com a realização das metas prioritárias do Governo, é acompanhada concomitantemente na etapa de monitoramento durante os ciclos de monitoramento do Governo, através de indicadores de processos, em reuniões sistemáticas presididas pelo Governador, organizadas em torno dos objetivos estratégicos, em que cada meta prioritária é acompanhada na sua realização física e financeira (PERNAMBUCO, 2016a).

Por fim, na etapa de avaliação, a pertinência das metas prioritárias é testada através do acompanhamento por indicadores de resultado e de impacto; e a ação do Governo é demonstrada através de um Relatório Anual de Ação de Governo construído e estruturado em torno da tríade: problema, estratégia e ação (PERNAMBUCO, 2016a).

O sistema de medição de desempenho do Governo, então, coadunado a metodologia do BSC quanto à articulação de vetores e medidas de resultado, subsidia, através dos indicadores de desempenho, a implementação das políticas públicas coletando e processando dados e informando sobre as ações governamentais quanto ao seu direcionamento e alcance dos resultados desejados, atuando nas dimensões de processos, de resultados e de impacto, relacionadas ao desempenho estratégico dessas ações e fornecendo subsídio para o *feedback* da estratégia governamental, em um modelo de realimentação contínua.

Uma vez caracterizada a utilização e funcionamento dos indicadores sob as dimensões de desempenho, relações integrativas entre essas dimensões e os elementos que estruturam a estratégia governamental, podem ser percebidas. A Figura 15 a seguir ilustra a percepção dessas relações:

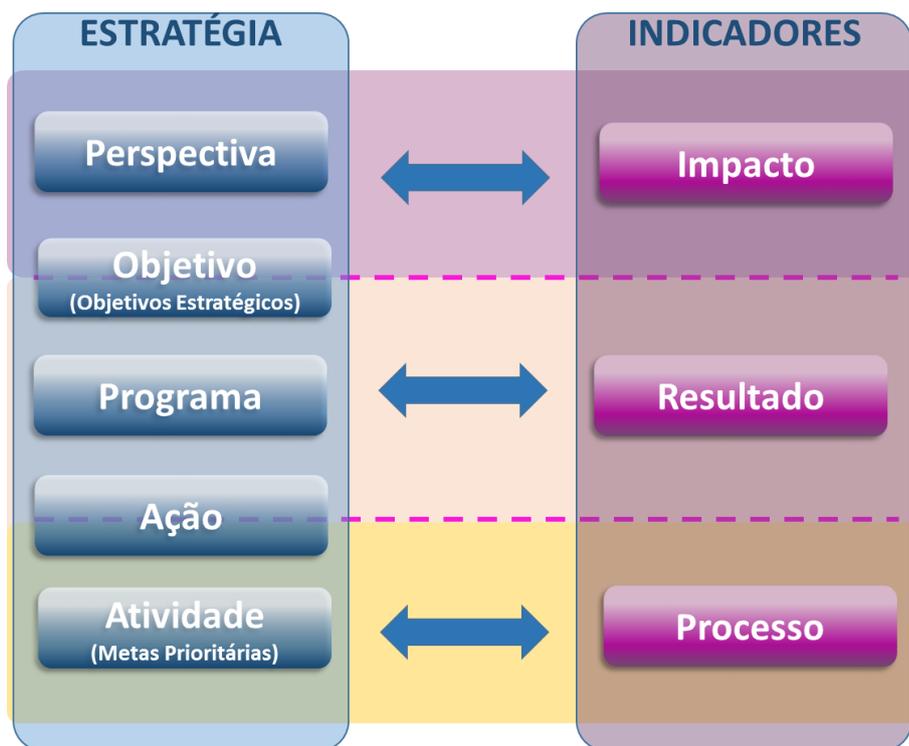


Figura 15 - Relação entre dimensões de desempenho e elementos da estratégia governamental.
Fonte: Adaptado de Pernambuco (2015a, p. 70).

Como se percebe, os indicadores de resultado acompanham maior parte dos elementos estratégicos: objetivos, programas e ações; evidenciando uma maior ênfase dessa construção sobre essa dimensão de desempenho, o que, de fato, caracteriza a gestão do Governo como um modelo de gestão por resultados. Ações e atividades são acompanhadas por indicadores de processo e os indicadores de impacto acompanham o desempenho de objetivos e, indiretamente, das perspectivas.

Essa construção revela características do raciocínio estratégico linear, que bem caracteriza o BSC, construído sobre as relações de causa e efeito entre os elementos da estrutura estratégica, orientado por uma visão de futuro a longo prazo, que clama pela atenção ao desempenho da consecução dos objetivos estratégicos, em que maior ênfase é atribuída sobre a dimensão do desempenho relativa ao resultado da ação governamental, medindo-se o atributo de eficácia dessa ação.

No entanto, a ênfase no resultado é, de certa forma, condicionada às mudanças no ambiente em que a administração pública está inserida. Essa suposição é considerada pelo Governo, como se segue (PERNAMBUCO, 2015a, p. 31):

A Visão de Futuro de Pernambuco – aonde queremos chegar? – foi construída no escopo desse Projeto, a partir de um exercício de cenarização, ou seja, projetando os desdobramentos futuros do ambiente externo e a postura da sociedade e do governo. A postura proativa e inovadora da sociedade e do governo é a condição central para

alcançar essa visão de futuro e deve estar alinhada à implementação – com eficiência e eficácia – de medidas e iniciativas estruturadoras do desenvolvimento, com inclusão e igualdade de oportunidades. Importante salientar, contudo, que o nível de aproximação de Pernambuco com essa visão de futuro depende ainda das circunstâncias externas: cenários mundial e nacional.

Na prática, essa percepção de condicionamento foi ratificada quando, no ano de 2015, considerável agravamento de uma crise econômica de ampla proporção no contexto nacional, que se iniciara sensivelmente no final do ano de 2014, exigiu do Governo uma postura adaptativa.

Um cenário de forte recessão econômica foi configurado através de registros trimestrais consecutivos de queda no Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, índice que representa a soma de todos os produtos do país, cominando em uma retração da economia no ano de 2015 em um percentual de 3,8% em comparação ao ano de 2014, a maior em 25 anos, com impactos substanciais em todos os entes federativos (IBGE, 2015).

Nesse sentido, ainda no primeiro mês do ano de 2015, o governo instituiu, dentro do programa ‘gestão dos gastos públicos’, o Plano de Contingenciamento de Gastos – PCG, com o objetivo de executar ações de melhoria na execução do gasto, em parceria com os gestores públicos estaduais, propiciando a identificação, a proposição, a implementação e a divulgação de iniciativas que resultassem em economia para o Estado (PERNAMBUCO, 2015c).

Um sistema de medição de desempenho foi configurado para atender os propósitos do PCG. A ênfase na eficiência sob custeio da administração pública estadual subsidiou o estabelecimento de uma meta inicial de redução das despesas correntes fixada em R\$ 320 milhões, representando uma redução percentual de 1% das despesas correntes do exercício financeiro de 2014. Implícito nessa redução está a pretensão de reduzir o crescimento dessas despesas que possui uma média de 12,7% ao ano.

Nesse processo, a medição de desempenho se utiliza basicamente de dois indicadores, um financeiro, que representa o desempenho sobre o alcance das metas de economia de cada órgão; e um indicador qualitativo, que indica o nível de colaboração e engajamento de cada órgão da administração pública com a estratégia do Governo.

