



Guia técnico de Gestão Estratégica

VERSÃO 1.0
ABRIL/2020

Gestão estratégica em organizações públicas

Processo de gestão estratégica

Diretrizes para a gestão estratégica



(CONTRACAPA)

Ministro da Economia

Paulo Roberto Nunes Guedes

Secretário Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital

Paulo Antonio Spencer Uebel

Secretário de Gestão

Cristiano Rocha Heckert

Secretários-Adjuntos

Elise Sueli Pereira Gonçalves

Renato Rodrigues Fenili

Coordenador-Geral de Simplificação Administrativa

Gustavo Nery e Silva

Equipe de colaboradores

Ana Beatriz Franco Dias

Cynthia Campos Rangel

Daniel Sigelmann

Leonardo Martins Prudente

Nicir Maria Gomes Chaves

Patrícia Parra Ferreira

Roberto Seara Machado Pojo

Roseli Dias Barbosa Farias

Roseli Teresa Zanatta

Sara Sousa Coutinho

A Secretaria de Gestão, por meio da Coordenação-Geral de Simplificação Administrativa, agradece pelas contribuições para o aperfeiçoamento deste documento, destacando a participação dos servidores dos seguintes órgãos: Casa Civil/PR, SEGOV/PR, SG/PR, GSI/PR, AGU, MAPA, MCIDADANIA, MCTIC, MD, MEC, MINFRA, MJSP, MMFDH, MS, MRE, MME, MDR, MMA, CGU, MTUR e ME

É permitida a reprodução total ou parcial, desde que citada a fonte.

NORMALIZAÇÃO:

Brasil. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital.
Secretaria de Gestão

Guia Técnico de Gestão Estratégica v1.0; Brasília; ME; SEDGG; SEGES, 2019. Versão 1/2020.

55p.

Apresentação

A gestão estratégica é um tema prioritário para o governo brasileiro. Essencial à governança pública, é um processo contínuo de tomada de decisão, que envolve a definição dos objetivos e dos meios para alcançá-los, influenciando diretamente o resultado de políticas, programas e organizações públicas.

O cenário atual de austeridade econômica é uma excelente oportunidade para fortalecer a gestão estratégica nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal (APF). A simplificação e o novo formato do Plano Plurianual (PPA), que exige a elaboração de planos estratégicos institucionais por parte de todos os órgãos da administração pública federal, demandará mais realismo do ponto de vista orçamentário e das capacidades organizacionais, desenvolvidas em harmonia com os planos setoriais e os demais planos nacionais.

A consolidação da governança pública, com ratificação do Decreto n.º 9.203/2017, fortalece os sistemas de gestão estratégica, de gestão de riscos, de monitoramento e de avaliação de programas e políticas públicas. Paralelamente, os recentes avanços tecnológicos, que permitem compartilhar, analisar e visualizar dados e informações de forma cada vez mais simples e rápida têm melhorado a tomada de decisão dos gestores e, ao mesmo tempo, a transparência e a *accountability* das ações governamentais.

Nesse cenário, compete à Secretaria de Gestão (SEGES), órgão central do Sistema de Organização e Inovação Institucional (SIORG), propor, coordenar e apoiar a implementação de planos, programas, projetos e ações estratégicas de inovação, modernização e aperfeiçoamento dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Desenvolveu-se, dessa forma, um conjunto de ações para alcançar os seguintes objetivos:

- Articular ações de curto, médio e longo prazo e desenvolver uma visão sistêmica do planejamento na APF, alinhando as estratégias organizacionais às diretrizes da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (ENDES), aos programas do PPA 2020-2023, ao orçamento e aos diferentes subsistemas administrativos, como a gestão orçamentária e financeira.
- Desenvolver a capacidade de gestão estratégica em organizações da APF, por meio da sua integração com outros sistemas, da otimização das estruturas e dos processos e do desenvolvimento do pensamento estratégico em gestores e equipes responsáveis pela gestão estratégica.
- Criar mecanismos de gestão do desempenho, *accountability* e transparência das ações governamentais, gerando informações estruturadas para tomada tempestiva de decisão, correção de desvios e solução de problemas.

Tais ações são fundamentadas em quatro princípios de governança e gestão pública, os quais orientam a atuação de governos em diversas partes do mundo:

1. **Reintegração:** coordenação do processo de gestão estratégica no órgão central do SIORG, de forma integrada com outros sistemas;

2. **Gestão sistêmica baseada em pessoas:** conhecimento das necessidades e interesses das partes interessadas do planejamento estratégico governamental, em especial dos cidadãos, e também fortalecer as redes profissionais que atuam nessa área;
3. **Transformação digital:** elaboração de arquitetura da informação para centralizar as informações dos planos estratégicos organizacionais, facilitando seu monitoramento e avaliação e melhorando a tomada de decisão; e
4. **Profissionalização:** gestão estratégica orientada para o alcance de resultados, para o desenvolvimento do pensamento estratégico em gestores públicos e para o fortalecimento dessas redes profissionais.

Implementado no âmbito do SIORG, tais ações estão estruturadas em quatro eixos:

- **Disseminação de conhecimento:** definição de metodologias e requisitos mínimos para alinhar instrumentos e sistemas de gestão estratégica nos órgãos e entidades da APF, por meio de orientações normativas, guias técnicos e da oferta direcionada de capacitação para os servidores que desempenham essas funções.
- **Serviços de apoio à gestão estratégica:** o edital 03/2019 deu origem a uma ata de registro de preços (ARP) que, até agosto de 2020 permitirá que órgãos e entidades da APF contratem serviços de apoio à gestão estratégica.
- **Governança:** a governança pública é o principal instrumento para criar e manter uma estratégia viva, capaz de se adaptar às circunstâncias ambientais, engajar lideranças no processo de gestão e gerar inovação. Fortalecer instâncias de governança da gestão estratégica, sejam elas estruturas formais ou redes informais, incorporar a gestão de riscos ao planejamento estratégico e aperfeiçoar os mecanismos de monitoramento de avaliação são contribuições deste projeto para o fortalecimento da governança pública.

Em conjunto, essas ações representam uma abordagem estratégica para a gestão pública, ao integrar estratégia, monitoramento, avaliação e a prestação de contas das ações governamentais à sociedade. Trata-se de uma agenda de governo ambiciosa e moderna, que permite avançar em direção a um Estado cada vez mais capaz de desenvolver políticas públicas responsáveis, entregues à sociedade por meio de serviços cada vez mais eficientes e efetivos.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APF - Administração Pública Federal

ARP - Ata de Registro de Preços

BSC – *Balanced Scorecard*

EAP – Estrutura Analítica do Projeto

ENAP - Escola Nacional de Administração Pública

ENDES - Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

ISO – *International Organization for Standardization* (Organização Internacional para Padronização)

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

PEN – Planejamento Estratégico Nacional

PEI – Planejamento Estratégico Institucional

PIB – Produto Interno Bruto

PPA - Plano Plurianual

RAE – Reuniões de Avaliação da Estratégia

SEDGG - Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital

SEGES - Secretaria de Gestão

SIORG - Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal

TAP – Termo de Abertura de Projetos

TCU – Tribunal de Contas da União

UGE – Unidades de Gestão Estratégica

Sumário

Apresentação

Lista de Abreviaturas e Siglas

1. Introdução.....	8
2. Gestão estratégica em organizações públicas	10
3. Processo de Gestão Estratégica	14
3.1. Atores	14
3.2. Etapas, atividades e produtos	16
Etapa 1 - Construção da cadeia de valor	16
Etapa 2 - Análise ambiental	27
Etapa 3 - Definição da missão, visão e valores.....	29
Etapa 4 - Construção do mapa estratégico.....	30
Etapa 5 - Construção do Painel de Indicadores e Metas.....	39
Etapa 6 - Construção do Portfólio de Projetos e Entregas.....	44
Etapa 7 - Monitoramento intensivo da estratégia.....	46
Etapa 8 - Monitoramento, avaliação e revisão da estratégia.....	47
4. Diretrizes para a gestão estratégica	50
4.1. Alinhamento estratégico.....	50
4.2. Integração com orçamento e realismo fiscal	Erro! Indicador não definido.
4.3. Gestão integrada da cadeia de valor	50
4.4. Otimização de estruturas e fortalecimento das UGE	51
4.5. Orientação para resultados e ênfase na entrega	52
4.6. Fortalecimento da governança.....	52
4.7. <i>Accountability</i> e transparência	53
Referências.....	55

1. Introdução

Este guia foi desenvolvido para profissionais que apoiam, executam ou participam dos processos de planejamento e gestão estratégica em órgãos e entidades da Administração Pública Federal (APF), com os seguintes objetivos:

- Apresentar, de forma concisa e não exaustiva, conceitos básicos e referências teóricas sobre planejamento e gestão estratégica em organizações do setor público;
- Definir um processo de gestão estratégica em organizações públicas, dividido em etapas, atividades e requisitos mínimos para os produtos dessas etapas;
- Recomendar diretrizes para a gestão estratégica e publicização dos planos estratégicos e dos resultados alcançados pelos órgãos e entidades da APF.

Apesar de abordar a gestão estratégica, o guia enfatiza o **planejamento estratégico institucional**. Esse tipo de estratégia orienta, além dos resultados que deverão ser alcançados, as melhorias nos processos de trabalho das organizações.

O guia é uma iniciativa da SEGES, consoante suas competências reforçadas pela função de órgão central do SIORG, com o intuito de aprimorar a maturidade organizacional e de inovação na administração pública federal, contribuindo para o cumprimento do art. 22 da Lei 13.971, de 2019, pelo conjunto dos órgãos e das entidades federais. Pretende-se, nesse sentido, estabelecer um grau mínimo de uniformização nos planejamentos estratégicos institucionais, apoiando a transparência das ações a serem contempladas em tais instrumentos de gestão organizacional.

Cabe ressaltar que, dada a diversidade dos órgãos e entidades abrangidos pelo art. 22 da Lei do PPA 2020-2023, não parece adequado definir de forma detalhada os conteúdos a serem declarados no planejamento estratégico institucional. Não obstante, em consonância com as melhores práticas de gestão estratégica, e visando a conferir um grau básico de uniformização, entendeu-se que tais instrumentos devam conter, pelo menos, os seguintes elementos: i) cadeia de valor e mapa estratégico da instituição; ii) definição da missão, da visão e dos valores da instituição; iii) objetivos estratégicos; iv) indicadores, com seus atributos: fórmula de cálculo, periodicidade de medição, linha de base e metas; e v) projetos estratégicos a serem desenvolvidos, com seus atributos: entregas, com prazos e unidade responsável. Esses elementos estão expressos de forma mais detalhada nesse guia.

A intenção do guia não é apresentar um kit completo de ferramentas, mas um conjunto mínimo de etapas, requisitos e diretrizes, que podem ser adotadas sem prejuízo ao uso de outros instrumentos de gestão estratégica. Essas especificações mínimas são indispensáveis para construir um sistema integrado de informações estratégicas, que leva em conta as necessidades comuns dos múltiplos atores envolvidos nesse processo.

Em síntese, este Guia Técnico de Gestão Estratégica, colocado à disposição para os órgãos e as entidades, contém orientações e sugestões para a implementação do

planejamento estratégico institucional e dos demais processos associados à gestão estratégica. Suas atualizações, a serem realizadas em sítio eletrônico, permitirão apoio constante aos envolvidos, incorporando os aprendizados, as lições e as inovações que, naturalmente, surgirão com a execução dos diferentes processos associados à gestão estratégica, amparados em institucionalidade propícia ao seu aprimoramento.

2. Gestão estratégica em organizações públicas

Esta seção apresenta conceitos e referências teóricas sobre a gestão estratégica em organizações públicas, distinguindo os processos de planejamento e gestão estratégica apontando as peculiaridades desse processo em organizações públicas, especialmente no contexto da APF.

Definindo o planejamento e a gestão estratégica

O planejamento estratégico é um processo de análise, criação de alternativas e tomada de decisão sobre o que é a organização, o que ela faz, e porque ela faz. Além de alocar recursos, essas decisões servem para alinhar propósitos, programas e projetos, pessoas, estruturas e suporte político, bem como gerar aprendizagem organizacional¹. O produto do planejamento estratégico é um plano, que documenta os desafios, a missão, a visão, os valores, os objetivos, os indicadores, as metas e as ações necessárias para alcançá-las.

