

Planejamento Estratégico, Avaliação de Desempenho e Gestão por Processos em empresa pública de transporte em massa

Gustavo Vanderlei Meneses (UFRGS) gustavo@producao.ufrgs.br

Cláudio José Müller (UFRGS) cmuller@producao.ufrgs.br

Resumo

A gestão de empresas privadas é foco de diversos estudos nos grandes centros acadêmicos do país. No caso da gestão pública, a lógica do negócio é particular e necessita de estudos específicos que atendam a suas especificidades. Pretende-se mostrar nesse trabalho a implementação de um modelo de gestão adaptado que atenda as necessidades das organizações públicas no que tange o desenvolvimento da estratégia, a avaliação de desempenho e a gestão por processos, elementos importantes na gestão moderna.

Palavras-chave: Estratégia, Indicadores, Processos.

1. Introdução

Apesar de definida em muitos dicionários de língua portuguesa apenas como “a qualidade de que ou de quem é competitivo” (HOUAISS, 2005), a palavra competitividade possui um caráter bem mais complexo. Segundo Müller (2003), ser competitivo é atender simultaneamente aos requisitos de mercado/clientes – fatores competitivos – e aos requisitos internos da empresa – objetivos estratégicos.

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

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

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

Unindo isso ao fato de que apenas 10% das estratégias formuladas são implantadas com êxito (KAPLAN; NORTON, 2001), Müller (2003) desenvolveu um modelo que integra o Planejamento Estratégico, o Gerenciamento de Processos e a Avaliação de Desempenho nas organizações. Tal integração, segundo o autor do modelo, incorpora de forma balanceada esses três itens.

Como muitos outros, esse modelo foi desenvolvido dentro de instituições de natureza privada. Porém, surge nas organizações públicas a necessidade de renovar seus métodos de gestão. Segundo Osório (2003), a administração pública centralizadora e burocrática está esgotada.

No cenário atual, onde a competitividade e as exigências dos cidadãos, usuários e clientes passa a obrigar o governo a pensar na sustentabilidade, impõem-se novas formas de se conceber o Estado e de conduzir o interesse público voltando-se para o cidadão-usuário, tendo como pressupostos a eficiência e a eficácia dos serviços prestados.

Esse trabalho tem por objetivo apresentar a implementação de um modelo de gestão que integra Planejamento Estratégico, Avaliação de Desempenho e Gestão por Processos dentro de uma organização pública de transporte coletivo em massa considerando suas particularidades.

2. Estratégia, Indicadores e Processos

Igor Ansoff, um dos estudiosos de estratégia empresarial, fez a seguinte analogia (ANSOFF, 1977): “Estratégia é quando você está sem munição, mas continua atirando para que seu inimigo não saiba”. Já em 1981, esse mesmo autor definiu estratégia como expressões operacionais de políticas, no sentido de que, dentro de um sistema de administração, elas definem critérios operacionais sobre os quais “programas estratégicos” são concebidos, relacionados e implantados.

Outros autores vinculam a estratégia à necessidade de se obter vantagem competitiva (HENDERSON, 1998; PORTER, 1996). Isso pode ser admitido à luz da realidade das empresas privadas que disputam participação de mercado e têm objetivos financeiros em primeiro plano, o que não é o caso das organizações públicas. Essas últimas têm como objetivo contribuir para que o Estado atinja suas metas, as quais normalmente estão vinculadas ao atendimento das necessidades da sociedade.

A estratégia é traçada, normalmente, seguindo um processo formal de Planejamento Estratégico. Segundo Pagnoncelli e Vasconcellos (1992), o Planejamento Estratégico é o processo através do qual a empresa se mobiliza para atingir o sucesso, e construir o seu futuro, por meio de um comportamento pró-ativo, considerando o seu ambiente atual e futuro.

Existem diversas metodologias de Planejamento Estratégico. Uma delas é abordada por Luce e Rossi (2002) que apresentam um modelo de planejamento estratégico compreendendo três momentos seqüenciais: (i) Filosófico, (ii) Analítico e (iii) Decisões e Ações, detalhados a seguir:

- a) filosófico: aqui é definido o negócio da empresa, caracterizada a sua ideologia e os seus valores centrais com a missão e os princípios, e adicionada a dimensão de longo prazo com a intenção estratégica;
- b) analítico: neste momento se dá sustentação a todo o conjunto de decisões estratégicas subsequentes, englobando o cenário de trabalho, a análise SWOT e a definição das questões estratégicas;
- c) decisões e ações: que é a etapa mais concreta e culminante do plano estratégico, pois define o conjunto de decisões e ações estratégicas da empresa.