A ênfase desse sistema de medição de desempenho paralelo é atribuída a dimensão de processos, em que se mede o atributo da eficiência das ações do Governo. Adequadamente compreendido, como uma meta prioritária, na estrutura estratégica, propicia subsídio para que ações de Governo sejam priorizadas em função da essencialidade do produto governamental. Percepção ratificada em entrevistas, como se depreende no seguinte extrato (Entrevistado 3):

Nosso modelo de gestão por resultados implantado, de gestão estratégica, já permite um ajustamento natural da máquina. Pernambuco tem tido desde 2007 a implantação de um modelo que traz uma administração pública mais profissional, que busca trazer o conhecimento técnico para fundamentar a gestão, associado ao conhecimento político que permite escolher as prioridades certas, as prioridades daquilo que a população espera.

[...]

A partir de 2015 o custeio passou a ser visto pelo Governador de uma forma mais técnica, a partir um olhar de indicadores que foram criados dentro do processo de implantação do PCG.

[...]

Eu não diria exatamente que a gente saiu de um patamar de mais eficácia e efetividade para um patamar de mais eficiência em si, a gente sabe que no momento de crise há um custo na qualidade das políticas públicas de modo geral, em bora se faça um grande esforço para preservá-lo, e entendo que em 2015, a duras penas, Pernambuco conseguiu preservar; mas em 2016, já declaradamente, em função da permanência da linha de não recomposição da capacidade de arrecadação, a gente vive um momento em que a gente está tendo de escolher em dentro de coisas que são muito importantes, a que é menos importante.

Não se pode negar, dessa forma, que a dimensão de processo/trans formação da ação governamental assume maior relevância, para a gestão do Governo, no contexto da crise econômica, mas essa relevância não é suficiente para se afirmar uma sobreposição dessa dimensão em relação à dimensão de resultados do desempenho estratégico. Portanto, percebe-se que, embora haja uma redução da amplitude da atuação do Governo, em função da redução dos recursos disponíveis, a racionalidade da estrutura estratégica não é subvertida; mais do que isso, ela se demonstra relevante como um modelo heurístico para a tomada de decisão.

Por fim, pode-se dizer que as relações que existem entre os elementos que estruturam a estratégia do Governo, fundamentados pela metodologia do BSC, e as dimensões do desempenho estratégico, mantêm-se em períodos prolongados de crise econômica, direcionadas pela essencialidade do produto governamental.

Essa é uma descoberta que coloca o BSC como uma ferramenta capaz de contribuir para a modernização do modelo racional de gestão de políticas públicas, apresentando-se como um mecanismo administrativo e burocrático para efetivamente direcionar as ações de campo, como vislumbrado por Everett (2003), demonstrando-se como um potencial para conexão desse modelo com a realidade complexa do ambiente, assim como Sabatier (2010) sugere ser uma necessidade para a gestão pública.

De tudo, observou-se, nesta análise, que a gestão voltada para resultados, ícone retórico do Modelo de Gestão Todos por Pernambuco, que traz sob sua amplitude conceitual a noção de mensuração do desempenho, é colocada como uma proposta antagônica à uma realidade anterior que contrastava com o anseio por resultados de alto desempenho estratégico das políticas públicas estaduais.

Nesse modelo de gestão, sob o desempenho governamental, as dimensões de processos, de resultados e de impactos da ação governamental são identificadas e, quando mensuradas, exprimem a qualidade do produto das políticas públicas, sendo, para essa mensuração, utilizadas medidas de desempenho que se apresentam como indicadores utilizados em cada uma dessas dimensões, coadunando-se à metodologia do BSC quanto à articulação de vetores e medidas de resultado; e fornecendo subsídio para o *feedback* da estratégia governamental, em um modelo de realimentação contínua, com intensa utilização de indicadores sociais de fontes secundárias.

Sobre as relações integrativas entre as dimensões de desempenho e os elementos que estruturam a estratégia governamental, principal foco desta análise, observou-se que os indicadores de resultados acompanham maior parte dos elementos estratégicos: objetivos, programas e ações; evidenciando uma maior ênfase dessa construção sobre essa dimensão de desempenho, relativa ao resultado da ação governamental, o que, de fato, caracteriza a gestão do Governo como um modelo de gestão por resultados. Ações e atividades são acompanhadas por indicadores de processo e os indicadores de impacto acompanham o desempenho de objetivos e, indiretamente, das perspectivas.

Por fim, verificou-se, nessa análise, que a dimensão de processo/transformação da ação governamental assume maior relevância, para a gestão do Governo, no contexto da crise econômica, mas essa relevância não é suficiente para se afirmar uma sobreposição dessa dimensão em relação à dimensão de resultados do desempenho estratégico, mantendo-se as relações integrativas entre as dimensões de desempenho e os elementos que estruturam a estratégia governamental em períodos prolongados de crise econômica, com maior direcionamento pelo critério da essencialidade do produto governamental.

5. CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo são apresentadas as conclusões acerca das análises realizadas no capítulo anterior; algumas considerações relevantes percebidas neste estudo; e, por fim, são apontadas contribuições e limitações da pesquisa e sugestões para trabalhos futuros.

5.1. CONCLUSÕES

Este trabalho teve por objetivo geral: analisar as relações racionais integrativas dos elementos conceituais que estruturam o BSC no sistema de medição do desempenho estratégico do Governo de Pernambuco.

Dessa forma, quando se analisou como os elementos conceituais que estruturam o BSC são utilizados no sistema de medição do desempenho da estratégia governamental relativamente à orientação do modelo original foram alcançadas as seguintes conclusões:

Visto como uma mudança na postura quanto à forma de gerenciar a consecução das políticas públicas, o Modelo de Gestão Todos por Pernambuco, implantado em 2008 e instrumentalizado por um sistema de medição que tem por referência metodológica o *Balanced Scorecard*, preservou seu conceito estrutural por três períodos de gestão governamental subsequentes, refletindo, assim, um processo de aquisição de maturidade desse modelo a partir da experimentação prolongada com a sua prática, o que sugere o aperfeiçoamento de seus elementos metodológicos.

Nesse modelo, que tem a gestão para resultados como um ícone retórico, a metodologia do BSC é expressamente referenciada pelo Governo de Pernambuco, no patamar mais alto de instrumentalização de seu planejamento governamental, tornando-se claramente institucionalizada na estruturação das políticas públicas estaduais, legitimada no processo legislativo para a aprovação do plano de governo e amplamente difundida sob o conteúdo de lei estadual.

O sentido da utilização do BSC como referência metodológica, dado pelo Governo de Pernambuco, notavelmente se coaduna com os ideais vislumbrados por Kaplan e Norton (1997) quanto a viabilização de processos gerenciais que são críticos para concretização da estratégia, quais sejam: (1) esclarecer e traduzir a visão e a estratégia; (2) comunicar e associar objetivos e medidas estratégicas; (3) planejar, estabelecer metas e alinhar iniciativas estratégicas; e (4) melhorar o *feedback* e o aprendizado estratégico.

Para além desse sentido, sob a dimensão retórica, o aspecto simbólico envolvido no Modelo de Gestão Todos por Pernambuco é explorado pelo Governo, atribuindo-lhe um sentido de autopromoção através do discurso de uma gestão moderna, de natureza técnica e de alto desempenho, em que o mapa da estratégia do Governo se apresenta como um relevante instrumento para viabilização desse intuito.

Não só o aspecto comunicativo do mapa da estratégia é explorado pelo Governo, mas também o aspecto simbólico, em que, além de instrumento gerencial que representa o raciocínio estratégico do Governo, ele pode ser sugerido como um potencial símbolo utilizado para promoção partidária.