Por sua vez, a gestão estratégica é um processo contínuo, que integra o planejamento estratégico à implementação, monitoramento e avaliação da estratégia para aprimorar o alcance da missão, o cumprimento dos mandatos e a aprendizagem organizacional. A gestão estratégica é um elemento importante da governança organizacional, pois serve para definir regras, criar estruturas e dirigir as organizações², interagindo diretamente com outros subsistemas, como a gestão de desempenho, a gestão de portfólios de projetos e os modelos de contratualização, colaboração e terceirização de atividades.

Frequentemente planos caem no esquecimento e metas não são atendidas por uma variedade de razões: mudam as prioridades e os recursos disponíveis; a descontinuidade da gestão decorrente das mudanças de dirigentes; a dificuldade de mensurar o sucesso; as consequências para o erro, que são menos óbvias do que no setor privado; as motivações das partes interessadas, que nem sempre são transparentes⁴. O desafio para as organizações públicas é encontrar maneiras de definir e executar seus objetivos prioritários com o maior impacto possível, usando processos de gestão realmente estratégicos, que considerem²:

- As particularidades do contexto, em especial o contexto de tomada de decisão, ao projetar a abordagem do planejamento estratégico;
- A reflexão sobre os propósitos, objetivos e requisitos situacionais (políticos, legais, administrativos, éticos e ambientais);
- A construção de uma agenda mais ampla em um momento inicial e, posteriormente, de ações mais seletivas;
- O pensamento sistêmico, entendendo a dinâmica do sistema global no espaço e no tempo e suas interrelações com os subsistemas constituintes;

- As necessidades, interesses e influência das partes interessadas, incluindo autoridades eleitas, nomeadas e servidores de carreira, tornando o planejamento estratégico um espaço de legitimidade, aceitação e compromissos confiáveis entre agentes de diferentes níveis e setores de governo;
- A análise de pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças, bem como de capacidades e vantagens competitivas e colaborativas;
- O foco no futuro e em como diferentes estratégias podem ser usadas para influenciá-lo, subsidiando a tomada de decisões no presente;
- O foco na implementação, operacionalizando a estratégia de forma eficaz e adequada ao ambiente real;
- A percepção de que as estratégias, apesar de estabelecidas de forma deliberativa e com antecedência, são emergentes na prática.

Gestão estratégica na Administração Pública Federal

Na APF, além da Constituição Federal (CF), existem vários normativos que determinam a elaboração de planos e sistemas para orientar o planejamento e a gestão dos resultados e ações dos órgãos e entidades.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988⁵. Ainda que de forma implícita, a CF institui o planejamento como instrumento que orienta a função programática do Estado brasileiro. Em seu art. 165, ela determina que a Lei que instituir o PPA estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas, de forma regionalizada, para as despesas de capital e os programas de duração continuada, que os planos e programas nacionais nela previstos devem ser elaborados em consonância com o PPA, e que lei superveniente deverá estabelecer diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado para incorporar e compatibilizar os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (ENDES)⁶. É um dos instrumentos do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado. A ENDES define eixos, diretrizes e metas de desenvolvimento para o Estado brasileiro em um horizonte de 12 anos (2020-2031). A ENDES será fundamental para orientar, articular, influenciar e alinhar os demais instrumentos de planejamento, como os planos nacionais, setoriais e regionais, o PPA e os planejamentos estratégicos institucionais.

Planos Setoriais⁵. A Constituição Federal (CF) estabelece como competência da União a elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenamento do território e de desenvolvimento econômico e social. Determina, ainda, a realização de Planos Nacionais para a Educação, a Cultura, a Juventude e a Reforma Agrária⁵. A tradição de inserir no arcabouço jurídico a realização de planos setoriais também se manifesta por comandos legais, que determinam a realização de planos nacionais de saneamento básico, habitação e saúde, ente

outros. Há ainda conjunto expressivo de planos estabelecidos por normativos infralegais, que cobrem a maior parte dos setores em que o Estado atua de forma direta.

Lei do Plano Plurianual (PPA) 2020-2023. Determina que os órgãos e as entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional elaborem ou atualizem seus Planos Estratégicos Institucionais, de forma alinhada não somente ao PPA 2020-2023, como aos demais instrumentos de planejamento governamental. O PPA é a principal peça do planejamento governamental, expressando as diretrizes, objetivos e metas do governo para período de 4 anos, de forma regionalizada. O PPA é organizado em programas, unidade de conexão entre a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O alinhamento contínuo entre o PPA e os planos estratégicos institucionais visa o fortalecimento da governança pública para o alcance de resultados para a sociedade.

Lei n.º 10.180/2001⁷, que organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal. A elaboração do PPA precede o planejamento estratégico institucional que, por sua vez, determina a alocação de recursos entre os projetos e atividades da organização, por meio das ações orçamentárias.

Decreto n.º 9.203/2017⁸, que trata das diretrizes de Governança do Poder Executivo Federal. O decreto define Governança Pública como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão de políticas públicas e a prestação de serviços de interesse da sociedade. Sob a responsabilidade da alta administração, a estratégia é um mecanismo que envolve a formulação de diretrizes, objetivos, planos e ações. Ainda, entre os requisitos mínimos necessários para a governança, o decreto aponta as formas de acompanhamento de resultados, as soluções para melhoria do desempenho das organizações e instrumentos de promoção do processo decisório fundamentado em evidências, a exemplo da gestão de riscos. Nesse sentido, ao ampliar o conceito de planejamento para gestão estratégica e incluir a gestão de riscos em seu escopo, este guia fortalece a governança pública, ao mesmo tempo em que se aproveita dos comitês interministerial e internos de governança (CIG) como instâncias legítimas para discutir e tomar decisões sobre programas, projetos e processos estratégicos da organização.

Decreto n.º 9.739/2019⁹, que estabelece medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento dos órgãos e entidades da APF. Além de normas sobre concursos públicos, o decreto dispõe sobre o Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (SIORG), delegando ao órgão central, o Ministério da Economia, a coordenação das atividades de organização e inovação institucional. Essas atividades incluem estabelecer fluxos de informação entre as unidades do SIORG e os demais sistemas auxiliares para subsidiar os processos de decisão e a coordenação das atividades governamentais. Além disso, visa gerar e difundir tecnologias e instrumentos metodológicos destinados ao planejamento e coordenar o processo de organização e inovação institucional. Este guia foi elaborado no contexto das competências delegadas ao órgão central do SIORG, entendendo que a gestão

estratégica é parte dos esforços de modernização organizacional para introduzir inovações na gestão orientadas a resultados nos órgãos e entidades da APF.

Lei 13.844/2019¹⁰, estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. A lei atribui ao Ministério da Economia a competência de formular o planejamento estratégico nacional e elaborar subsídios para formulação de políticas públicas de longo prazo destinadas ao desenvolvimento nacional e outras associadas a coordenação dos sistemas de atividades auxiliares como os Sistemas de Planejamento e Orçamento e de Organização e Inovação Institucional.

Decreto nº 9.745/2019¹¹, aprova a estrutura regimental do Ministério da Economia e institui a Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEDGG). Vinculada à SEDGG, está a Secretaria de Gestão (SEGES), que no exercício de sua competência de formular políticas e diretrizes para a gestão pública, é responsável pela pactuação de resultados, pelo aperfeiçoamento e inovação da gestão dos órgãos e entidades da APF e pela implementação de projetos de eficiência administrativa e modernização governamental. No contexto da gestão estratégica, cumpre dizer que não cabe à SEGES gerenciar os planos estratégicos organizacionais, mas apoiar os Ministérios e entidades vinculadas, fornecendo diretrizes e procedimentos comuns para estruturar um sistema de Gestão Estratégica no Poder Executivo Federal que ajudem a harmonizar os diferentes planos.

3. Processo de Gestão Estratégica

Esta seção apresenta um processo de gestão estratégica simples, dividido em etapas, que pode ser usado por qualquer organização pública. Para cada etapa, o guia apresenta os conceitos básicos, as atividades, os atores e os produtos que delas decorrem.

No modelo proposto, a estratégia é alcançada por meio de programas (definidos no PPA), projetos e processos. Nesse sentido, a cadeia de valor é uma ferramenta que viabiliza, além do diagnóstico, o monitoramento e a avaliação da estratégia organizacional.

3.1. Atores

A gestão estratégica é um processo contínuo de tomada de decisão que envolve todos os níveis e setores da organização e, por isso, deve ser realizado de forma participativa. A depender da etapa do processo, os atores desempenham diferentes papéis, com maior ou menor relevância. O nível de participação é uma decisão importante, que deve ser tomada antes do início do planejamento estratégico.

Unidades de Gestão Estratégica (UGE): a UGE gerencia as normas, processos e estruturas de gestão estratégica na organização. Em alguns casos, a UGE é uma unidade formal que gerencia os processos de gestão estratégica, inovação e modernização institucional. Em outros, a UGE é um papel, às vezes informal, assumido por unidades de linha ou assessoria. Entre as atividades da UGE, destacam-se: facilitar o desenvolvimento, desdobramento e alinhamento da estratégia nas unidades organizacionais; comunicar a estratégia interna e externamente¹²; alinhar as prioridades estratégicas à capacidade orçamentária da organização e às iniciativas de modernização organizacional; monitorar, avaliar e prestar contas sobre a estratégia; envolver lideranças e servidores com a estratégia, comunicando, capacitando e compartilhando melhores práticas e estimular o pensamento estratégico, em sentido amplo, para mudar as percepções e os modelos mentais dos gerentes¹³.

Dirigentes e lideranças da organização: os dirigentes (ocupantes de cargos formais) e as lideranças (pessoas reconhecidas por seus pares pela capacidade de mobilizar recursos ou pelo conhecimento técnico que detêm sobre o negócio da organização) são os principais atores do processo de gestão estratégica. Além de tomar as decisões fundamentais, esse grupo é responsável pela visão estratégica da organização, um processo que exige conceber a imagem de um estado futuro desejável (ideia), articular e comunicar essa imagem para os servidores (palavra) e empoderá-los para concretizá-la (ação). A visão estratégica não é um processo unidirecional, pois ideia, palavra e ação ocorrem, simultaneamente, em vários níveis simbólicos - como atores dramatizando papéis em cima de um palco e em frente a uma audiência¹⁴.

Comitês Internos de Governança: criados pelo Decreto nº 9.203/2017. Consoante suas responsabilidades em relação à governança, devem exercer função central na

formulação, aprovação, acompanhamento, monitoramento e avaliação do planejamento estratégico institucional e da própria gestão estratégica.

Secretaria de Gestão: A Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia (SEGES/SEDGG/ME) é o órgão central do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (SIORG), nos termos do art. 21 do Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019, e do art. 127 do Anexo I do Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019. Como órgão central do SIORG, tem por funções, dentre outras, as de: uniformizar ações das unidades que compõem o sistema; constituir rede colaborativa destinada à melhoria da gestão pública; desenvolver padrões de qualidade; proporcionar os meios para melhorar o desempenho institucional; otimizar a utilização dos recursos disponíveis e assegurar a continuidade dos processos de organização e inovação institucional. Com a institucionalização do planejamento estratégico, a SEGES passa a contar com instrumento relevante para a modernização da gestão pública federal. Ao mesmo tempo, assume a responsabilidade de apoiar esse processo, através de diferentes mecanismos: i) disponibilização aos órgãos de consultoria específica para a elaboração ou atualização do planejamento estratégico; ii) consolidação dos planos para divulgação em site específico; iii) orientações e sugestões aos órgãos federais, inclusive através desse guia, para a implementação do planejamento estratégico institucional e dos demais processos associados à gestão estratégica; iv) captação de sugestões e melhores práticas dos órgãos e posterior difusão para o conjunto da administração federal de aprimoramentos associados ao planejamento e à gestão estratégica.

3.2. Etapas, atividades e produtos

Um processo é um conjunto de atividades que, realizadas por um grupo de atores em uma sequência pré-definida, gera resultados que criam valor para algo ou alguém. A Figura 1. Etapas e atividades do processo de gestão estratégica apresenta um processo de gestão estratégica com 8 etapas:



Figura 1. Etapas e atividades do processo de gestão estratégica.

Fonte: elaboração própria.

Etapa 1 - Construção da cadeia de valor

A cadeia de valor é uma ferramenta de diagnóstico e gestão que permite representar uma organização como um conjunto de subsistemas (atividades), com entradas (insumos), processos de transformação e saídas (produtos). A forma como as atividades da cadeia de valor são organizadas e executadas determina os custos e afeta os resultados da organização¹⁵.