O fato do resultado do Planejamento Estratégico ser um conjunto de planos de ação torna-o algo que pode se limitar ao nível estratégico da organização. Dessa forma é importante o seu desdobramento até o nível operacional (processos) e o efetivo controle e reavaliação das estratégias e metas organizacionais. Por isso a avaliação de desempenho e a gestão dos processos são necessárias para a construção de uma sistemática de gestão que permeie toda a organização desde o nível estratégico até o operacional.

A avaliação de desempenho, atualmente fortemente representada pelo *Balanced Scorecard* (BSC) criado por Kaplan e Norton (1992), é bastante utilizada no ambiente acadêmico e

empresarial. Dividindo a estratégia da organização em perspectivas, o BSC consegue estabelecer uma lógica de causa e efeito entre os objetivos da organização que são monitorados por indicadores estratégicos. A arquitetura original do BSC está representada com as perspectivas sugeridas por seus criadores na Figura 1.

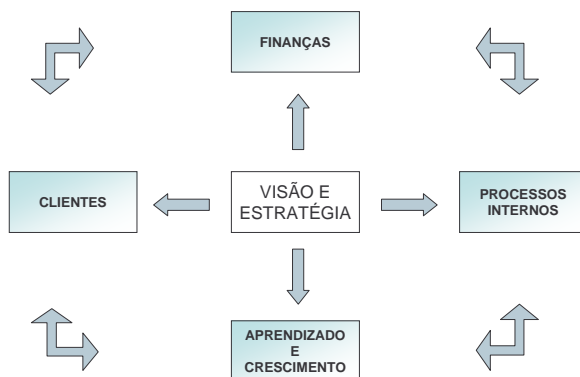


Figura 1 – Perspectivas do *Balanced Scorecard*
Fonte: Kaplan e Norton (1992)

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

Para o caso de organizações públicas e sem fins lucrativos, Kaplan e Norton (2001) sugerem outra arquitetura (Figura 2).

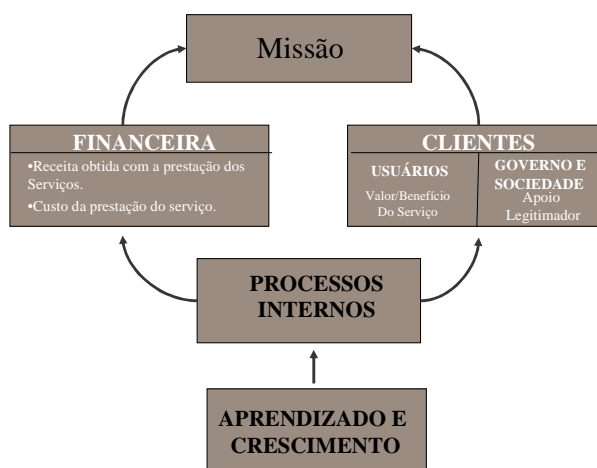


Figura 2 – Arquitetura do BSC para organizações governamentais
Fonte: Kaplan e Norton (2001)

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

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

empresarial, a gestão por processos, apesar de eficaz, é também vista como grande desafio das organizações modernas (MÜLLER, 2003).

Gonçalves (2000) define processo como qualquer atividade ou conjunto de atividades que toma um *input*, adiciona valor a ele e fornece um *output* a um cliente específico.

Os processos empresariais são muitas vezes interfuncionais. Pouco adianta então um desempenho excelente de uma área ou departamento; o cliente é atendido por processos interfuncionais (HRONEC, 1994) e sente o efeito do pior desempenho dentro destes processos. O desempenho ótimo de uma área será invalidado pelo desempenho ruim de outra que participe de determinado processo.

Em suma, a integração desses três módulos (Planejamento Estratégico, Avaliação de Desempenho e Gestão por Processos) ocorre da seguinte maneira:

- a) O planejamento Estratégico traça as diretrizes para o futuro da organização;
- b) A avaliação de desempenho desdobra a estratégia da organização em objetivos que geram os indicadores;
- c) Os indicadores são obtidos dos resultados dos processos;
- d) Os processos são alvo de melhorias geradas pelas ações oriundas do Planejamento Estratégico e da Avaliação de Desempenho.

3. MEIO (Modelo de Estratégia, Indicadores e Operações)

Devido à necessidade de maior integração entre o PE (Planejamento Estratégico), a AD (Avaliação de Desempenho) e a GP (Gestão por Processos) já citada anteriormente, Müller (2003) criou o MEIO (Modelo de Estratégia, Indicadores e Operações), com o objetivo de incorporar de forma balanceada esses três elementos da gestão.