Além do mapa da estratégia, outros elementos característicos do BSC: perspectivas, objetivos estratégicos, relações de causalidade com vetores de desempenho e medidas de resultado, fazem parte da estrutura estratégica do Governo de Pernambuco, embora, em alguns casos tenham sido observadas algumas distinções funcionais na utilização desses elementos em comparação ao modelo original do BSC.

Destaca-se, sob as distinções observadas, o conceito de ‘áreas-chave de ação governamental’, que representam as dimensões sociais assumidas como prioridades em cada ciclo de gestão governamental, para as quais se estabelecem objetivos estratégicos distintos, agrupados através da utilização do conceito de ‘eixos estratégicos estruturantes’ que estabelece o conjunto das perspectivas estratégicas do Governo; e que, relativamente às ‘dimensões de negócios’ classificadoras das tradicionais perspectivas do BSC, exprime maior flexibilidade nos elementos que estruturam o raciocínio da estratégia, mais especificamente, quanto ao conteúdo e à quantidade dessas perspectivas.

Sob a abordagem de Ansari *et al.*, (2010) acerca dos ajustes para adequação de práticas de gestão difundidas, a metodologia referenciada foi aplicada através dos elementos conceituais que formam a racionalidade de sua estrutura: mapa estratégico, perspectivas, objetivos estratégicos, relações de causa e efeito com vetores de desempenho e medidas de resultado. A adoção desses elementos não revelou inteira fidelidade com os conceitos originais, de forma mais evidente sobre as perspectivas e relações de causa e efeito; entretanto, a extensão dessa adoção contempla toda a estratégia governamental constituída do conjunto das políticas públicas estaduais.

Em outra linha de investigação, quando se analisou como os elementos conceituais que estruturam o BSC são relacionados, no sistema de medição de desempenho, aos elementos

conceituais que estruturam a estratégia governamental, foram alcançadas as seguintes conclusões:

Por mais que haja a adequação conceitual do BSC para aplicá-lo na gestão estratégica do Governo, existe, obrigatoriamente no contexto brasileiro, o desafio de integrá-lo à dimensão conceitual dos elementos tradicionalmente utilizados no planejamento de políticas públicas; e, para isso, um grande facilitador para superar esse desafio, da integração entre essas distintas dimensões conceituais, revela-se pelo reconhecimento das características de hierarquia e causalidade idealizadas nas essências das relações entre seus respectivos elementos.

Definições de elementos que representam desdobramentos dos objetivos estratégicos do Governo, sob a dimensão conceitual do BSC, foram identificadas como necessárias para a sua integração à estrutura do planejamento estratégico do governo, em que esse desdobramento representa uma customização do modelo de gestão utilizado pelo Governo, que, além de proporcionar maior nível de detalhamento para a mensuração e monitoramento do desempenho estratégico, viabiliza a integração com a estrutura programática das políticas públicas.

As relações integrativas entre a dimensão conceitual do BSC e a dimensão conceitual que envolve a estrutura programática das políticas públicas é caracterizada sob o conteúdo do planejamento governamental, que se apresenta sob o desdobramento de perspectivas em objetivos estratégicos, programas, ações e atividades, nessa ordem; assumindo, cada um desses elementos, níveis sequenciados de consolidação de ações estratégicas coordenadas e direcionadas a um resultado desejado, em que a racionalidade construtiva dessa estrutura, observada entre esses níveis, baseia-se em relações de causalidade.

Em um processo de priorização, em função da relevância estratégica, sobre os componentes do planejamento que se encontram no nível de atividades, resulta-se um elemento estratégico denominado de ‘Meta Prioritária’, que se constitui no objeto básico do monitoramento estratégico governamental, representando o maior nível de desdobramento da estratégia sob monitoramento por indicadores do modelo de gestão do Governo, constituindo-se nos processos de implementação de políticas públicas.

Percebe-se que, de fato, existe uma necessária transformação da ideia original em que alguns elementos são deixados de fora e outros adicionados, em um processo articulado sob o conceito de compatibilidade, como definido por Katz (1999), em que os elementos do BSC, são incorporados aos elementos de uma estrutura receptora pré-existente, aqui constituída pela estrutura programática utilizada pelo Governo.

Nesse processo de adaptação, a integração da gestão da tecnologia da informação com o BSC contribuiu para que o BSC se transformasse em uma poderosa ferramenta para resumir, coletar e exibir dados relacionados ao desempenho, fornecendo instantaneamente acesso a relatórios, análises e alertas sobre a consecução da estratégia, ratificando as observações de Coe e Letza (2014) e Van der Zee e de Jong (1999), quanto aos potenciais benefícios dessa integração.

Por fim, quando se analisou como os elementos conceituais que estruturam o BSC são relacionados, no sistema de medição de desempenho, aos elementos conceituais das dimensões do desempenho da consecução da estratégia governamental, foram alcançadas as conclusões seguintes:

A gestão voltada para resultados, ícone retórico do Modelo de Gestão Todos por Pernambuco, que traz sob sua amplitude conceitual a noção de mensuração do desempenho, é colocada como uma proposta antagônica à uma realidade anterior que contrastava com o anseio por resultados de alto desempenho estratégico das políticas públicas estaduais.

Nesse modelo de gestão, sob o desempenho governamental, as dimensões de processos, de resultados e de impactos da ação governamental são identificadas e, quando mensuradas, exprimem a qualidade do produto das políticas públicas, sendo, para essa mensuração, utilizadas medidas de desempenho que se apresentam como indicadores utilizados em cada uma dessas dimensões, coadunando-se à metodologia do BSC quanto à articulação de vetores e medidas de resultado; e fornecendo subsídio para o *feedback* da estratégia governamental, em um modelo de realimentação contínua, com intensa utilização de indicadores sociais de fontes secundárias.

Sobre as relações integrativas entre as dimensões de desempenho e os elementos que estruturam a estratégia governamental, principal foco desta análise, observou-se que os indicadores de resultados acompanham maior parte dos elementos estratégicos: objetivos, programas e ações; evidenciando uma maior ênfase dessa construção sobre essa dimensão de desempenho, o que, de fato, caracteriza a gestão do Governo como um modelo de gestão por resultados. Ações e atividades são acompanhadas por indicadores de processo; e os indicadores de impacto acompanham o desempenho de perspectivas e objetivos.

A lógica insumo-produto que configura as dimensões do desempenho foram preservadas com a adoção do BSC, entretanto, o Governo assume com essa adoção uma mudança de postura na forma de gerenciar as políticas públicas, onde, em contraste com a

importância de longa data do cumprimento das regras, enfatiza o gerenciamento por resultados, confirmando o BSC como uma ferramenta adequada aos preceitos da nova gestão pública, como vislumbrado por Hood (1995) e Bryson *et al.*, (2014), e também como uma ferramenta para apoiar a agenda de mudança, como uma das razões que Malmi (2001) aponta para que uma organização adote o BSC.

Verificou-se, também, que a dimensão de processo/transformação da ação governamental assume maior relevância, para a gestão do Governo, no contexto da crise econômica, mas essa relevância não é suficiente para se afirmar uma sobreposição dessa dimensão em relação à dimensão de resultados do desempenho estratégico, mantendo-se as relações integrativas entre as dimensões de desempenho e os elementos que estruturam a estratégia governamental em períodos prolongados de crise econômica, com priorizações segundo critérios relativos à essencialidade do produto governamental.

Dessa forma, o BSC é colocado como uma ferramenta capaz de contribuir para a modernização do modelo racional de gestão de políticas públicas, apresentando-se como um mecanismo administrativo e burocrático para efetivamente direcionar as ações de campo, como vislumbrado por Everett (2003), demonstrando-se como um potencial para conexão desse modelo com a realidade complexa do ambiente, assim como Sabatier (2010) sugere ser uma necessidade para a gestão pública.