A decomposição da cadeia de valor em atividades permite analisar suas forças e fraquezas, fontes de custo, indicadores e o potencial de diferenciação dos macroprocessos de negócio. Permite também identificar sobreposições, lacunas e deficiências nas atividades da

organização, criando oportunidades para integrar, coordenar e melhorar processos e sistemas. Já a diferenciação entre as atividades primárias (macroprocessos finalísticos) e de suporte (macroprocessos de governança e gestão) permite estabelecer relações de causa e efeito mais precisas entre os processos executados cotidianamente na organização e os objetivos definidos em seu mapa estratégico.

A cadeia de valor é uma ferramenta bastante útil para representar e entender o funcionamento das organizações da APF. Para facilitar sua construção no processo de gestão estratégica, este guia apresenta uma cadeia de valor genérica, baseada no conceito de **função** - um conjunto de atividades com características e objetivos semelhantes. No modelo proposto, representado na Figura 2. Modelo de cadeia de valor., essas funções foram agrupadas em três categorias maiores: funções finalísticas, funções de governança e funções de gestão:

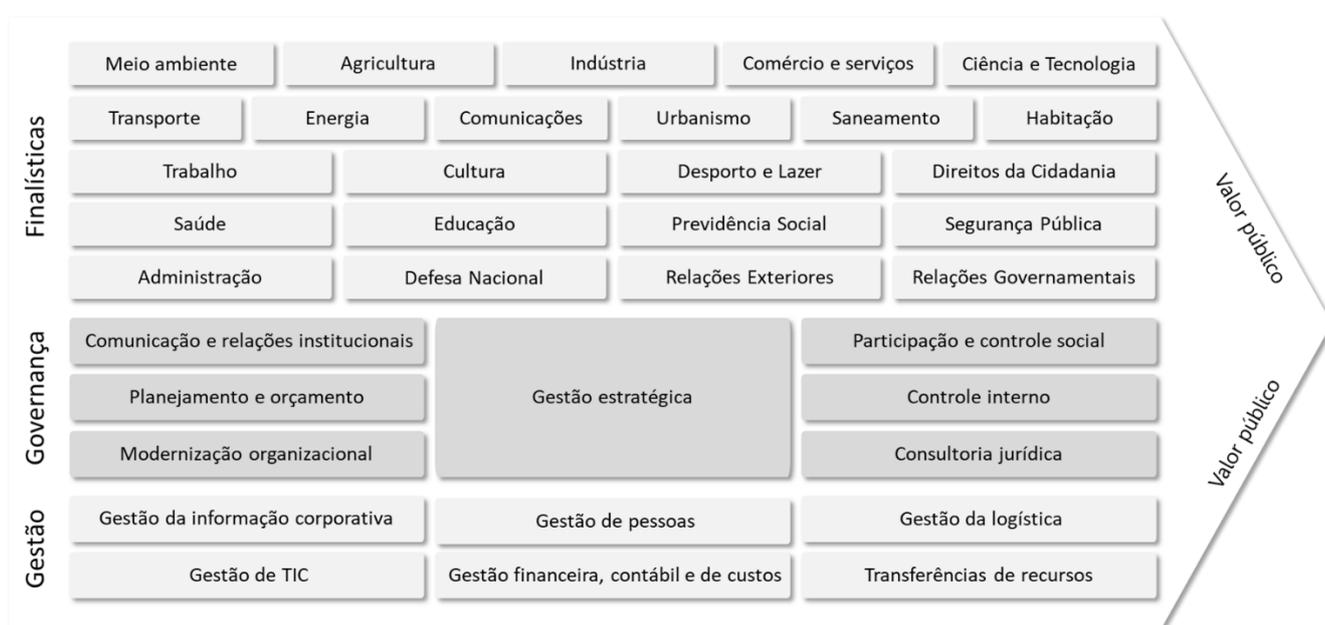


Figura 2. Modelo de cadeia de valor.

Fonte: elaboração própria.

As funções finalísticas da administração foram definidas de acordo com a tipologia funcional-programática de classificação de despesas do Manual Técnico do Orçamento 2019 (MTO)¹⁶, com o objetivo de facilitar a integração entre os planos estratégicos organizacionais, os programas do PPA e as ações orçamentárias.

Para as funções de governança e gestão, o guia apresenta uma tipologia baseada nos sistemas estruturadores da APF¹⁷. Previstos no Decreto-Lei n.º 200/1967¹⁸ e em normas posteriores, os sistemas estruturantes são mecanismos que organizam as funções de suporte (auxiliares) da Administração sob a coordenação e supervisão de um órgão central. Parte dos processos executados nesses sistemas está centralizado em sistemas de informação gerenciados por órgãos centrais.

A classificação das funções de governança e gestão, apesar de fundamentada na tipologia dos sistemas estruturantes, não coincide integralmente com ela. A classificação em funções não reconhece a fragmentação de atividades que, apesar de semelhantes, estão sob a responsabilidade de diferentes órgãos centrais. Refletir sobre os sistemas estruturantes sob a perspectiva funcional levanta questões importantes, relacionadas aos arranjos institucionais, à governança e à integração de sistemas de informação, estruturas e processos a eles vinculados.

Funções Finalísticas

As funções ou macroprocessos finalísticos correspondem às atividades primárias da cadeia de valor. Em organizações públicas, essas atividades estão relacionadas à área de atuação, às competências legais e aos mandatos políticos das organizações, que determinam os programas, projetos e processos que geram os resultados sociais desejados e criam valor público para seus clientes, usuários e beneficiários.

No processo de planejamento estratégico, o detalhamento das funções finalísticas pode ser apoiado pelo conceito de subfunção (ou processo), também apresentado no MTO.

Funções de Governança

Segundo a Organização para Cooperação dos Países em Desenvolvimento (OCDE), a governança pública compreende o desenho, a execução e a avaliação formal e informal das regras, processos e interações entre instituições e atores que compõem o Estado, e entre o Estado e os cidadãos, individualmente ou organizados¹⁹. Esses processos determinam o exercício da autoridade pública e da tomada de decisões para antecipar desafios e sustentar melhorias na prosperidade e no bem-estar geral da sociedade. A governança combina valores (características comportamentais que orientam a governança pública em todas as suas dimensões), facilitadores (práticas que permitem a correta identificação de problemas, desafios, concepção, implementação e avaliação de reformas) e ferramentas (instrumentos de política e gestão).

Na APF, a governança é orientada pelo Decreto n.º 9.203/2017⁸ que, além de diretrizes e princípios, define a liderança, a gestão estratégica e o controle como principais mecanismos de governança. O decreto também destaca a gestão da integridade, a gestão de riscos, a participação e controle social e a comunicação “aberta, voluntária e transparente das atividades e resultados” como elementos essenciais à boa governança pública, delegando a gestão desses mecanismos aos comitês internos de governança, que se reportam ao Comitê Interministerial de Governança (CIG), coordenado pela Casa Civil da Presidência da República⁸. A governança, que também ocorre no âmbito das funções, sistemas estruturantes e processos internos organizacionais, é fundamental para alinhar e dar coerência entre os objetivos e os meios usados para alcançar os resultados desejados pela sociedade.

Considerando o arcabouço jurídico-institucional existente, e para dar coerência ao próprio conceito, este guia entende a governança como um subconjunto de atividades de suporte que envolve decisões sobre as diretrizes, normas, planos, programas, estruturas, serviços, processos, procedimentos e recursos para realizar as atividades da organização. Também considera os interesses, as necessidades e os direitos das partes interessadas e da sociedade e regula as interações entre elas e o governo. Essas funções, que impactam diretamente a legitimidade das organizações públicas, compreendem o planejamento e orçamento, a gestão estratégica, a modernização organizacional, o controle interno, a participação e controle social, a comunicação e relações institucionais e a consultoria jurídica.

Planejamento e orçamento. As atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos estão organizadas no Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal (SPOF)⁷. Apesar do caráter técnico, essas atividades envolvem tomar decisões sobre as políticas públicas e programas e alocar recursos entre eles. Coordenado pelo Ministério da Economia, que atua por meio da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e da Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP), compete ao SPOF formular planos de alto nível, como o planejamento estratégico nacional, os planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social e o PPA, definir diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais, gerenciar os processos de planejamento e orçamento federal e compatibilizar normas e tarefas com os entes federativos.

O SPOF é apoiado tecnologicamente pelo Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), que integra o orçamento ao PPA. Nos órgãos setoriais, a função planejamento e orçamento compreende os seguintes macroprocessos: *gestão do plano plurianual* e *gestão do orçamento*.

Gestão estratégica. As atividades de gestão estratégica compreendem, além do planejamento estratégico, a implementação, monitoramento e avaliação da estratégia para aprimorar o alcance da missão, o cumprimento dos mandatos e a aprendizagem organizacional. Ponto de intersecção de diversas funções, a gestão estratégica usa os resultados das atividades de planejamento e orçamento como insumos para definir os produtos e serviços, melhorar os processos internos, aperfeiçoar as estruturas, desenvolver as competências e alocar os recursos necessários para alcançar os objetivos estratégicos da organização. Como função da governança, a gestão estratégica incorpora a gestão de riscos para identificar, avaliar e gerenciar os eventos que possam afetar os resultados da organização^{8,20}. Também considera seus produtos (informações sobre os resultados institucionais) que são a base para a gestão de desempenho, contratualização de resultados e prestação de contas das ações do governo para a sociedade.

Na APF, não existem sistemas de gestão estratégica ou gestão por resultados formalmente estabelecidos. Nesse contexto, este guia é parte de um conjunto maior de esforços para institucionalizar essa função no âmbito do SIORG, que tem o Ministério da

Economia como órgão central. Esses esforços incluem a definição de diretrizes, a padronização de processos e procedimentos, a normatização, o desenvolvimento de sistema de informação, o fortalecimento das UGE e o desenvolvimento de competências em servidores que atuam na área.

Nas organizações, a função de gestão estratégica inclui os seguintes macroprocessos: *planejamento estratégico; gestão do portfólio de produtos e serviços; gestão de portfólio de projetos e processos; gestão de riscos; monitoramento e avaliação da estratégia e prestação de contas.*

Modernização organizacional. Essas atividades estão organizadas no Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (SIORG)⁹. O órgão central é o Ministério da Economia que, por intermédio da SEGES, define as competências, a organização, o funcionamento dos órgãos e as atribuições de seus dirigentes, estabelece programas de melhoria do desempenho, promove o uso de tecnologias de inovação, racionaliza métodos e processos administrativos e dissemina informações organizacionais e de desempenho da gestão administrativa. O SIORG é apoiado por um sistema de informação de mesmo nome, que registra as informações sobre as estruturas hierárquicas, os cargos e as funções dos órgãos e entidades da APF, e também dos comitês e comissões dos quais fazem parte²¹.

Nos órgãos setoriais, a função de modernização organizacional compreende os seguintes macroprocessos: *modelagem jurídico-institucional; modelagem de estruturas, hierarquias, cargos e funções; gestão de estruturas de governança; gestão do desempenho e contratualização de resultados.*

Controle interno. O controle interno da gestão é um conjunto de diretrizes, regras, procedimentos, protocolos e rotinas informatizadas operacionalizado de forma integrada pela organização, que ajudam a alcançar os objetivos estratégicos, executar as operações de forma ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz, cumprir leis, regulamentos e obrigações de *accountability* e transparência e a evitar danos, perdas e mau uso de recursos públicos²⁰.

Previsto na Constituição⁵, o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal (SCI) foi criado para controlar operações de crédito, avais, garantias, direito e haveres da União e para avaliar o cumprimento das metas do PPA, a execução dos programas e orçamentos, a legalidade e os resultados da gestão dos administradores públicos^{7,22(1)}. As unidades do SCI usam como instrumentos de trabalho a auditoria, para avaliar os processos e resultados da gestão pública e aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado e a fiscalização para comprovar a conformidade dos mecanismos de controle e dos

¹ Neste guia, as atividades relacionadas à gestão de riscos, por vezes associados às atividades de controle interno ou governança, são parte da função gestão estratégica.

programas de governo em relação às necessidades e especificações predeterminadas²². Já o Sistema de Correição do Poder (SISCOR), apoiado por um sistema informatizado de mesmo nome²³, é responsável pela coordenação das ações disciplinares que visam apurar a responsabilidade administrativa de servidores públicos²⁴.

As ações de controle interno são fortalecidas com a gestão da integridade, que envolve a implementação de programas de integridade e de mecanismos para prevenir, detectar, remediar e punir fraudes e atos de corrupção²⁵. Os programas de integridade devem promover a ética e regras de conduta para servidores²⁶⁻²⁸, fomentar a transparência ativa e o acesso à informação²⁹⁻³¹, tratar conflitos de interesses e nepotismo³²⁻³⁵, tratar as denúncias recebidas³⁶⁻³⁹, verificar o funcionamento dos controles internos e o cumprimento de recomendações de auditoria^{40,41} e implementar procedimentos de responsabilização^{24,42-44}.