Validado dentro de instituições privadas, o MEIO é composto de quatro partes, cada uma delas divididas em respectivas fases, como mostra a Figura 3.

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

Figura 3 – Resumo das partes e fases do MEIO

Fonte: Adaptado de Müller (2003)

As fases do modelo estão relacionadas segundo a Figura 4, que representa uma idéia do modelo ideal. No entanto, para cada caso em particular, deve-se optar por utilizá-lo em sua

plenitude ou não. Esse modelo foi aplicado em uma empresa de serviços de engenharia, uma indústria metal-mecânica e uma indústria calçadista (Müller, 2003). No entanto, devido às particularidades de cada tipo de organização, são necessárias adaptações, mesmo que mínimas, na sua estrutura, principalmente neste caso onde a empresa objeto do estudo se trata de uma Sociedade de Economia Mista que é de caráter público.

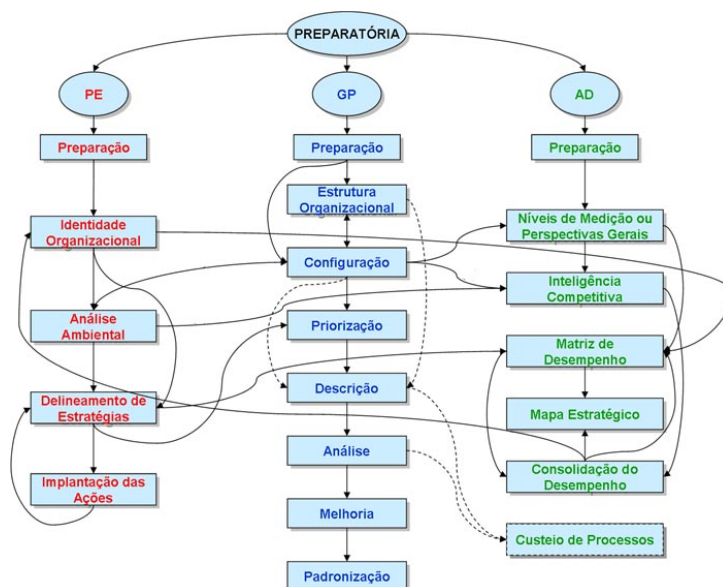


Figura 4 – relação entre as fases do MEIO
 Fonte: Adaptado de Müller (2003)

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

4. Aplicação

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

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

A TRENURB S/A já possuía uma estratégia traçada que atendia às exigências do MEIO. Após a elaboração de seu Planejamento Estratégico, ao qual foi dado um caráter participativo, sendo assim chamado de PEP (Planejamento Estratégico Participativo), passou a ter a seguinte identidade organizacional (TRENURB, 2005):

- a) missão: contribuir para a promoção da mobilidade urbana, consolidar-se como empresa pública estruturadora do transporte de passageiros na Região Metropolitana de Porto Alegre, prestar um serviço eficiente, com qualidade e responsabilidade social, buscar o

- aperfeiçoamento tecnológico permanente, a inclusão social, a valorização e o respeito às pessoas;
- b) visão: empresa sob gestão pública, sustentável, referência no transporte sobre trilhos, em permanente expansão e atualização tecnológica, estruturadora de mobilidade urbana, atuando com responsabilidade e inclusão social, em harmonia com o meio ambiente e valorizando seu quadro funcional;
- c) valores: ética nas relações, responsabilidade social, respeito ao meio-ambiente, transparência administrativa, democracia participativa, espírito público, capacidade técnica, incentivo à criatividade, valorização do quadro funcional, atualização tecnológica, gestão operacional.

Tendo conhecimento da estratégia da empresa, deu-se início à primeira parte de implementação do modelo onde foi definida a equipe responsável pela preparação do projeto, as expectativas em relação ao modelo e o lançamento do projeto. Ainda na parte preparatória, foram reunidos os chefes dos setores da empresa para a realização de um treinamento nos módulos do modelo. Após esse treinamento foi definido o cronograma e as equipes executivas, as quais se reuniram semanalmente dando continuidade ao processo de implantação.

O mapa do negócio da empresa foi definido e se mostra na Figura 5.