Esses resultados mostram, portanto, que a utilização do BSC como referência metodológica para o sistema de medição de desempenho governamental mostra-se adequada no contexto da gestão de políticas públicas, com potencial de subsidiar o alcance da melhoria ou manutenção do desempenho das ações governamentais.

Isso faz do BSC, uma referência conceitual genérica que pode ser adaptada às necessidades de cada usuário, através da integração racional de seus elementos conceituais, corroborando os apontamentos de Cooper *et al.* (2011), que apontam o potencial para adaptação e customização como a principal razão para o seu sucesso e popularidade.

5.2. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando que o sistema de medição de desempenho é constituído de diversos fatores da organização que se integram, como pessoas, cultura, processos e sistemas, que precisam ser orquestrados harmonicamente para que reflitam de forma apropriada o alinhamento estratégico; quando bem articulado, esse sistema é decisivo para o sucesso da estratégia, demonstrando-se relevante e imprescindível às práticas de gestão, agindo como um

elemento de transformação sobre esses fatores através do aprendizado organizacional e desenvolvimento de uma cultura de desempenho.

Essas considerações são corroboradas nos resultados alcançados pelo Governo e apresentados nesta pesquisa, frutos de um modelo de gestão que, instrumentalizado por um sistema de medição de desempenho que tem por referência metodológica o BSC, demonstra uma ‘mudança de paradigmas’ para a gestão pública, principalmente no contexto brasileiro, onde recorrentemente são noticiados insatisfatórios níveis de qualidade dos produtos públicos, quando não, escândalos absurdos de fraudes e malversação de recursos.

Em relação à ocorrência de fraudes e malversação de recursos públicos, quando da execução da estratégia, considera-se que a cultura de desempenho influencia a consciência organizacional, através do alinhamento estratégico; contribuindo para reduzir o conflito de interesses nas relações de agência e, por consequência, a ocorrência de fraudes, sem, contudo, oferecer uma segurança absoluta contra elas, por não ser um propósito específico do sistema de medição de desempenho.

Por outro lado, em um olhar mais intensivo sobre a dimensão de processos do desempenho estratégico, essa cultura é desenvolvida sobre a consciência de prevenção do desperdício, em que se tem por premissa o rendimento como um aspecto imprescindível ao processamento dos recursos públicos, simbolizado pelo Governo pela expressão ‘fazer mais com menos’.

Para além desse sentido, a cultura do desempenho é vislumbrada como um elemento relevante relacionado às capacidades evolutivas da administração pública em um ambiente em crise, em que a limitação da previsibilidade e profundidade da crise econômica condiciona substancialmente a racionalidade das ações planejadas do Governo, exigindo uma postura adaptativa da administração pública, que pode ser subsidiada pela cultura do desempenho, por meio de estratégias emergentes, propiciando, desse modo, maior atribuição de eficiência à ação governamental e subsidiando a priorização das ações planejadas com base na sua essencialidade.

Por fim, um último ponto a ser considerado, em relação às observações de campo, é despontado sobre o ‘patrocínio’ institucional do Modelo de Gestão Todos por Pernambuco, em que seu processo de institucionalização além de ser fortalecido por legislações relevantes e específicas de planejamento governamental, com ampla divulgação desse modelo de gestão, também se fortalece por um intenso envolvimento do Governador do Estado, que participa

diretamente de todo o ciclo de políticas públicas, presidindo as reuniões mais importantes desse ciclo, principalmente nas etapas de agenda e formulação, quando acontece os seminários regionais para diagnóstico da realidade junto à sociedade, nas doze regiões de desenvolvimento do Estado; e de monitoramento, quando preside as reuniões dos ciclos de monitoramento para acompanhamento da concretização dos objetivos estratégicos do Governo.

Esse ‘patrocínio’ transmite o comprometimento da alta cúpula do Governo com o Modelo de Gestão, conclamando a participação de gestores em todos os níveis estruturais da administração pública, integrando capacidades técnicas e políticas sobre a consecução das políticas públicas. No seguinte trecho de entrevista, essa percepção pode ser captada (Entrevistado 3):

A ideia de conciliar o comando gerencial e o patrocínio formal com uma atuação flexível, participativa e integrada dos gestores públicos é o que permite o sucesso do trabalho, conciliando também uma abordagem técnica com sensibilidade política.

O sentido *top down*, que também caracteriza o BSC, é um aspecto que contribui para um forte processo de institucionalização que caracteriza o modelo de gestão do Governo e, por consequência, desenvolve a cultura do desempenho na administração pública.

Assim, tanto o processo de institucionalização como o desenvolvimento da cultura de desempenho, não foram objetos da presente pesquisa, mas considera-se relevante mencioná-los aqui para que sejam oportunamente vislumbrados como potenciais objetos para pesquisas futuras.

5.3. CONTRIBUIÇÕES E LIMITAÇÕES DA PESQUISA E PERSPECTIVAS PARA TRABALHOS FUTUROS

A pesquisa contribui para literatura ao analisar o sistema de medição de desempenho governamental, que tem o BSC como referência metodológica, articulando, para isso, trabalhos científicos produzidos em várias correntes da teoria das organizações para os integrar ao contexto da gestão estratégica governamental.

Dessa forma, a pesquisa se demonstra relevante pelo seu ineditismo, em que se explora essa temática sobre o referido sistema de medição de desempenho em um modelo estratégico concebido pelo Governo de Pernambuco para subsidiar a gestão de suas políticas públicas; perseguindo o objetivo de investigar, no âmbito governamental, as relações entre conceitos estruturais do sistema de medição de desempenho, em três perspectivas de investigação, relacionadas, respectivamente, aos conceitos elementares do BSC, aos elementos conceituais

da estrutura racional das políticas públicas; e às dimensões do desempenho das ações do Governo.

Essas investigações permitiram tornar mais explícitas relações entre elementos da estrutura conceitual do sistema de medição de desempenho do Governo, que contribuem, sinergicamente, para a melhoria da qualidade do produto governamental, propiciando oportunidades para formação de uma compreensão mais ampla sobre a utilização do BSC como referência metodológica para sistemas de medição de desempenho governamentais.

Contudo, existem limitações da pesquisa que precisam ser consideradas para melhor proveito dos resultados nela alcançados. Essas limitações, em geral, estão associadas ao método utilizado, em que, por considerar como objeto de pesquisa o BSC como referência metodológica para o sistema de medição de desempenho governamental, em três perspectivas de investigação, assume-se, como risco, a perda da visão de todo o processo de gestão estratégica do Governo, em especial, das interações com outras referências metodológicas utilizadas e com os fatores da organização, como: pessoas, cultura, sistemas e processos; constituindo-se, dessa forma, em uma limitação que é característica em pesquisas de estudo de caso incorporado, que são aquelas nas quais, segundo Yin (2015), a situação é avaliada a partir de diferentes níveis ou dimensões integrativas de análises.

Além disso, outra limitação que se apresenta relevante na pesquisa diz respeito à capacidade de generalização dos resultados para utilização por outras organizações similares, a qual não se apresenta de forma direta, até mesmo em função da finalidade assumida para aplicação do método de estudo de caso, de tornar compreensível o caso, através da particularização, sendo que a generalização se apresenta sob a forma naturalística, em que as pessoas podem aprender muitas coisas que são gerais, desde que, conforme Stake (1999, p. 78), estejam “familiarizadas com outros casos, aos quais acrescentam o novo e, assim, formam um conjunto que permite a generalização, uma oportunidade nova de poder modificar antigas generalizações”.