Especificamente sobre a ética pública, sua gestão está organizada no Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, cujo órgão central é a Comissão de Ética Pública, vinculada ao Presidente da República. As Comissões de Ética implementadas estão vinculadas administrativamente à instância máxima dos órgãos e entidades, responsável pelo apoio técnico e material necessário ao cumprimento de suas atribuições. Considerando esses diferentes aspectos do controle interno e o caráter aglutinador dos programas de integridade, é importante tomar cuidado para não duplicar processos de trabalho ou criar mecanismos para controlar o próprio controle.

Nas organizações, o controle interno da gestão é realizado por meio dos seguintes processos: *gestão de auditorias e fiscalizações; corregedoria administrativa; gestão da integridade e da ética pública.*

Participação e controle social. A Constituição define como formas de participação do cidadão o atendimento das reclamações sobre a prestação dos serviços públicos, o acesso a registros e informações sobre atos administrativos, a representação contra o exercício negligente ou abusivo de agentes públicos e a participação na formulação de uma série de políticas públicas e planos setoriais e nacionais⁵. A garantia de acesso à informação também é respaldada na Lei de Acesso à Informação (LAI)²⁹, que criou mecanismos para ampliar a transparência ativa e o acesso à informação, para garantir sua qualidade e para proteger as informações sigilosas e pessoais.

As ouvidorias públicas federais são a instância responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e serviços públicos, que contribuem para consolidar a participação social como método de governo. Coordenadas pela CGU no âmbito do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, as ouvidorias são apoiadas pelo sistema de informação Fala.BR, que integra as atividades de ouvidoria e acesso à informação em um canal único de diálogo do cidadão com o governo. Outra ferramenta importante é a plataforma Participa.br, um ambiente virtual de participação social para manifestação, debate e colaboração entre o governo e o cidadão ou organização.

Organizada em comunidades temáticas, a plataforma é usada para realização de consultas públicas sobre normas, planos e termos de referência para aquisição de bens e serviços.

No contexto de um governo aberto e transparente, a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal⁴⁵, tem como objetivos promover a transparência, o engajamento na participação social, o desenvolvimento de novos e melhores serviços governamentais e o aumento da integridade pública. A política de dados abertos surge no contexto da Estratégia de Governança Digital⁴⁶, e é apoiada pela Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA), coordenada pela Controladoria-Geral da União (cabendo à SGD definir os padrões e a gestão dos aspectos tecnológicos), e pelo Portal Brasileiro de Dados Abertos, ponto central para a busca e o acesso aos dados públicos no Brasil. O portal também tem o objetivo de promover a interlocução entre atores da sociedade e com o governo para pensar a melhor utilização dos dados, promovendo impactos positivos sob os pontos de vista social e econômico. Cabe aos órgãos e entidades da APF criar Planos de Dados Abertos e publicar na internet seus dados não sigilosos em formato aberto e legível por máquina.

A participação social, mais que uma função, é um princípio que deve permear a ação governamental. Essa função compreende os seguintes macroprocessos: *gestão do atendimento aos usuários de serviços públicos; gestão da transparência ativa e acesso à informação e gestão de dados abertos.*

Comunicação e relações institucionais. As atividades de comunicação e relações institucionais têm como objetivo monitorar, informar e engajar as partes interessadas para aumentar a legitimidade e o apoio da organização. As atividades de relacionamento incluem: as relações parlamentares, que promovem o diálogo entre os Poderes Executivo e Legislativo nos temas de interesse; as relações internacionais, que promovem o relacionamento e gerenciam acordos entre os órgãos do Poder Executivo, organismos internacionais e agências de cooperação e as relações com grupos de atores relevantes para o cumprimento da missão organizacional, sejam eles clientes, outras organizações ou redes e comunidades profissionais.

Já as ações de comunicação possuem dois vieses distintos. A comunicação institucional visa ampliar o conhecimento da sociedade sobre as políticas, programas e serviços do governo, divulgar os direitos do cidadão, estimular a participação social, disseminar informações de interesse público e promover o Brasil no exterior⁴⁷. Por sua vez, a comunicação interna tem o objetivo de mobilizar os servidores para o alcance da estratégia organizacional e disseminar informações sobre regras e procedimentos de trabalho da organização. Ao contrário das atividades de relacionamento, as atividades de comunicação são gerenciadas por um órgão central, a Secretaria Especial de Comunicação Social da Secretaria de Governo da Presidência da República, no âmbito do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo federal (SISCOM)⁴⁸.

Essa função, que está sob a responsabilidade das unidades de assessoria dos órgãos e entidades, compreende os seguintes processos: *gestão da comunicação institucional; gestão da*

comunicação interna; gestão de redes e relações institucionais; gestão de relações parlamentares e gestão de relações e acordos internacionais.

Consultoria jurídica. Essa função compreende as atividades de assessoramento e orientação aos dirigentes, que têm o objetivo de dar conformidade e segurança jurídica aos atos administrativos relacionados à materialização das políticas públicas, à viabilização das contratações e às medidas legislativas necessárias ao funcionamento da administração. Inclui também atividades de conciliação e arbitramento, que têm a finalidade de resolver administrativamente os litígios entre a União, autarquias e fundações, evitando a provocação do Poder Judiciário⁴⁹.

Coordenada pela Advocacia-Geral da União (AGU)^{5,50}, essa função é executada nas organizações pelas procuradorias jurídicas por meio dos seguintes processos: *análise jurídica de normas, atos e contratos administrativos e solução de litígios administrativos.*

Funções de Suporte

As funções ou macroprocessos de suporte correspondem às atividades de suporte na cadeia de valor que são comuns aos órgãos e entidades da APF. Na maior parte dos casos, essas atividades são normatizadas, coordenadas e supervisionadas por um ou mais órgãos centrais e apoiadas por diferentes sistemas de informação.

Gestão de pessoas. O Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC) organiza as atividades de administração de pessoal civil do Poder Executivo Federal⁵¹. O órgão central é o Ministério da Economia que, por meio da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (SGP), é responsável por: classificar e redistribuir cargos e empregos; recrutar e selecionar pessoas; gerenciar cadastros e a lotação dos servidores; aperfeiçoar servidores; normatizar questões sobre pessoal e promover a atenção à saúde e segurança do trabalho. O SIPEC é apoiado pelos sistemas de informação SIGEPE, SIAPEnet e SIAPE Saúde.

Nas organizações, a função de gestão de pessoas compreende os seguintes macroprocessos: *planejar a necessidade de pessoal; gerenciar recrutamento e seleção de pessoas; gerenciar o desempenho de pessoas; desenvolver pessoas; promover a qualidade de vida e a saúde no trabalho e administrar sistemas de informação de pessoal.*

Gestão de TIC. A gestão dos recursos de tecnologia da informação (bens e serviços que compõem a infraestrutura tecnológica de suporte automatizado ao ciclo da informação) é organizada no Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP)⁵². O SISP, cujo órgão central é a Secretaria de Governo Digital (SGD) do Ministério da Economia, foi criado para: assegurar a qualidade no suporte à informação; facilitar a obtenção das informações; definir políticas, diretrizes e normas sobre a gestão de TIC alinhadas às diretrizes e programas de governo; estimular o uso racional dos recursos de TIC; estimular o desenvolvimento, padronização, integração, interoperabilidade, normalização dos serviços de TIC; promover a formação, o desenvolvimento e o treinamento dos servidores

que atuam na área e definir a política estratégica de gestão de tecnologia da informação do Poder Executivo Federal.

Nos órgãos setoriais, essa função compreende os seguintes macroprocessos: *governança de TIC; contratação de bens e serviços de TIC; desenvolvimento de sistemas de informação e automatização de processos; gestão de infraestruturas e redes de TIC e suporte e atendimento ao usuário.*

Gestão da informação. A informação possui uma natureza multidimensional, o que explica a sua gestão fragmentada e reforça a necessidade de organizar eficientemente e com segurança os dados e as informações produzidas para garantir sua disponibilidade e integridade, seja para o uso da própria Administração ou para o uso dos cidadãos. Desta forma, este guia propõe uma visão integrada da gestão da informação corporativa, que compreende a gestão documental, a gestão de dados e a gestão do conhecimento, garantindo o acesso à informação simultaneamente à segurança das informações e comunicações governamentais.

A gestão documental é um macroprocesso que promove a organização, a preservação e o acesso a documentos arquivísticos, incluindo, numa visão mais ampliada, a gestão de acervos bibliográficos. Esse macroprocesso é orientado pela política nacional de arquivos públicos e privados e gerenciado pelo Arquivo Nacional, unidade vinculada ao Ministério da Justiça, no âmbito do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo (SIGA)⁵³, instituído com a finalidade de garantir o acesso aos documentos de arquivo e às informações neles contidas (respeitando as condições de sigilo), integrar, coordenar e disseminar normas sobre a gestão de documentos de arquivo, racionalizar a produção da documentação arquivística e os custos de operacionais e de armazenagem decorrentes, e preservar o patrimônio documental arquivístico. As orientações do SIGA disciplinam, portanto, os procedimentos e operações técnicas referentes à produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento de todos os documentos produzidos no âmbito da APF.

Todavia, também em relação às comunicações administrativas e documentação, compete ao Ministério da Economia, por meio da SEGES, órgão central do SISG, expedir normas para disciplinar a utilização, reaproveitamento, padronização, reprodução e aquisição de papéis e formulários e para disciplinar a transmissão e recepção de mensagens, bem como supervisionar e coordenar a sua execução nos órgãos setoriais. Nesse contexto, coexistem atualmente na APF diferentes sistemas para tramitação eletrônica de documentos, sendo que o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) é o mais difundido para atender ao decreto que institui o Processo Eletrônico Nacional (PEN), que dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo⁵⁴.

O grande volume de dados armazenados nos sistemas de informação do governo, muitos deles sensíveis, faz com que a gestão de dados seja uma atividade cada vez importante da gestão da informação corporativa. Cabe ao Ministério da Economia, por intermédio da SGD, órgão central do SISG, estimular o desenvolvimento, a padronização, a

integração, a interoperabilidade, a normalização dos serviços de produção e disseminação de informações, de forma desconcentrada e descentralizada⁵². Também compete à SGD definir diretrizes, estabelecer normas e coordenar projetos sobre governança e compartilhamento de dados e, subsidiariamente, apoiar ações de fomento a segurança da informação e proteção a dados pessoais no âmbito da Administração Pública Federal¹¹.

A gestão do conhecimento é um processo sistemático, intencional, multidisciplinar e colaborativo que envolve toda organização, em especial, as funções gestão de pessoas, gestão da informação e TIC, com o objetivo de facilitar o acesso e gerenciar de forma integrada as informações estratégicas em seus diferentes meios e suportes⁵⁵. A gestão do conhecimento envolve gerar, codificar, disseminar e apropriar conhecimentos para aumentar o desempenho organizacional, e deve ser apoiada por boas práticas de gestão da informação,

Por fim, a gestão de segurança da informação e comunicações (SIC) compreende ações e métodos para integrar aos processos organizacionais as atividades de gestão de riscos de SIC, gestão de continuidade do negócio, tratamento de incidentes, tratamento da informação, conformidade, credenciamento, segurança cibernética, segurança física, segurança lógica, segurança orgânica e segurança organizacional⁵⁶. Essas atividades são coordenadas pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI), no âmbito da Política Nacional de Segurança da Informação⁵⁷.

Nas organizações públicas, a função da gestão da informação compreende os seguintes macroprocessos: *gestão documental*; *gestão de dados*; *gestão do conhecimento* e *gestão da segurança da informação e comunicações*.

Gestão da logística pública. O Sistema de Serviços Gerais (SISG) organiza as atividades de logística pública. Coordenado pelo Ministério da Economia, por meio da SEGES, o SISG abrange quatro grandes processos⁵⁸: *administração predial*, que inclui o uso e a manutenção de edifícios e imóveis funcionais, a execução de obras e serviços de construção, reforma, manutenção, demolição, zeladoria e vigilância; *gestão de materiais*, que inclui a especificação de padrões para licitar, contratar, adquirir, receber, registrar, guardar, requisitar, distribuir, utilizar, conservar, recuperar, manter, inventariar e alienar materiais permanente e de consumo; *gestão do transporte*, que trata da aquisição, distribuição, alienação, conservação, guarda, manutenção e utilização de veículos oficiais, da locação de serviços de terceiros para transportar servidores, materiais e equipamento e da aquisição de passagens aéreas; *comunicações administrativas e documentação*, que inclui a utilização, reaproveitamento, padronização, reprodução e aquisição de papéis e formulários e a transmissão e recepção de mensagens.