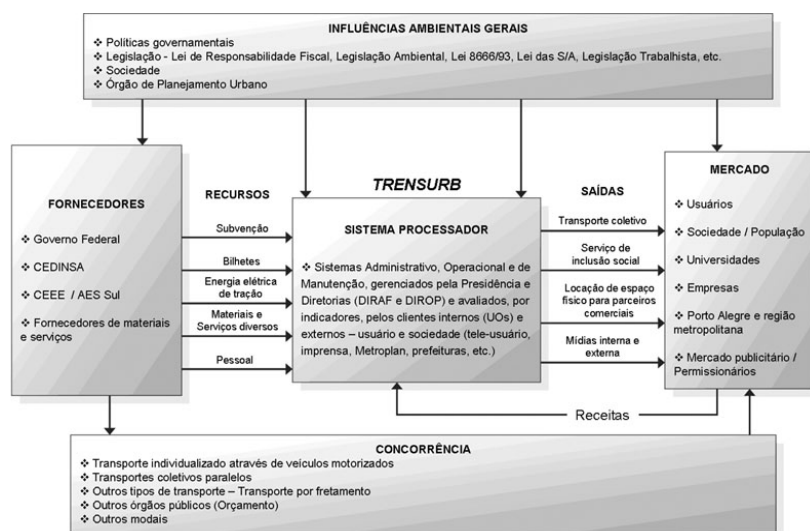


Figura 5 – Mapa do negócio da TRENURB

Um fator interessante deste caso é a questão do Estado ficar numa situação de difícil classificação, quando ao mesmo tempo em que se mostra como fornecedor, tem características de cliente. Isso ocorre pois a TRENURB recebe recursos ao mesmo tempo que fornece serviço para o Estado. Essa particularidade foi responsável pela antecipação da elaboração do mapa do negócio.

O sistema processador está detalhado no Macroprocesso (Figura 6) envolvendo 13 processos. São eles: (i) Atendimento aos clientes, (ii) Gestão do Relacionamento com o Mercado, (iii) Gestão da Operação, (iv) Gestão da Segurança, (v) Gestão de Suprimentos, (vi) Gestão da Manutenção, (vii) Orçamento e Gestão Financeira/Controladoria (viii) Planejamento e Coordenação Geral, (ix) Gestão de Pessoas, (x) Jurídico, (xi) Serviços Gerais, (xii) Gestão de Informática e (xiii) Projetos. Esses processos, quando mapeados, se mostram com muitas restrições legais frente às melhorias potenciais. Dentro desse aspecto, tentou-se tornar o

trabalho da parte burocrática mais fácil, focando as melhorias na capacitação de funcionários e na mudança das etapas iniciais dos processos, evitando problemas em etapas posteriores.

À luz da estratégia elaborada pelo PEP e dos processos agora detalhados, na parte de avaliação de desempenho fez-se uma adaptação do mapa estratégico já existente na organização. Esse mapa foi ajustado para uma nova arquitetura mais adequada ao tipo de organização como mostrado na Figura 2 e ficou estruturado como mostra a Figura 7. A empresa já possuía alguns indicadores que foram relacionados com os objetivos do novo mapa. Para alguns objetivos foram criados novos indicadores com base nos processos definidos.