Como perspectiva para trabalhos futuros, sugere-se a aplicação do modelo de pesquisa em outras entidades governamentais, afim de comparação com os resultados apurados no presente trabalho, possibilitando a generalização naturalística entre resultados. Sugere-se, também, a investigação sobre o sistema de medição de desempenho governamental e suas interações com outras referências metodológicas utilizadas na composição do modelo de gestão estratégica em uso; assim como, com os fatores da organização que funcionam como principais

facilitadores ou obstáculos aos propósitos desse sistema, como: pessoas, cultura, sistemas e processos, por exemplo.

Além disso, como vislumbrado em considerações feitas anteriormente, sugere-se a realização de investigação sob a perspectiva institucional do Modelo de Gestão Todos por Pernambuco e, também, acerca dos possíveis impactos do desenvolvimento da cultura de desempenho sob a temática relacionada à malversação de recursos públicos e corrupção no setor público, a partir do sistema de medição de desempenho e suas interações com os já mencionados fatores da organização.

6. REFERÊNCIAS

- ADAMS, Carol A.; MUIR, Stephen; HOQUE, Zahirul. Measurement of sustainability performance in the public sector. *Sustainability Accounting, Management and Policy Journal*, v. 5, n. 1, p. 46-67, 2014.
- ALEXANDER, Ernest R. Chance and Design: From Architecture to Institutional Design. *Journal of the American Planning Association*, v. 83, n. 1, p. 93-102, 2017.
- ALEXANDER, Ernest R. From Idea to Action Notes for a Contingency Theory of the Policy Implementation Process. *Administration & Society*, v. 16, n. 4, p. 403-426, 1985.
- ALEXANDER, Ernest R.; FALUDI, Andreas. Planning and plan implementation: notes on evaluation criteria. *Environment and Planning B: Planning and Design*, v. 16, n. 2, p. 127-140, 1989.
- ANSARI, Shahzad M.; FISS, Peer C.; ZAJAC, Edward J. Made to fit: How practices vary as they diffuse. *Academy of Management Review*, v. 35, n. 1, p. 67-92, 2010.
- ANSOFF, H. Igor. **Estratégia Empresarial**; tradução de Antônio Zoratto Sanvicente. São Paulo, McGraw-Hill do Brasil. 1977. 203 p.
- ARNABOLDI, Michela; LAPSLEY, Irvine; STECCOLINI, Ileana. Performance management in the public sector: The ultimate challenge. *Financial Accountability & Management*, v. 31, n. 1, p. 1-22, 2015.
- ATKINSON, Anthony A.; WATERHOUSE, John H.; WELLS, Robert B. A stakeholder approach to strategic performance measurement. *MIT Sloan Management Review*, v. 38, n. 3, p. 25, 1997.
- BARROS, Omar José Evangelista de; WANDERLEY, Cláudio de Araújo. Adaptação do Balanced Scorecard: Estudo de Caso em uma Empresa Distribuidora de Combustível. *Revista Contabilidade & Finanças*, v. 27, n. 72, p. 320-333, 2016.
- BEHN, Robert D. Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public administration review*, v. 63, n. 5, p. 586-606, 2003.
- BOLAND, Tony; FOWLER, Alan. A systems perspective of performance management in public sector organisations. *International Journal of Public Sector Management*, v. 13, n. 5, p. 417-446, 2000.
- BOLÍVAR, Manuel Pedro Rodríguez; LÓPEZ HERNÁNDEZ, Antonio M.; ORTIZ RODRÍGUEZ, David. Implementing the balanced scorecard in public sector agencies: An experience in municipal sport services. *Academia, Revista Latinoamericana de Administración*. n. 45, p. 116-139, 2010.
- BOZZI, Sonia Ospina. Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latino-americano. *Revista do Serviço Público*, Ano 52, n. 1, Jan./Mar. 2001.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Contas Nacionais Trimestrais - Indicadores de Volume e Valores Correntes**. Out./Dez. 2015.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público - RSP*, Brasília: v. 120, n. 1, p. 7-40, jan./abr. 1996.
- BRIDGMAN, Peter; DAVIS, Glyn. What use is a policy cycle? Plenty, if the aim is clear. *Australian Journal of Public Administration*, v. 62, n. 3, p. 98-102, 2003.

- BRIGNALL, Stan; MODELL, Sven. An institutional perspective on performance measurement and management in the 'new public sector'. *Management accounting research*, v. 11, n. 3, p. 281-306, 2000.
- BRIGNALL, T. J. et al. Performance measurement in service businesses. *Management Accounting*, v. 69, n. 10, p. 34, 1991.
- BRYSON, John M. The future of public and nonprofit strategic planning in the United States. *Public Administration Review*, v. 70, n. s1, p. s255-s267, 2010.
- BRYSON, John M.; CROSBY, Barbara C.; BLOOMBERG, Laura. Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, v. 74, n. 4, p. 445-456, 2014.
- BRYSON, John M.; ROERING, William D. Applying private-sector strategic planning in the public sector. *Journal of the American Planning Association*, v. 53, n. 1, p. 9-22, 1987.
- BUKH, Per Nikolaj; MALMI, Teemu. Re-examining the cause-and-effect principle of the balanced scorecard. *Accounting in Scandinavia—The northern lights*, p. 87-113, 2005.
- CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.
- COE, Nicholas; LETZA, Steve. Two decades of the balanced scorecard: A review of developments. *The Poznan University of Economics Review*, v. 14, n. 1, p. 63, 2014.
- COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Evaluación de proyectos sociales*. México: Siglo XXI editores, 1992.
- COOPER, David J.; EZZAMEL, Mahmoud; QU, Sandy. Popularizing a management accounting idea: The case of the balanced scorecard. (*SSRN Working Paper*). 2016.
- CORRÊA, Izabela Moreira. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. 3, p. 487-504, 2007.
- COSTA, Frederico Lustosa; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-92, 2003.
- COSTA-FILHO, Alfredo. Estado-Nação e construção do futuro. In: CARDOSO JR, J. C. (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, v. 4, 2011.
- CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução: Luciana de Oliveira. 2. Ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.
- DECOENE, Valerie; BRUGGEMAN, Werner. Strategic alignment and middle-level managers' motivation in a balanced scorecard setting. *International Journal of Operations & Production Management*, v. 26, n. 4, p. 429-448, 2006.
- DENZIN, Normam K.; LINCOLN, Yvonna S. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. Tradução: Sandra Regina Netiz. – Porto Alegre: Artmed, 2006.
- DRUCKER, P. F. What results should you expect? A users' guide to MBO. *Public Administration Review*, p. 12-19, 1976.
- EASTON, David. An approach to the analysis of political systems. *World politics*, v. 9, n. 03, p. 383-400, 1957.