A função logística é apoiada por diferentes sistemas, gerenciados por órgãos distintos. O processo de aquisição de bens e serviços é apoiado pelo SIASG (ComprasNet), um sistema informatizado para cadastrar fornecedores, catalogar aquisições e registrar preços de bens e serviços. O Sistema Integrado de Gestão Patrimonial (SIADS) operacionaliza a gestão e automatiza o registro contábil de bens móveis, de consumo e permanentes, dos bens

intangíveis e da frota de veículos⁵⁹. O reaproveitamento de bens móveis inservíveis é feita no Reuse.Gov⁶⁰. Por fim, a gestão de bens imóveis é está parcialmente automatizada em quatro sistemas distintos (SPIUnet, SIAPA, SARP e CIF), que podem ser integrados pelo SPInet, sistema integrado de patrimônio imobiliário que vêm sendo desenvolvido pela Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União da Secretaria Especial de Desestatização e Desinvestimento do Ministério da Economia (SPU).

No âmbito desta função, as organizações executam os seguintes macroprocessos: *planejamento das contratações; aquisição de bens e serviços; gestão de serviços internos; gestão de materiais e gestão de bens e patrimônio.*

Transferência de recursos. A descentralização de políticas públicas e dos recursos financeiros da União para estados e municípios é realizada por meio de transferências constitucionais⁵, transferências legais, transferências diretas ao cidadão, transferências diretas ao SUS⁶¹ e transferências voluntárias^{34,62}, com o objetivo de realizar projetos, atividades, serviços, aquisições ou eventos de interesse recíproco⁶³.

As transferências voluntárias, caracterizadas pela sua discricionariedade⁶⁴, são organizadas pelo Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV)¹⁰, que automatiza o ciclo de vida das transferências voluntárias realizadas por meio de convênios, contratos de repasse e termos de parceria⁶⁵. Em 2019 o SICONV evoluiu para a Plataforma +BRASIL, com o objetivo de absorver outros tipos de transferências de recursos. O sistema é gerenciado pelo Ministério da Economia, por intermédio da Secretaria de Gestão.

Nas organizações públicas, as atividades relacionadas à transferência de recursos variam com o papel do órgão ou entidade, que pode ser um concedente (transferidor) ou conveniente (recebedor). De forma geral, essa função está representada nos seguintes macroprocessos: *planejamento das transferências; operacionalização das transferências; gestão das transferências e prestação de contas.*

Gestão financeira, contábil e de custos: também criados pela Lei n.º 10.180/2002, o Sistema de Contabilidade Federal (SCF) organiza o registro contábil de atos e fatos relacionados à administração orçamentária, financeira e patrimonial da União, com a finalidade de padronizar a consolidação das contas nacionais, promover a convergência aos padrões internacionais de contabilidade e monitorar as normas contábeis aplicadas ao setor público⁶⁶.

Já o Sistema de Administração Financeira Federal (SAFF), criado para garantir o equilíbrio financeiro das contas da União e respeitar os limites da receita e despesa públicas, alcança a programação financeira, a administração de direitos e haveres, garantias e obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional e a orientação técnico-normativa sobre a execução orçamentária e financeira⁶⁷. Os dois sistemas têm a STN como órgão central e, em conjunto, são responsáveis pela gestão do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI)⁶⁷.

Também cabe à STN implantar, manter e aprimorar o Sistema de Custos do Governo Federal (SCGF), o que vem sendo feito com suporte do Sistema de Informações de Custos do Governo Federal (SIC). O SIC é um banco de dados que usa informações do SIAPE, do SIAFI e do SIOF para gerar informações sobre os custos das atividades da administração e subsidiar a alocação mais eficiente do gasto público⁶⁸.

Nas organizações públicas essa função compreende os seguintes macroprocessos: *programação financeira; gestão financeira; gestão contábil e gestão de custos*.

Atividades

- **Planejar a construção da cadeia de valor:** a UGE deve identificar as competências legais que orientam as atividades finalísticas da organização, além de planejar e preparar as oficinas de construção da cadeia de valor, convidando servidores que conheçam bem o negócio e os processos de trabalho. Uma vez que não envolvem decisões, servidores de diferentes níveis hierárquicos e unidades podem participar das oficinas.
- **Construir a cadeia de valor:** apresentação da cadeia de valor deverá enfatizar os macroprocessos finalísticos da organização, ou seja, aqueles que criam valor diretamente para os clientes, descrevendo suas entradas (insumos), saídas (produtos e serviços), clientes (usuários ou beneficiários), os responsáveis pela execução e a legislação relacionada e seus principais indicadores.
- **Ajustar, validar e comunicar a cadeia de valor:** é importante que os dirigentes da organização reconheçam as funções que suas unidades desempenham na cadeia de valor, validando sua representação e elementos descritivos. Comunicar a cadeia de valor internamente é importante para que unidades e departamentos enxerguem como suas atividades criam valor para os clientes e contribuem para a estratégia da organização.

Produto

- **Relatório,** contendo: representação visual dos macroprocessos finalísticos; descritor do macroprocesso; objetivos do macroprocesso; entradas (insumos); saídas (produtos ou serviços); clientes (usuários ou beneficiários); executores (responsável); legislação relacionada ao processo; indicadores dos macroprocessos.

Etapa 2 - Análise Ambiental

A análise do ambiente fornece um diagnóstico situacional indispensável para formular o plano estratégico, ao considerar os fatores internos e externos que impactam o funcionamento da organização e o alcance de sua missão institucional. Dependendo do método utilizado, a análise ambiental permite que diferentes partes interessadas, inclusive externas à organização, participem do processo de planejamento estratégico.

Diferentes metodologias podem ser usadas para a análise ambiental. A análise SWOT (forças, fraquezas, ameaças e oportunidades) pode ser usada para identificar, priorizar e relacionar fatores internos e externos que impactam a estratégia da organização. Relações fortes entre forças e oportunidades sugerem a adoção de estratégias agressivas, enquanto relações fortes entre fraquezas e ameaças são alertas para o uso de estratégias defensivas⁶⁹.

A análise externa pode ser enriquecida com outros tipos de análise, como a análise PESTLE, que categoriza os fatores externos em políticos, econômicos, sociais, tecnológicos, legais e ambientais. Para reduzir a incerteza na tomada de decisão, as análises prospectivas de cenários usam desde métodos lógico-intuitivos, como painéis de especialistas, até técnicas estatísticas avançadas, como a análise de regressão multivariada, para projetar cenários alternativos com informações do presente⁷⁰. Já a análise regressiva (*backcasting*), ao contrário da análise prospectiva, define um futuro desejável para a organização e, a partir dele, determina as ações necessárias para concretizá-lo⁷¹.

Atividades

- **Planejar a análise ambiental:** cabe à UGE escolher o método de análise mais adequado para organização, considerando as vantagens, para projetar cenários alternativos a partir do presente⁷⁰ os recursos disponíveis e o nível de participação desejado. Outras atividades dependerão do método escolhido, como, por exemplo, preparar oficinas ou desenvolver questionários para coletar informações.
- **Realizar a análise interna:** a cadeia de valor é um bom ponto de partida para identificar as forças e fraquezas, pois qualifica a reflexão com informações sobre os macroprocessos, recursos, serviços e clientes da organização. A análise interna pode incluir a cultura, as relações de poder, a capacidade de adaptação à mudança ou qualquer outro aspecto organizacional que influencie o alcance dos resultados. Dependendo do método escolhido, pode ser necessário priorizar as forças e fraquezas com maior impacto nos resultados da organização.
- **Realizar a análise externa:** a análise externa identifica os fatores externos que afetam a estratégia da organização, positiva (oportunidades) ou negativamente (ameaças). Diferentes categorias podem ser usadas para analisar o ambiente externo e orientar a reflexão dos participantes e, a depender da quantidade de informações produzidas, pode ser necessário priorizar os fatores identificados.
- **Relacionar a análise interna com a análise externa:** o objetivo desta atividade é identificar, em uma matriz, como as forças e fraquezas viabilizam ou impedem aproveitar oportunidades ou tornam a organização mais ou menos vulnerável às ameaças do ambiente. Como resultado, o exercício indica quais forças deverão ser priorizadas e quais fraquezas deverão ser reduzidas ou superadas para que a organização alcance os resultados pretendidos.

- **Validar e comunicar a análise ambiental:** a análise ambiental não toma decisões sobre a estratégia da organização, mas reflete e indica caminhos possíveis. Assim, a validação da análise ambiental deve enfatizar a comunicação dos resultados da análise para os participantes do processo e para os dirigentes da organização.

Produto

- **Relatório** contendo: análise interna, com as forças e fraquezas da organização; análise externa, com as ameaças e oportunidades e matriz de forças e fraquezas, com recomendações para alavancar os pontos fortes e reduzir pontos fracos.

Etapa 3 - Definição da Missão, Visão e Valores

Em conjunto, a missão, a visão e os valores constituem o referencial estratégico da organização. A **missão** é uma declaração concisa da razão de ser da organização, que expressa o que ela faz (produtos, serviços e valor), para quem ela faz (usuários, beneficiários e cidadãos) e, em alguns casos, de que maneira ela faz⁷². A missão não é uma descrição da organização, mas uma expressão dos líderes sobre seus desejos e intenções para o futuro, que cria um senso de identidade e comunica o propósito da organização para funcionários, clientes, fornecedores e partes interessadas. Uma missão clara e motivadora ajuda a organização a focar em inovações que são críticas para o seu alcance⁷³.

A **visão** é uma projeção da organização em uma situação futura madura e bem-sucedida. A visão não é uma utopia, mas um cenário atingível em um prazo de 10-30 anos, que considera o presente da organização em sua formulação⁷⁴. A visão reflete a habilidade da organização de entender a diferença entre o que não deve mudar, a ideologia essencial da organização, e o que deve estar aberto à mudança, o futuro envisioned⁷⁵. A ideologia essencial é um conjunto reduzido de princípios atemporais, que fortalecem as conexões e a coesão interna da organização. Essa ideologia não é criada, mas descoberta, por meio do exame cuidadoso dos valores que inspiram e guiam seus membros. Já o futuro envisioned define o que a organização aspira a ser, alcançar e criar, exigindo mudanças constantes na medida em que o ambiente externo também muda. O futuro envisioned deve compreender um objetivo audacioso, que requer um esforço extraordinário e um pouco de sorte para ser alcançado. Esse objetivo deve ser descrito de forma viva, vibrante e específica, traduzindo em imagens como seria alcançá-lo.

Os **valores**, ideias fundamentais em torno das quais se constrói a organização, representam as convicções dominantes e as crenças básicas subjacentes ao comportamento das pessoas. Além de permear as atividades e as relações com clientes e partes interessadas, os valores orientam a tomada de decisão nas situações de ambiguidade ou quando a experiência não é suficiente para reduzir a incerteza. Para identificar os valores centrais da organização, idealmente entre três e cinco, é preciso ser o mais honesto possível, tomando cuidado para não confundir valores centrais, imutáveis, com práticas operacionais, estratégias comerciais ou normas culturais, que devem estar abertas a mudanças⁷⁵. Após a

criação de uma lista preliminar, é necessário questionar os valores, imaginando diferentes circunstâncias que poderiam penalizar a organização por mantê-los - os valores devem resistir ao teste do tempo.

Atividades

- **Planejar a definição do referencial estratégico:** esta etapa exige coletar e sintetizar informações importantes para tomar decisões sobre a estratégia organizacional. Essas informações incluem: as diretrizes estratégicas de governo, definidas no PPA 2020-2023, na ENDES e nos planos setoriais; as competências normativas e regimentais da organização e unidades subordinadas, definidas em decretos de estrutura e regimentos internos; os marcos legais relevantes para o funcionamento da organização, como a Constituição Federal, leis específicas e normas gerais sobre a administração pública; os ciclos anteriores de planejamento estratégico e o desempenho passado da organização; as orientações e determinações dos órgãos de controle; a percepção dos dirigentes da organização (orientações emanadas pela alta administração do órgão e entrevistas com dirigentes).
- **Definir o referencial estratégico:** a declaração da missão, da visão e dos valores é responsabilidade dos dirigentes da organização. Considerando a concisão, a simbologia e a importância dessas declarações para disseminar a estratégia na organização e mobilizar pessoas, discussões de caráter semântico são comuns nesta etapa do processo, que deve ser realizada com um número menor de participantes.
- **Validar o referencial estratégico:** a missão, a visão e os valores, principais orientadores da estratégia organizacional, devem ser validados pelos dirigentes da organização.