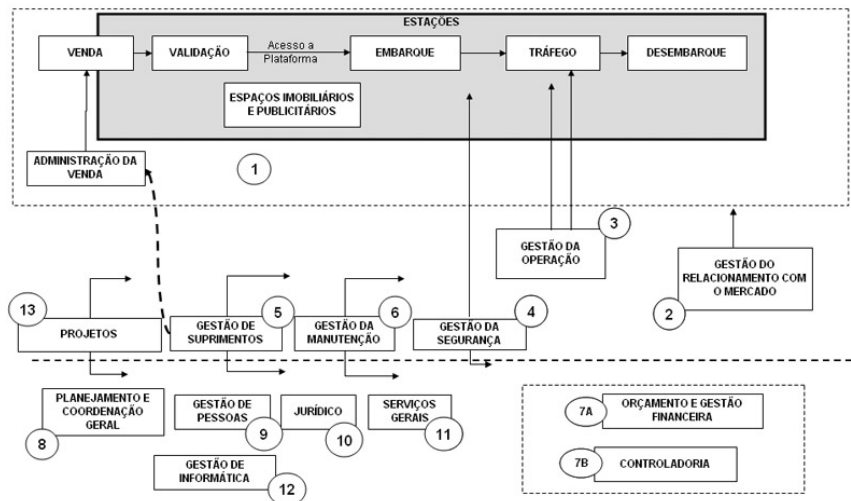


Figura 6 – Macroprocesso da TRENURB

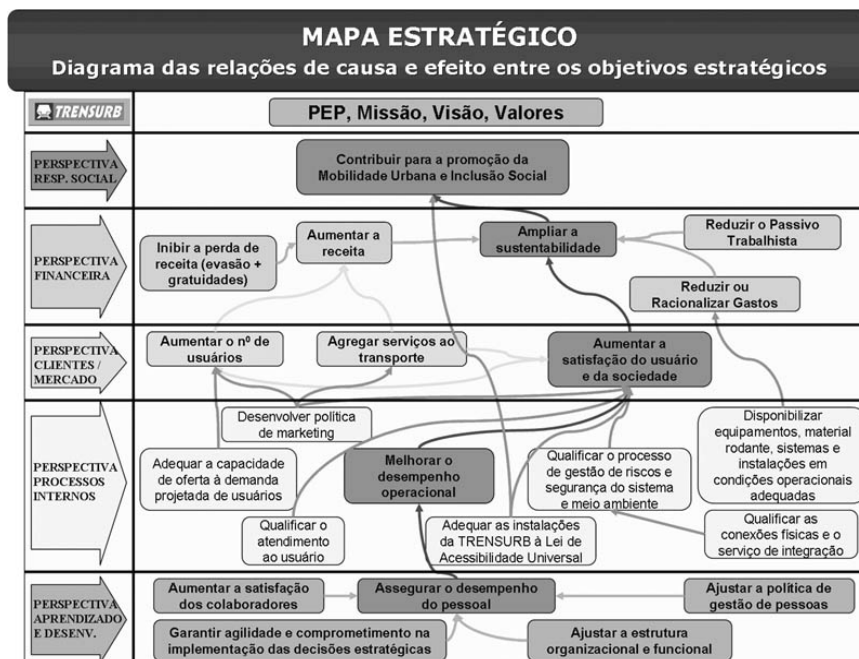


Figura 7 – Mapa Estratégico TRENURB
Fonte: TRENURB (2005)

Atualmente a empresa está interconectada em termos de estratégia, indicadores e processos. O projeto de implementação foi finalizado no ano de 2006, para o qual estão previstas eleições

presidenciais. Por ser uma organização pública, existe o risco do trabalho ser abandonado pela nova gestão caso haja troca de Governo. Porém, graças ao trabalho da fase preparatória que ensina os funcionários a entender a organização dentro dos módulos do modelo, foi criada uma cultura que leva à adoção de ferramentas necessárias para a continuação do processo de melhoria de gestão da TRENSURB S/A.

A criação de um setor responsável pela manutenção/gestão do modelo dentro da empresa e os investimentos realizados em TI foram fatores fundamentais para o sucesso do processo por não exigir que os demais setores mudassem bruscamente a sua rotina. Logicamente, os próprios gestores passaram a sentir necessidade de buscar informações dentro dos seus setores, criando indicadores operacionais que contribuem para o alcance das metas vinculadas aos objetivos do mapa estratégico.

5. Conclusões

Dadas as particularidades da organização, a implementação do modelo foi sendo adaptada na medida do necessário e dentro das limitações legais para se alterar a sistemática de gestão.

O treinamento dos funcionários em todos os módulos do modelo de uma só vez foi de fundamental importância para que fosse transmitida uma visão sistêmica do MEIO, facilitando a compreensão do mesmo. Os envolvidos na implementação se tornaram disseminadores das técnicas do modelo ao mesmo tempo em que apresentavam suas atividades desenvolvidas durante o processo em reuniões mensais.

Apesar de estar implementado, o modelo ainda encontra-se em fase de avaliação, onde os módulos implantados são colocados em funcionamento para verificação do comportamento da empresa e do modelo.

Mesmo em fase de análise, o modelo já se mostrou aderente à realidade da empresa. Todos os módulos conseguiram ser implantados em quase sua plenitude, ou seja, as adaptações são pequenas, necessárias, mas não estruturais.

Referências

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

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

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

HENDERSON, B. As origens da estratégia. In: MONTGOMERY, C. & PORTER, M. (org). *Estratégia: a busca da vantagem competitiva*. Rio de Janeiro: Campus, 1998. p. 3-9.

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

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

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

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

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

MÜLLER, Cláudio José.; *Modelo de Gestão Integrando Planejamento Estratégico, Sistemas de Avaliação de Desempenho Gerenciamento de Processos (MEIO – Modelo de Estratégias, Indicadores e Operações)*. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande Sul – UFRGS, Programa de Pós-Graduação em Engenharia

de Produção – PPGEP. Porto Alegre, RS, Brasil, 2003.

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

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

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

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

TRENSURB. *Relatório de gestão 2005*. Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre – TRENSURB S/A. Porto Alegre, RS, Brasil, 2005.