- EVERETT, Sophia. The policy cycle: democratic process or rational paradigm revisited?. *Australian Journal of Public Administration*, v. 62, n. 2, p. 65-70, 2003.
- FREY, Klaus. Governança urbana e participação pública. *Revista de Administração Contemporânea-eletrônica*. v. 1, n. 1, p. 136-150, 2007.
- GARCIA, R. C. **Avaliação de ações governamentais: pontos para um começo de conversa**. Brasília, IPEA/CENDEC, out. 1997.
- GEORGE, Bert.; DESMIDT, Sebastian.; NIELSEN, Poul A.; BAEKGAARD, Martin. Rational planning and politicians' preferences for spending and reform: replication and extension of a survey experiment. *Public Management Review*, p. 1-21, 2016.
- GIBBS, Graham. **Análise de dados qualitativos** [recurso eletrônico]. Tradução Roberto Cataldo Costa. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. - São Paulo: Atlas, 2002.
- GODOY, Arilda Schmidt. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, Christiane Kleinübing.; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo.; DA SILVA, Anielson Barbosa. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, p. 115-146, 2006.
- GUTHRIE, James.; ENGLISH, Linda. Performance information and programme evaluation in the Australian public sector. *International Journal of Public Sector Management*, v. 10, n. 3, p. 154 – 164, 1997.
- HANCOCK, Dawson R.; ALGOZZINE, Bob. **Doing case study research : a practical guide for beginning researchers**. - Nova York: Teachers College Press, Columbia University, 2006.
- HANSEN, Jesper Rosenberg; FERLIE, Ewan. Applying strategic management theories in public sector organizations: Developing a Typology. *Public Management Review*, v. 18, n. 1, p. 1-19, 2016.
- HEAD, Brian W.; ALFORD, John. Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & Society*, v. 47, n. 6, p. 711-739, 2015.
- HO, Alfred Tat-Kei; NI, Anna Ya. Have Cities Shifted to Outcome-Oriented Performance Reporting?—A Content Analysis of City Budgets. *Public Budgeting & Finance*, v. 25, n. 2, p. 61-83, 2005.
- HOOD, Christopher. The “New Public Management” in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, organizations and society*, v. 20, n. 2, p. 93-109, 1995.
- HOQUE, Zahirul. 20 years of studies on the balanced scorecard: trends, accomplishments, gaps and opportunities for future research. *The British accounting review*, v. 46, n. 1, p. 33-59, 2014.
- JANN, Werner; WEGRICH, Kai. 4 Theories of the Policy Cycle. *Handbook of public policy analysis*, p. 43, 2006.
- JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 56, n. 2, p. 137-160, 2005.
- JEH, Sung Hoon et al. Recent Development in the Russian Far East-Baikal Region and its Implication. *KIEP Research Paper No. World Economy Update-15-17*, 2015.

- JOHANSON, Ulf; SKOOG, Matti., BACKLUND, Andreas., ALMQVIST, Roland. Balancing dilemmas of the balanced scorecard. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, v. 19, n. 6, p. 842-857, 2006.
- JOHNSEN, Å. Balanced scorecard: theoretical perspectives and public management implications. *Managerial Auditing Journal*, v. 16, n. 6, p. 319-330, 2001.
- JULNES, Patria de Lancer; HOLZER, Marc. Promoting the utilization of performance measures in public organizations: An empirical study of factors affecting adoption and implementation. *Public administration review*, v. 61, n. 6, p. 693-708, 2001.
- KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. Linking the balanced scorecard to strategy. *California Management Review*, v. 39, n. 1, 1996.
- KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Mapas estratégicos – Balanced Scorecard: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 471p.
- KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. The balanced scorecard – measures that drive performance. *Harvard Business Review*, Jan./Fev. 1992.
- KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. The balanced scorecard for public-sector organizations. *Balanced Scorecard Report*, v. 15, n. 11, p. 1-4, 1999.
- KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **A estratégia em ação: balanced scorecard**. Rio de Janeiro: Campos, 1997. 347p.
- KARACAN, Erhan; YAZICI, Kuddusi. Performance-Based Budget Arrangements, the Implementation Process and Advancements in Turkey. *International Journal of Business and Social Science*, v. 6, n. 4, 2015.
- KATZ, Daniel; KAHN, R. **Psicologia social das organizações**. Tradução: Auriphebo Simões. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1975.
- KATZ, Elihu. Theorizing diffusion: Tarde and Sorokin revisited. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 566, n. 1, p. 144-155, 1999.
- KAUFMAN, J. L. JACOBS, M. J. A Public Planning Perspective on Strategic Planning. *Journal of the American Planning Association*. v. 53, p. 23-33, 1987.
- KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. Planejamento governamental e políticas públicas: a estratégia" cidades saudáveis. **Saúde e Sociedade**, v. 6, n. 2, p. 55-64, 1997.
- KLOOT, Louise; MARTIN, John. Strategic performance management: A balanced approach to performance management issues in local government. *Management Accounting Research*, v. 11, n. 2, p. 231-251, 2000.
- LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. – 5. ed. – São Paulo: Atlas, 2003.
- LAWRIE, G.; COBBOLD, I. Development of the 3rd generation balanced scorecard: evolution of the balanced scorecard into an effective strategic performance management tool. *Active Management, Berkshire*, v. 1, n. 1, p. 1-15, 2002.
- LLEWELLYN, Sue; TAPPIN, Emma. Strategy in the public sector: management in the wilderness. *Journal of management studies*, v. 40, n. 4, p. 955-982, 2003.

- LYNN, Laurence E.; ROBICHAU, Robbie Waters. Governance and organisational effectiveness: towards a theory of government performance. *Journal of Public Policy*, v. 33, n. 02, p. 201-228, 2013.
- MALINA, Mary A.; NØRREKLIT, Hanne SO; SELTO, Frank H. Relations among measures, climate of control, and performance measurement models. *Contemporary Accounting Research*, v. 24, n. 3, p. 935-982, 2007.
- MALMI, Teemu. Balanced scorecards in Finnish companies: a research note. *Management Accounting Research*, v. 12, n. 2, p. 207-220, 2001.
- MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de planejamento governamental - foco nas políticas públicas e nos indicadores sociais**. São Paulo: Atlas, 2012.
- MERRIAM, Sharan B. *Qualitative research in practice: examples for discussion and analysis*. San Francisco: Jossey-Bass, 2002.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: DESLANDES, S. F; NETO, O. C.; GOMES, R.; MINAYO, M. C. S. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. – 21. ed. – Petrópolis: Vozes, 2002.
- MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safári da estratégia**. Tradução de Nivaldo Montingelli Jr. Porto Alegre: Bookman Editora, 2000.
- MOORAJ, S.; OYON, D.; HOSTETTLER, D. The balanced scorecard: a necessary good or an unnecessary evil?. *European Management Journal*, v. 17, n. 5, p. 481-491, 1999.
- MOTTA, Paulo Ribeiro. Planejamento estratégico em organizações sem fins lucrativos: considerações sobre dificuldades gerenciais. *Revista de Administração Pública*, v. 13, n. 3, p. 7, 1979.
- MURPHY, Priscilla. Chaos theory as a model for managing issues and crises. *Public relations review*, v. 22, n. 2, p. 95-113, 1996.
- NEELY, A. The evolution of performance measurement research: developments in the last decade and a research agenda for the next. *International Journal of Operations & Production Management*, v. 25, n. 12, p. 1264-1277, 2005.
- NEELY, A.; GREGORY, M.; PLATTS, K. Performance measurement system design: a literature review and research agenda. *International journal of operations & production management*, v. 25, n. 12, p. 1228-1263, 2005.
- NOBLE, Bram F. A state-of-practice survey of policy, plan, and program assessment in Canadian provinces. *Environmental Impact Assessment Review*, v. 24, n. 3, p. 351-361, 2004.
- NØRREKLIT, Hanne. The balance on the balanced scorecard a critical analysis of some of its assumptions. *Management accounting research*, v. 11, n. 1, p. 65-88, 2000.
- NORTHCOTT, Deryl; TAULAPAPA, Tuivaiti Ma'amora. Using the balanced scorecard to manage performance in public sector organizations: Issues and challenges. *International Journal of Public Sector Management*, v. 25, n. 3, p. 166-191, 2012.
- NUHU, Nuraddeen Abubakar; BAIRD, Kevin; BALA APPUHAMILAGE, Appuhami. The adoption and success of contemporary management accounting practices in the public sector. *Asian Review of Accounting*, v. 25, n. 1, 2017.

- OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 273-88, 2006.
- PARANJAPE, B.; ROSSITER, M.; PANTANO, V. Performance measurement systems: successes, failures and future—a review. *Measuring Business Excellence*, v. 10, n. 3, p. 4-14, 2006.
- PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. **Coletânea Planejamento e orçamento governamental**, v. 1, 2006.
- PARTIDÁRIO, Maria Rosario. Elements of an SEA framework—improving the added-value of SEA. *Environmental impact assessment review*, v. 20, n. 6, p. 647-663, 2000.
- PATTON, Michael Quinn. Developmental evaluation. *Evaluation practice*, v. 15, n. 3, p. 311-319, 1994.
- PATTON, Michael Quinn. *Qualitative research and evaluation method*. 3 ed. - Londres: Thousand Oak: Sage Publications Ltd., 2002.
- PERNAMBUCO. Governo do Estado de Pernambuco. **MODELO DE GESTÃO - Todos por Pernambuco**. Disponível em: <<http://www.seplag.pe.gov.br/web/tppe/todos-por-pe-apresentacao>>. Acesso em: 15 de out. 2016b.
- PERNAMBUCO. Governo do Estado de Pernambuco. **Relatório Anual de Ação de Governo 2014**, Recife, 2015b, p. 175.
- PERNAMBUCO. Governo do Estado de Pernambuco. **Relatório Anual de Ação de Governo 2015**, Recife, 2016a, p. 213.
- PERNAMBUCO. Governo do Estado de Pernambuco. **Relatório de Gestão Social**. Jan./abr. Recife, 2011b, p. 34.
- PERNAMBUCO. Lei Complementar Estadual nº 141, de 03 de setembro de 2009. Dispõe sobre o Modelo Integrado de Gestão do Poder Executivo do Estado de Pernambuco. 2009b.
- PERNAMBUCO. Lei nº 13.957, de 15 de dezembro de 2009. Revisa, em cumprimento ao que preceitua o artigo 124, § 1º, inciso IV, da Constituição do Estado de Pernambuco, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 31 de 27/07/2008, e o artigo 3º da Lei nº 13.306, de 01 de outubro de 2007, o Plano Plurianual do Estado para o exercício de 2010, e dá outras providências. 2009a.
- PERNAMBUCO. Lei nº 14.532, de 9 de dezembro de 2011a. Dispõe, em cumprimento ao que preceitua o art. 124, § 1º, inciso IV, da Constituição do Estado de Pernambuco, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 31 de 27 de junho de 2008, sobre o Plano Plurianual do Estado, para o período 2012-2015, e dá outras providências. 2011a.
- PERNAMBUCO. Lei nº 15.703, de 21 de dezembro de 2015. Dispõe, em cumprimento ao que preceitua o artigo 124, § 1º, inciso IV, da Constituição do Estado de Pernambuco, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 31 de 27 de junho de 2008, sobre o Plano Plurianual do Estado, para o período 2016-2019, e dá outras providências. 2015a.
- PINA, Vicente; TORRES, Lourdes. Reshaping public sector accounting: an international comparative view. *Canadian Journal of Administrative Sciences/Revue Canadienne des Sciences de l'Administration*, v. 20, n. 4, p. 334-350, 2003.
- POISTER, Theodore H.; EDWARDS, Lauren Hamilton.; PASHA, Obed Q.; EDWARDS, Jason. Strategy formulation and performance: Evidence from local public transit agencies. *Public Performance & Management Review*, v. 36, n. 4, p. 585-615, 2013.

- PRODANOV, Cleber Cristiano.; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico [recurso eletrônico]: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. – 2. ed. – Novo Hamburgo: Feevale, 2013.
- RIBEIRO FILHO, José Francisco; LOPES, Jorge E. de G.; PEDERNEIRAS, Marcleide M. M.; FERREIRA, Joaquim O. L.. Controle interno, controle externo e controle social: análise comparativa da percepção dos profissionais de controle interno de entidades das três esferas da administração pública. **Revista Universo Contábil**, v. 4, n. 3, p. 48-63, 2008.
- RITTER, Alison; BAMMER, Gabriele. Models of policy-making and their relevance for drug research. **Drug and Alcohol Review**, v. 29, n. 4, p. 352-357, 2010.
- ROBERTSON, Maxine; SWAN, Jacky; NEWELL, Sue. The role of networks in the diffusion of technological innovation. **Journal of Management Studies**, v. 33, n. 3, p. 333-359, 1996.
- SABATIER, Paul A. **Teorías del proceso de las políticas públicas**. con prólogo de Federico Semeria. 1 ed. - Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros - Presidencia de la Nación, 2010. – 378p.
- SANTOS, Eugênio Andrade Vilela dos. O confronto entre o planejamento governamental e o PPA. In: CARDOSO JR, José Celso (organizador). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.
- SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da Política Pública. In: FERRAREZI, E.; SARAVIA, E. (Orgs.). **Políticas Públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, v. 1, 2006.
- SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen. Systematically pinching ideas: A comparative approach to policy design. **Journal of public policy**, v. 8, n. 01, p. 61-80, 1988.
- SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.
- SILVA, César Augusto Tibúrcio; REVORÊDO, Wirla Cavalcanti. Economicidade da gestão pública municipal: um estudo das decisões do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. **Revista Universo Contábil**, v. 1, n. 2, p. 09-22, 2005.
- SIMON, Herbert A. Rational decision making in business organizations. **The American economic review**, v. 69, n. 4, p. 493-513, 1979.
- SPEKLÉ, Roland F.; VERBEETEN, Frank HM. The use of performance measurement systems in the public sector: Effects on performance. **Management Accounting Research**, v. 25, n. 2, p. 131-146, 2014.
- STAKE, Robert E. **Pesquisa qualitativa: estudando como as coisas funcionam**. Tradução: Karla Reis. Porto Alegre: Penso, 2011.
- STURDY, Andrew. The adoption of management ideas and practices theoretical perspectives and possibilities. **Management Learning**, v. 35, n. 2, p. 155-179, 2004.
- TEIXEIRA, Elenaldo C. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Salvador: AATR, 2002.
- THEURER, Jim. Seven pitfalls to avoid when establishing performance measures. **Public Management**, v. 80, p. 21-24, 1998.
- TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 529-550, 2008.

WHITTINGTON, R. **O que é estratégia**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

WILSON, Chris; HAGARTY, David; GAUTHIER, Julie. Results using the balanced scorecard in the public sector. *Journal of Corporate Real Estate*, v. 6, n. 1, p. 53-64, 2004.

WOOD, Christopher; DEJEDDOUR, Mohammed. Strategic environmental assessment: EA of policies, plans and programmes. *Impact Assessment*, v. 10, n. 1, p. 3-22, 1992.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução Cristhian Matheus Herrera. – 5. ed. – Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZEITZ, Gerald; MITTAL, Vikas; MCAULAY, Brian. Distinguishing adoption and entrenchment of management practices: A framework for analysis. *Organization Studies*, v. 20, n. 5, p. 741-776, 1999.

7. APÊNDICES

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA

Orientação ao Pesquisador: este roteiro de entrevista deve ser aplicado com os servidores públicos do Governo do Estado de Pernambuco com maior nível de relacionamento e experiência prática com o objeto da pesquisa, com vistas a obtenção de pontos de vista diferentes e complementares.