Produto

- **Relatório** contendo: declaração da missão organizacional; declaração da visão organizacional e declaração dos valores organizacional, com a descrição de cada um deles.

Etapa 4 - Construção do Mapa Estratégico

O *Balanced Scorecard* (BSC) é uma metodologia de gestão estratégica desenvolvida pelos professores Robert S. Kaplan e David P. Norton, da *Harvard Business School*. Bastante usado em organizações do setor privado e do setor público, o BSC é fundamentado em cinco princípios gerenciais: traduzir os referenciais estratégicos em termos operacionais; alinhar a organização à estratégia; transformar a estratégia numa preocupação de todos; converter a estratégia em um processo contínuo e mobilizar a mudança por meio da liderança executiva⁷⁶.

O BSC foi formulado para responder as seguintes questões: como os acionistas enxergam a organização? (perspectiva financeira); como os clientes enxergam a organização? (perspectiva do cliente); em que a organização deve buscar a excelência? (perspectiva interna); como a organização pode melhorar e criar mais valor? (perspectiva inovação e aprendizado) Sua premissa central é que as avaliações financeiras são pobres em informação, pois refletem somente o desempenho passado das organizações, o que prejudica o alcance de sua visão de futuro. Nesse sentido, o BSC propõe um sistema de medidas financeiras e não financeiras, interrelacionadas por hipóteses de causa e efeito, que refletem a estratégia em vários níveis da organização.

Apesar da orientação original para setor privado, o BSC é usado por organizações públicas e não governamentais de todos os tipos e tamanhos. O destaque que o BSC dá às medidas não financeiras é importante para organizações que produzem resultados sociais. Além disso, proporciona uma avaliação holística do esforço dessas organizações, reforçando a importância de monitorar também seus processos, já que os resultados no setor público podem demorar anos para aparecer. Essa visão holística é enriquecida com o mapa estratégico, um diagrama que representa, de forma visual, as relações de causa e efeito entre os objetivos, servindo para testar hipóteses e comunicar a estratégia para servidores e partes interessadas da organização⁷⁷.

Buscando alinhar o BSC com as necessidades das organizações públicas, este guia propõe um modelo de mapa estratégico fundamentado em quatro perspectivas: 1. Resultados para sociedade; 2. Resultados para clientes, usuários, beneficiários e partes interessadas; 3. Processos internos e 4. Infraestrutura e aprendizagem. Essas perspectivas se desdobram em diferentes dimensões, representadas na Figura 3. Mapa estratégico:

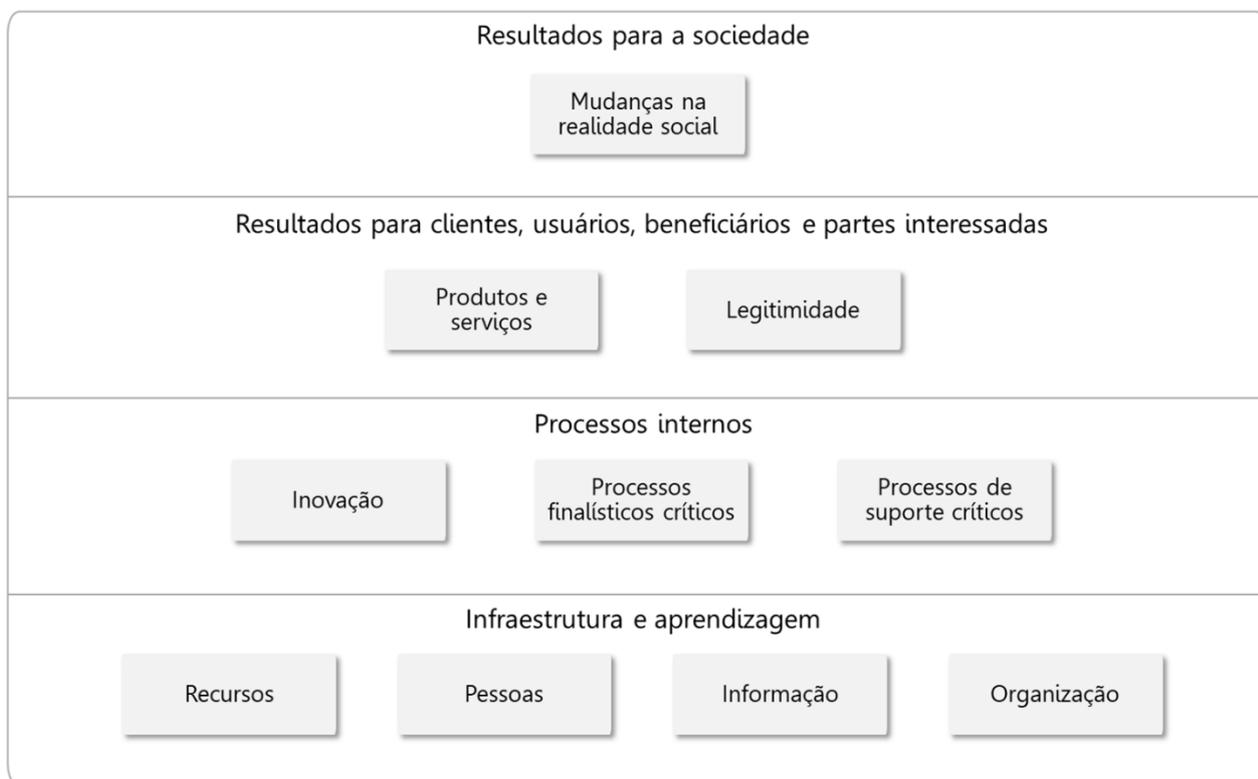


Figura 3. Mapa estratégico
Fonte: elaboração própria.

Resultados para a sociedade

Nem sempre a satisfação dos indivíduos é um indicador adequado para mensurar o valor público criado pelas organizações públicas. Há várias situações em que o governo usa sua autoridade para obrigar indivíduos a fazer algo que não gostariam em benefício da comunidade. Assim, mesmo quando fornece benefícios diretos para indivíduos, como em programas de assistência social ou de recuperação de dependentes de drogas, o governo deve ter em mente os ganhos para a sociedade em geral - por exemplo, buscando aumentar as taxas de escolaridade e emprego ou reduzir a taxa de crimes e os custos do sistema de saúde⁷⁸.

A perspectiva de resultados para a sociedade é a mais importante do mapa estratégico, pois traduz o valor público que a organização cria para a coletividade. Os objetivos de resultado estão relacionados às competências legais, ao mandato político e à missão da organização, variando conforme sua área de atuação. Sua formulação deve levar em conta os programas do PPA sob a responsabilidade da organização e a contribuição para os planos estratégicos de médio e longo prazo do governo, como a ENDES e os planos setoriais.

Os resultados para a sociedade devem ser mensurados com múltiplos indicadores, incluindo indicadores de efetividade. Mais complexos, os indicadores de efetividade medem as melhorias no bem-estar social de um amplo conjunto de partes interessadas. Em alguns

casos, o custo de mensuração pode exceder os benefícios ou demandar muito tempo, dificultando a correção de desvios na implementação das políticas. Por outro lado, existem vários indicadores disponíveis para medir esses resultados, produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e por outras instituições especializadas de pesquisa, além de índices e classificações produzidas por organismos internacionais.

Resultados para clientes, usuários, beneficiários e partes interessadas

Os clientes, usuários e beneficiários estão no centro da proposta de valor e da estratégia da organização, influenciando seus produtos, serviços e processos internos. Determinados pela missão e pelo mandato político da organização, esses atores podem compreender tanto indivíduos quanto organizações públicas, não governamentais, do setor privado e da sociedade civil, que usam os serviços públicos ou se sujeitam diretamente à fiscalização e às obrigações impostas pelo poder público.

A satisfação dos cidadãos com os serviços públicos é uma preocupação constante nas reformas do setor público⁷⁹. As reformas dos anos 1990 introduziram a ideia de “cidadãos como clientes”, orientando a oferta de serviços públicos para uma experiência mais fácil e prazerosa, o que resultou numa onda de implantação de balcões único de atendimento. Mais recentemente, essa tendência vem ganhando força com o uso intensivo de tecnologia para transformar os serviços públicos e melhorar a experiência dos usuários. Os portais e contas únicas de governo, que integram serviços e informações pessoais em um só local, na internet, ilustram bem essa tendência⁸⁰.

A formulação de objetivos e medidas nessa perspectiva deve levar em conta os atributos dos produtos e serviços prestados, como sua utilidade, qualidade, cobertura, disponibilidade, tempo de espera e os custos envolvidos, incluindo o custo administrativo gerado pela burocracia, como as despesas relacionadas ao pagamento de taxas, ao deslocamento e ao tempo gasto pelos usuários de serviços.

Por sua vez, a criação de valor para as partes interessadas da organização pode ser traduzida no conceito de legitimidade. A legitimidade é um aspecto importante da gestão pública em sociedades democráticas. Com o aumento da responsabilidade estatal, sem o respectivo aumento no orçamento ou no tamanho das organizações, os governos mudaram sua forma de atuação. Em vez de executar diretamente seus programas, eles mobilizam um amplo conjunto de atores, que desempenham múltiplos papéis em diferentes arranjos⁸¹. Em um processo contínuo de legitimação e renovação da autorização, esses atores sustentam a existência da organização no longo prazo. Nesse contexto, a legitimidade reforça que as políticas públicas criam valor para um conjunto amplo de atores, e não apenas para beneficiários individuais⁸².

No campo organizacional, a legitimidade resulta da conformidade entre a prática organizacional, as normas sociais e as leis formais⁸³. Nessa perspectiva, é possível entender a legitimidade como um processo, que busca alinhar os valores associados aos objetivos e

atividades da organização aos comportamentos aceitáveis no sistema social maior do qual ela faz parte. No setor público, a legitimidade influencia e é influenciada diretamente pelo nível de confiança pública, que compreende a confiança na integridade dos servidores públicos para defender o interesse público e a confiança na competência do governo para desempenhar bem suas funções⁸⁴. A legitimidade gera vários benefícios: encoraja a cumplicidade, a cooperação ativa e a coprodução entre indivíduos, empresas e organizações públicas; legitima a arrecadação de recursos para projetos de interesse coletivo que o mercado não proveria; aumenta o capital social e melhora o nível total de confiança da sociedade⁸⁵; demonstra a forma de conduta da organização, protegendo-a de pressões externas⁸³; melhora a percepção dos cidadãos sobre o desempenho dos serviços públicos, aumentando a pressão sobre os representantes eleitos e forçando a gestão e alocação mais eficiente dos recursos⁸⁶.

A partir dessas ideias, é possível distinguir três tipos de legitimidade⁸⁷. A **legitimidade normativa** diz respeito à adoção de normas, padrões e valores aceitáveis e desejáveis nos processos, tecnologias, estruturas, pessoas, serviços e resultados da organização. A adoção de normas de qualidade da família ISO, práticas de gestão da integridade, o atendimento às recomendações de auditorias e órgãos de controle e o uso de boas práticas de gestão são ações que contribuem para aumentar a legitimidade normativa da organização.

Indicadores de capacidade de governança e gestão, como os produzidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU), o atendimento de recomendações de autoavaliações da gestão, auditoria e controle interno e indicadores produzidos por agências externas de classificação podem ser usados para avaliar a legitimidade normativa das organizações.

A **legitimidade pragmática** está relacionada à satisfação das partes interessadas da organização, sendo alcançada por meio do fortalecimento das instâncias de governança, deliberação (como o planejamento estratégico), participação social e relacionamento com os clientes e partes interessadas da organização. Em organizações inovadoras, conflitos entre as formalidades administrativas e a flexibilidade e autonomia exigida pela orientação a resultados pode criar *trade-offs* entre a legitimidade normativa e a pragmática⁸². Parte integral do conceito de democracia, a participação é imperativa para a legitimidade, pois aumenta a confiança nas organizações e melhora seus resultados - cidadãos bem informados podem contribuir construtivamente com a tomada de decisão em questões sobre políticas públicas, requisitos regulatórios ou melhoria de serviços⁸⁴. Em alguns casos, a participação cria valor por si só, independentemente dos resultados - há pessoas que se satisfazem em lutar por uma causa ou em estar com outros que pensam de forma semelhante⁸².

A legitimidade pragmática pode ser mensurada com pesquisas de satisfação, reputação, confiança e imagem, envolvendo clientes, usuários e partes interessadas. A criação de medidas específicas para cada "cliente", como uma carteira, permite gerenciar as partes interessadas de acordo com seu tamanho, papel, influência e importância estratégica para a organização. Medidas de participação podem incluir o número de contribuições incorporadas

em processos de consulta pública, o alcance, a representatividade e o poder deliberativo dos processos de participação, ou o número de soluções implementadas com ideias geradas em processos colaborativos ou com dados disponibilizados em formato aberto na internet. Nesse contexto, indicadores de efetividade são especialmente importantes, pois comunicam aos cidadãos em que medida suas contribuições são concretizadas em melhorias nos serviços públicos⁸⁴.

Por fim, a **legitimidade cognitiva** alinha as atividades da organização ao entendimento social mais amplo sobre o que é correto, adequado e desejável. Além dos processos de construção social, que definem o que é desejável, a legitimidade cognitiva depende da compreensibilidade dos atores sobre o que a organização faz. A comunicação interna e externa e a transparência são atividades que reduzem a ambiguidade dos múltiplos objetivos das organizações públicas, melhorando o alinhamento das atitudes dos servidores em relação ao trabalho⁸⁸. O desenvolvimento estratégico dessas competências em dirigentes pode melhorar o desempenho da comunicação e da organização como um todo.

A legitimidade cognitiva pode ser mensurada de diferentes formas, como: pesquisas de imagem e reputação; avaliação de campanhas de comunicação; pesquisas com lideranças, servidores e partes interessadas, que mensurem o conhecimento sobre os objetivos, serviços e procedimentos da organização; monitoramento de notícias na mídia, dos acessos em sítios de governo na Internet e das reações positivas de usuários em redes sociais às publicações da organização.

Processos internos

Essa perspectiva identifica os processos internos críticos para criar e entregar a proposta de valor aos clientes, beneficiários e usuários dos produtos e serviços da organização. Esses processos devem ser monitorados continuamente para garantir o alcance dos resultados da organização. A identificação e diagnóstico desses processos é fundamental para definir as competências-chave das pessoas e determinar as necessidades de tecnologia, informação e recursos para executar as atividades da organização.

Os processos internos críticos devem ser identificados entre os processos da cadeia de valor da organização. Assim, eles podem ser tanto processos finalísticos quanto processos de governança e gestão.

Aprendizagem e crescimento

No BSC original, a perspectiva de aprendizagem e crescimento compreende os ativos intangíveis da organização, o capital humano (habilidades, talento e conhecimento dos funcionários da organização), o capital informacional (bancos de dados, sistemas de informação, redes e infraestrutura tecnológica) e o capital organizacional (cultura, liderança, grau de alinhamento dos funcionários com a estratégia e capacidade dos funcionários de

compartilhar conhecimentos)⁷⁷. No modelo proposto neste guia, inclui também o capital financeiro (fontes de receitas e despesas) necessário para alcançar a estratégia.

Os objetivos de **capital financeiro** consideram as receitas e despesas da organização. Do lado da receita, esses objetivos buscam ampliar e diversificar as fontes de financiamento. Isso pode ser alcançado com a criação de novas fontes de receita (quando possível), a descentralização e transferência de recursos entre órgãos e entidades ou, ainda, acordos com organismos internacionais aumentam a autonomia e a flexibilidade da na gestão dos recursos e realização das despesas, mediante o pagamento de taxas de interesse. Doações e parcerias não onerosas são instrumentos que não consomem recursos financeiros e demandam menos custos de burocracia. Do lado da despesa, além de alocar recursos em processos críticos para a estratégia, as organizações devem racionalizar seu uso em todos os níveis, criando sistemas de gestão de custos, melhorando a eficiência dos processos e desenvolvendo programas de combate ao desperdício.

Diversas medidas podem ser usadas para medir o capital financeiro: a relação entre orçamento, despesas empenhadas, liquidadas, pagas e inscritas em resto a pagar, que permite avaliar a capacidade operacional da organização; o percentual de recursos financeiros de terceiros em relação ao orçamento próprio; a redução no volume de despesas correntes; a relação entre despesas correntes e de investimento; a distribuição das despesas entre as atividades finalísticas e de suporte e a relação entre os custos e os resultados da organização.

Os objetivos de **capital humano** fomentam o desenvolvimento de competências estratégicas para o desempenho dos processos críticos da organização. Para isso, é necessário identificar as famílias de cargos com maior impacto nesses processos, definir as atividades e competências básicas desses cargos e identificar a lacuna de competências (diferença entre as competências atuais e as desejáveis), que pode ser usada como medida do capital humano.

A gestão por competências, base das ações de recrutamento, dimensionamento, realocação, desenvolvimento e gestão do desempenho de pessoas, permite que os funcionários acessem seu próprio desempenho e entendam como suas atividades contribuem para a estratégia da organização, aumentando a significância do trabalho e reduzindo o abandono.

Já os objetivos de **capital informacional** constroem a base de informações que apoia os processos críticos da organização. O portfólio de soluções tecnológicas e informacionais deve priorizar o atendimento das famílias de cargos estratégicos, desenvolvendo e aperfeiçoando aplicações transformacionais, analíticas e transacionais para os processos críticos da organização. Além disso, esse portfólio deve prover a infraestrutura necessária que suportam essas aplicações.

A mensuração do capital informacional pode ser baseada na avaliação dos sistemas organizacionais, atribuindo notas para faixas de desempenho desses sistemas. Algumas

organizações reduzem a subjetividade dessa avaliação usando métodos quantitativos mais sofisticados, como pesquisas de satisfação com os usuários dos sistemas, análises de custo ou auditorias técnicas da qualidade dos serviços, que podem incluir a qualidade dos códigos, a facilidade de uso, a qualidade da documentação e a frequência das falhas das aplicações.

Por fim, os objetivos de **capital organizacional** tornam a organização mais adaptável e responsiva às mudanças no ambiente e na estratégia. Essa capacidade depende de quatro elementos: a cultura, a liderança, o alinhamento e a capacidade de trabalho em equipe e gestão do conhecimento.

A avaliação da cultura depende de pesquisas bem desenhadas, que devem distinguir claramente os valores básicos compartilhados pelos funcionários e suas percepções do sistema existente (clima). Alguns instrumentos, em que as pessoas ranqueiam declarações de acordo com a importância que atribuem a elas, descrevem a cultura organizacional com razoável grau de validade, permitindo identificar oportunidades de intervenção.

Por sua vez, a liderança é essencial para ajudar os funcionários a entender as mudanças que são necessárias, bem como motivá-los e orientá-los sobre novas formas de trabalhar. As avaliações de desempenho podem ser usadas para medir características de liderança nos funcionários, permitindo seu desenvolvimento em áreas estratégicas ou deficientes da organização.

Já o alinhamento ocorre quando os funcionários têm objetivos comuns, compartilham uma visão e compreendem como seus papéis pessoais apoiam a estratégia geral. Uma organização alinhada incentiva comportamentos inovadores e arriscados, sabendo que as ações individuais são direcionadas para alcançar objetivos de alto nível. Para alinhar a organização, os gerentes devem comunicar os objetivos estratégicos para todos os funcionários, usando publicações, boletins informativos, reuniões, programas de orientação e treinamento, palestras, intranets ou quadros de avisos. Além disso, os objetivos pessoais e de equipe devem ser explicitados e alinhados à estratégia e aos mecanismos de incentivo. O alinhamento pode ser mensurado por meio de pesquisas com os servidores e da análise de planos, documentos e instrumentos de gestão da organização.

Por fim, a capacidade de trabalho em equipe e gestão do conhecimento requer gerar, organizar, desenvolver e distribuir conhecimento em toda a organização. Isso exige que as pessoas documentem suas ideias, antes que sejam disponibilizadas para outros. Medidas típicas incluem o número de ideias e melhores práticas criadas e usadas, o percentual de funcionários que transferiram conhecimento em programas de treinamento, a quantidade de acessos a documentos e sistemas de gestão de conhecimento e o grau de atualização das informações nesses sistemas.

Atividades

- **Planejar a construção do mapa estratégico:** a construção do plano estratégico pode ser precedida de análises diagnósticas, que incluem a definição das

competências essenciais da organização, dos processos críticos e das equipes estratégicas, responsáveis pela execução desses processos. A definição dos objetivos estratégicos deve ser realizada de forma deliberativa, em oficinas, com a participação de dirigentes e lideranças da organização.

- **Construir o mapa estratégico:** os objetivos devem ser elaborados seguindo a regra SMART, acrônimo do inglês Specific (específicos), Measurable (mensuráveis), Attainable (alcançáveis), Relevant (relevantes) and Time-bounded (tempestivos). Por específicos, significa que os objetivos devem descrever onde se quer chegar de forma inequívoca e ser comunicados de forma clara. Por mensuráveis, entende-se que devem ser quantificáveis, possibilitando sua aferição da maneira mais objetiva o possível. Por atingíveis, significa que devem ser realistas e levar em conta as capacidades da organização, buscando gerar credibilidade que permite mobilizar recursos. Por relevantes, significa que devem estar alinhados à estratégia organizacional e contribuir para o alcance dos resultados da organização. Por tempestivos, significa que podem ser alcançados dentro de um espaço de tempo definido, que coincide com os marcos e horizontes do planejamento estratégico. Recomenda-se que o mapa seja construído de cima para baixo, começando pela definição dos objetivos de resultados para a sociedade, que ajudam a construir os objetivos relacionados a proposta de valor que a organização entrega para clientes, usuários e beneficiários. Por sua vez, os objetivos relacionados aos processos internos críticos para alcançar os resultados determinam as melhorias no capital financeiro, humano, informacional e organizacional. Já a perspectiva legitimidade e apoio permeia todo o mapa estratégico, garantindo a governança, o controle, a transparência, *aaccountability* e a participação social nas políticas e ações governamentais.
- **Identificar a contribuição dos objetivos de resultado para o PPA:** os objetivos de resultado para a sociedade estabelecem o vínculo entre a estratégia organizacional e os programas do PPA sob a responsabilidade da organização. A explicitação dessa contribuição, importante para dar coerência às ações governamentais, pode ser feita em uma matriz que identifica os objetivos de resultado nas linhas, os programas do PPA nas colunas e as respectivas contribuições nos pontos de intersecção.
- **Ajustar, validar e comunicar o mapa estratégico:** nem sempre os dirigentes podem participar de todos os momentos de formulação do mapa estratégico. Assim, a validação é uma atividade importante nesta etapa, pois permite a realizar ajustes finos no mapa que alinham os objetivos à visão estratégica dos dirigentes da organização. Como principal instrumento de comunicação da estratégia, o mapa estratégico deve ser comunicado amplamente para todos os servidores da organização.

Produto

- **Relatório** contendo: representação visual do mapa estratégico, explicitando as relações de causa e efeito entre os objetivos estratégicos definidos nas cinco perspectivas; descritores dos objetivos estratégicos e matriz de contribuição dos objetivos de resultado para os programas PPA gerenciados pela organização.

Etapa 5 - Construção do Painel de Indicadores e Metas

Indicadores são instrumentos que permitem observar, identificar e mensurar aspectos relacionados à evolução de um determinado objeto que, no caso da gestão estratégica, pode ser um objetivo, um processo ou um projeto. Ao prover informações de forma sumarizada, os indicadores reduzem a necessidade de informações para ilustrar com precisão uma situação e permitem comunicar um fenômeno complexo de forma simples para as partes interessadas, mas sem explicar por que a mudança ocorreu.

As metas são atributos de um indicador, que representam o desempenho esperado para uma determinada data futura⁸⁹. Já as linhas-de-base representam a situação atual do desempenho da organização, em relação a seus objetivos, processos ou projetos.

A construção de indicadores e metas para os objetivos estratégicos possui um forte componente político, que envolve decidir sobre quais aspectos da intervenção serão mensurados (indicadores) e em que medida a organização vai se comprometer com a entrega de resultados (metas). Esses indicadores e metas, que são a base dos sistemas de gestão de desempenho institucional e individual, servem para responsabilizar os gerentes e servidores públicos quando, injustificadamente, não alcançam os resultados pactuados.

Ao mesmo tempo, a construção de indicadores é uma atividade bastante técnica, que exige, além de conhecimento especializado, acesso a dados externos, de sistemas organizacionais e de gestão da organização. Nessa perspectiva, é importante esclarecer que diferentes dimensões de um mesmo fenômeno podem ser mensuradas por diferentes tipos de indicadores. Esses tipos não são mutuamente exclusivos e, em muitos casos, se sobrepõem.

No contexto da gestão estratégica, é possível destacar pelo menos cinco tipologias relacionadas à função dos indicadores que precisam ser consideradas na construção do painel de indicadores e metas estratégicas: indicadores descritivos e de desempenho, indicadores da cadeia de resultados, indicadores contextuais, indicadores padronizados e customizados e indicadores-chave e compostos.