No início da entrevista:

1. Apresentar os objetivos da pesquisa;
2. Solicitar assinatura do entrevistado termo específico de livre consentimento de participação da entrevista e ressaltar que não haverá, na divulgação dos resultados, explícita relação entre dados e identificação pessoal, assim como, a participação da entrevista não gera nenhum direito proveniente do presente trabalho de pesquisa; e
3. Coletar dados pessoais sobre o entrevistado (formação, cargo e tempo na função);

No final da entrevista:

4. Perguntar ao entrevistado se algum tema importante referente à temática não foi contemplado por este roteiro;
5. Solicitar indicação do entrevistado de alguém que possa fornecer informações relevantes acerca do objeto investigado.

FOCO 1: UTILIZAÇÃO DO BSC	
Questão de Pesquisa	Como os elementos conceituais do BSC estão integrados na estrutura racional do sistema de medição do desempenho estratégico do Governo de Pernambuco?
Objetivo Geral	Analisar as relações racionais integrativas dos elementos conceituais que estruturam o BSC no sistema de medição do desempenho estratégico do Governo de Pernambuco.
Objetivo Específico (1)	Analisar como os elementos conceituais que estruturam o BSC (mapa estratégico, perspectivas organizacionais, objetivos e relações de causa e efeito) são utilizados no sistema de medição do desempenho da estratégia governamental relativamente à orientação do modelo original de Kaplan e Norton (1992; 1996);
<ol style="list-style-type: none"> 1. Você conhece o modelo <i>Balanced Scorecard</i> (componentes e características essenciais)? 2. O modelo de gestão estratégica usado no Governo de Pernambuco é divulgado, conhecido, compreendido e aceito em todos os níveis da organização? 3. Quais são as vantagens, desvantagens, facilidades e obstáculos da utilização do BSC? 4. Existem servidores formalmente designados para coleta, análise e divulgação dos indicadores do BSC? 5. O BSC é suportado por sistema de TI específico? 6. Como estão configuradas as perspectivas utilizadas no modelo do Governo de Pernambuco? 7. As perspectivas tradicionais do BSC (financeira, de clientes, de processos internos e de aprendizado e crescimento) são importantes para o monitoramento e são claramente percebidas e compreendidas no modelo utilizado pelo Governo de Pernambuco? 	

<p>8. Como a configuração das perspectivas facilitam o monitoramento?</p> <p>9. As relações de causa e efeito entre perspectivas são claramente definidas?</p> <p>10. Cada perspectiva possui objetivos claramente definidos?</p> <p>11. As relações de causa e efeito entre objetivos são claramente definidas?</p> <p>12. As relações de causa e efeito são claramente compreendidas em todos os níveis da organização?</p> <p>13. Existe um processo estabelecido para reflexão e modificação dos componentes do BSC (perspectiva, objetivo, indicador e relação de causa e efeito)?</p> <p>14. As perspectivas, objetivos e relações de causa e efeito são contemplados de forma específica no monitoramento?</p> <p>15. Quais os aspectos positivos e negativos da utilização do mapa da estratégia?</p> <p>16. O mapa da estratégia comunica de forma lógica e clara as relações de causa e efeito entre perspectivas e objetivos?</p>	
FOCO 2: BSC E INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DO GOVERNO	
Questão de Pesquisa	Como os elementos conceituais do BSC estão integrados na estrutura racional do sistema de medição do desempenho estratégico do Governo de Pernambuco?
Objetivo Geral	Analisar as relações racionais integrativas dos elementos conceituais que estruturam o BSC no sistema de medição do desempenho estratégico do Governo de Pernambuco.
Objetivo Específico (2)	Analisar como os elementos conceituais que estruturam o BSC (mapa estratégico, perspectivas organizacionais, objetivos e relações de causa e efeito) são relacionados, no sistema de medição de desempenho, aos elementos conceituais que estruturam a estratégia governamental (políticas, programas e processos de implementação);
<p>1. Como os instrumentos de planejamento governamental (plano, programa e ação de governo) são contemplados pelo BSC?</p> <p>2. Como os componentes do BSC (perspectiva, objetivo, indicador e relação de causa e efeito) se relacionam com os instrumentos de planejamento governamental?</p> <p>3. Todos os planos, programas e ações são claramente percebidos e compreendidos no BSC e são monitorados?</p> <p>4. Os mapas da estratégia contemplam planos, programas e ações de governo?</p> <p>5. Quais os impactos do BSC para o monitoramento de planos, programas e ações de governo?</p> <p>6. Como o BSC facilita o monitoramento de programas e ações de governo?</p> <p>7. As relações de causa e efeito entre planos, programas e ações são melhor compreendidas?</p> <p>8. O BSC propicia melhor visualização da lógica de funcionamento e de prioridades entre planos, programas e ações?</p> <p>9. O BSC influencia a cultura organizacional quanto à gestão de desempenho estratégico de planos, programas e ações de governo?</p>	
FOCO 3: BSC E ASPECTOS OPERACIONAIS	
Questão de Pesquisa	Como os elementos conceituais do BSC estão integrados na estrutura racional do sistema de medição do desempenho estratégico do Governo de Pernambuco?

Objetivo Geral	Analisar as relações racionais integrativas dos elementos conceituais que estruturam o BSC no sistema de medição do desempenho estratégico do Governo de Pernambuco.
Objetivo Específico (3)	Analisar como os elementos conceituais que estruturam o BSC (mapa estratégico, perspectivas organizacionais, objetivos e relações de causa e efeito) são relacionados, no sistema de medição de desempenho, aos elementos conceituais das dimensões do desempenho da consecução da estratégia governamental (insumo-transformação-resultado-impacto).
<ol style="list-style-type: none"> 1. Como as dimensões do desempenho são medidas pelo BSC? 2. Os objetivos do BSC são monitorados por indicadores de processo, resultado e impacto? 3. As relações de causa e efeito são condicionadas por indicadores de processo, resultado e impacto? 4. O BSC influencia a relevância atribuída às dimensões processo, resultado e impacto no monitoramento do processo produtivo? 5. Há predominância na utilização de uma dimensão em detrimento de outra? Isso pode ser atribuído ao BSC? 6. Alterações no ambiente de atuação organizacional (crises econômicas, mudanças políticas, desastres ambientais, etc.) são captadas pelo BSC, provocando mudanças de foco sobre as dimensões de desempenho? 7. Existe um processo estabelecido para reflexão e mudança no foco sobre as dimensões de desempenho? 8. As perspectivas do BSC, quando comparadas entre si, atribuem relevância de forma diferente para as dimensões de desempenho (processo, resultado e impacto)? 	

APÊNDICE B - ROTEIRO DE OBSERVAÇÃO

A) **Cenário físico:** Observar estilos dominantes, imagem intencionada, diferenças de cenário e o que sinaliza, a exemplo da hierarquia, departamentos, entre outros.

- Instalações/mobiliários;
- Artefatos;
- Disposições do espaço.

B) **Atores/participantes:**

- A entrada/receptividade
- Contexto da observação: entrevista ou visita
- Expectativas aparentemente geradas
- Questionamentos dos atores/ator
- Disponibilidade para atendimento

C) A interação/conversação:

- Expressões e palavras mais usadas
- Tipos de interação
 - Clima de formalidade
 - Relações e tipos de envolvimento
- Quem fala e quem cala
- Interrupções, se houver
 - Tipo
 - Motivo
 - Tempo
- Interação direta com o observador
 - Situações de participação
 - Comportamentos
 - Atividade/passividade
 - Observações sobre os sinais emitidos pelos participantes em relação a atividade de observação (confiança/desconfiança)
- Impressões do pesquisador
 - Justificáveis
 - Não justificáveis
- Fatores Sutis
- **Saída do pesquisador**