Existem dois tipos básicos de indicadores (EEA, 2000). **Indicadores descritivos** descrevem uma situação ou mudança e fornecem informações não vinculadas a uma meta concreta. Ao contrário, **indicadores de desempenho** consideram um valor ou meta de referência, que ilustra até que ponto o indicador deve ser alcançado por meio de uma intervenção, seja ela uma política, um programa, um projeto ou um processo.

Outra tipologia pode ser construída a partir da cadeia de resultados da organização. Nesta lógica, é possível diferenciar **indicadores intermediários** (insumo, atividade e produto), que ajudam a gerar um resultado ou impacto, e **indicadores finais** (resultado de curto prazo, resultado de médio prazo e impacto), que medem as mudanças na sociedade em curto, médio e longo prazo (Banco Mundial 2004):

- **Indicadores de insumo:** medem os recursos financeiros, humanos e materiais usados em um programa, projeto ou processo. *Exemplo: orçamento, número de pessoas e equipamentos alocados a um programa de formação de professores.*
- **Indicadores de atividade:** medem as ações ou o trabalho realizado para transformar insumos em produtos. *Exemplo: número de oficinas de formação de professores.*
- **Indicadores de produto:** medem os produtos, bens e serviços que resultam de um programa, projeto ou processo. *Exemplo: número de professores treinados.*
- **Indicadores de resultado de curto prazo:** medem os efeitos imediatos das mudanças geradas pelos produtos, bens e serviços. *Exemplo: nível de habilidade dos professores após o treinamento.*
- **Indicadores de resultado de médio prazo:** medem os efeitos prováveis de mudanças geradas assim que outros resultados começam a aparecer. *Exemplo: número de professores treinados que estão empregados.*
- **Indicadores de impacto:** medem efeitos positivos e negativos, primários e secundários de longo prazo produzidos por um programa, projeto ou processo. *Exemplo: taxa de desemprego entre os jovens de baixa renda nos centros urbanos.*

Os **indicadores contextuais** são um tipo específico de indicador descritivo, que acompanham indicadores de desempenho em estruturas de resultados. Usados para medir tendências, riscos ou efeitos colaterais indesejados de uma intervenção, esses indicadores fornecem uma visão ampla dos fatores externos que influenciam o alcance dos objetivos organizacionais.

Indicadores de eficiência, efetividade e sustentabilidade podem ser usados para mostrar como as mudanças em um nível da cadeia de resultados se traduzem em mudanças nos outros níveis. Portanto, eles não medem os resultados, mas olham para a eficácia de uma intervenção ou das ações da organização em relação aos seus objetivos. São indicadores de eficácia:

- **Indicadores de eficiência:** representam a proporção de insumos necessários por unidade de produção ou serviço produzido. *Exemplo: custo de realização da oficina.*
- **Indicadores de efetividade:** demonstram a proporção de produtos ou recursos para produzir uma unidade de resultado, ou a proporção dos resultados em necessários para atingir um determinado impactos *Exemplo: proporção de*

professores treinados em relação ao número de oficinas realizadas; proporção de professores treinados que estão empregados.

- **Indicadores de sustentabilidade:** medem a persistência de resultados ou impactos ao longo do tempo após o término de uma intervenção. *Exemplo: Variação na taxa de desemprego entre os jovens de baixa renda nos centros urbanos após o término do programa de treinamento de professores.*

Outra distinção possível é entre indicadores padronizados e customizados. Esses indicadores, que cumprem funções distintas e complementares, podem ser usados em qualquer nível da cadeia de resultados ou como indicadores de contexto:

- **Indicadores padronizados:** usam definições, métodos de medição e de interpretação comuns, produzindo dados que podem ser agregados e comparados entre intervenções, organizações ou países, por exemplo. Esses indicadores são usados para relatar resultados em um nível agregado e para informar a tomada de decisões de alto nível e, em geral, são mais fáceis de monitorar. *Exemplo: orçamento anual alocado à programas de formação de professores.*
- **Indicadores customizados:** formulados para descrever um fenômeno específico ou estimar uma mudança sob circunstâncias únicas e usados para atender a necessidades específicas de informação. Os indicadores customizados são mais comuns para medir atividades e produto, uma vez que as abordagens para alcançar os resultados variam conforme o contexto. *Exemplo: orçamento alocado à aquisição de equipamentos e tecnologia para programas de formação de professores.*

Outra distinção importante diz respeito aos indicadores-chave e indicadores compostos, que têm a função de refletir fenômenos amplos por meio de parâmetros únicos:

- **Indicadores-chave:** medem um fenômeno específico, mas são interpretados “da base para o todo”. Esses indicadores são usados como proxies nas situações em que existe uma forte correlação entre fenômenos de um mesmo campo, a exemplo da mortalidade infantil, usada como medida-chave da provisão de serviços de saúde. Ainda que os indicadores-chave sejam frequentemente usados por formuladores de políticas, pesquisadores, pela mídia e pela sociedade, é preciso ter cuidado ao compará-los em diferentes entidades, uma vez que as características específicas dos fenômenos tendem a variar de acordo com o contexto. *Exemplo: índice de qualificação da força de trabalho.*
- **Indicadores compostos:** compilados a partir de uma variedade de indicadores, são usados para medir fenômenos multidimensionais, como o índice de desenvolvimento humano (IDH) ou o produto interno bruto (PIB). Indicadores compostos facilitam a interpretação de fenômenos complexos, pois eliminam a necessidade de identificar tendências comuns em uma variedade de indicadores. Contudo, eles podem ser excessivamente simplistas e mascarar problemas graves

em uma dimensão com resultados positivos em outras. Além disso, sua construção requer identificar e atribuir pesos aos componentes do fenômeno, o que aumenta sua subjetividade. *Exemplo: taxa de desemprego em grandes centros.*

Ao considerar as múltiplas dimensões dos fenômenos, das intervenções e dos contextos em que elas ocorrem, essas tipologias podem ajudar a construir sistemas de gestão de desempenho por resultados mais equilibrados. Por outro lado, uma vez que apenas um número limitado de indicadores deve ser incluído nesses sistemas, sempre existirá um *trade-off* no uso desses indicadores. A Figura 4. Dimensões e tipos de indicadores sistematiza as possibilidades de uso de indicadores no processo de gestão estratégica:

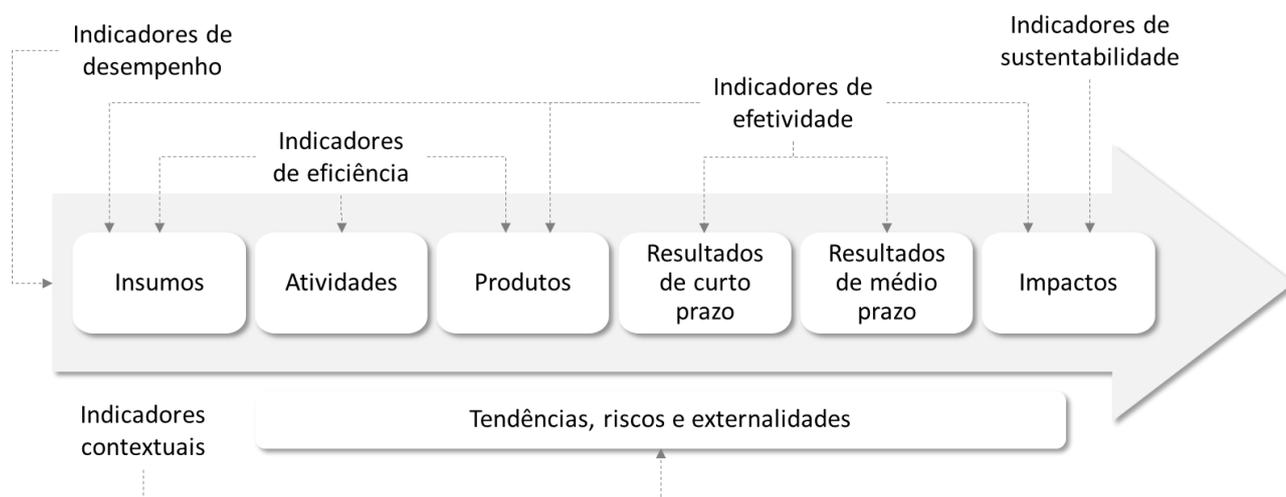


Figura 4. Dimensões e tipos de indicadores

Fonte: elaboração própria.

Para garantir sua coerência com o objeto mensurado, os indicadores devem ser avaliados em relação à utilidade, disponibilidade, confiabilidade da fonte, tempestividade, simplicidade de comunicação e representatividade, o que pode sugerir ações para aperfeiçoá-los.

Por fim, em relação às metas, elas deverão ser elaboradas de forma anualizada, contemplando um horizonte de quatro anos, semelhante ao PPA. Dependendo do setor de atuação da organização, as metas podem ser regionalizadas.

Atividades

- **Planejar a construção do painel de indicadores e metas:** em razão dos componentes técnicos e político desta etapa, a UGE deve articular a participação de dirigentes e servidores com conhecimento técnico e acesso aos dados da organização. A participação dos dirigentes é importante para gerar comprometimento com o alcance e com o desdobramento das metas nos níveis hierárquicos da organização. Antes da oficina de definição dos indicadores, a UGE deverá levantar os indicadores já existentes e em uso na organização, bem como

outros indicadores que poderão ser usados para mensurar os objetivos estratégicos.

- **Definir indicadores:** a definição dos indicadores deve envolver os dirigentes da organização, uma vez que determinam os aspectos do objetivo estratégico que serão perseguidos, alcançados e mensurados à sociedade, e que serão posteriormente traduzidos em metas de desempenho para as unidades, equipes e indivíduos da organização.
- **Detalhar e avaliar a qualidade dos indicadores:** os indicadores deverão ser detalhados com informações sobre o objetivo estratégico impactado, a unidade administrativa responsável, a finalidade do indicador, a unidade de medida, as fontes dos dados, o método de cálculo, a dimensão (esforço ou resultado) e subdimensão (eficiência, eficácia, efetividade, excelência, execução, economicidade) mensurada, o responsável pela coleta dos dados e pelo cálculo do indicador, a periodicidade de apuração e datas-limites de coleta das informações e de cálculo do indicador. Além disso, para garantir a qualidade dos indicadores é necessário avaliá-los em relação à utilidade, disponibilidade, confiabilidade da fonte, tempestividade, simplicidade de comunicação e representatividade.
- **Identificar linhas-de-base e definir metas:** a construção de linhas-de-base exige o acesso a dados e informações de diferentes sistemas da organização. Nem sempre é possível determinar uma linha-base, principalmente para processos inovadores ou resultados de difícil mensuração, seja pela ausência de dados ou pela complexidade desses fenômenos. As metas, que traduzem em etapas o alcance dos objetivos estratégicos, devem ser definidas pelos dirigentes da organização, com periodicidade mínima anual e máxima de quatro anos, para coincidir com o PPA. O uso de séries históricas pode ajudar na elaboração de metas realísticas, que consideram a capacidade da organização para entregar os resultados nos tempos planejados.
- **Ajustar, validar e comunicar painel de indicadores e metas:** o ajuste e validação dos indicadores e metas deve ser realizado pelos dirigentes da organização. A comunicação dos resultados dessa etapa deve ser ampla o suficiente para gerar o comprometimento de toda a organização, e direcionada o bastante para esclarecer quaisquer dúvidas que os gerentes tenham sobre os resultados que deverão ser alcançados.

Produto

- **Relatório** contendo: nome do indicador; objetivo estratégico impactado; unidade administrativa responsável; finalidade do indicador; unidade de medida; fontes dos dados; método de cálculo; dimensão (esforço ou resultado) e subdimensão (eficiência, eficácia, efetividade, excelência, execução, economicidade) do indicador;

responsável pela coleta dos dados; responsável pelo cálculo do indicador; periodicidade de apuração do indicador; datas-limites de coleta das informações e de cálculo do indicador; valores das linhas-de-base; metas anuais para quatro anos.

Etapa 6 - Construção do Portfólio de Projetos e Entregas

Um projeto é uma sequência de atividades conectadas, limitadas em um espaço de tempo e vinculadas ao alcance de um objetivo, que pode ser um a criação de um produto, um serviço ou um resultado único⁹⁰ - inovações significativas são sempre alcançadas por meio de projetos⁹¹. Quaisquer iniciativas que visam modificar algum aspecto da realidade social ou aperfeiçoar um processo interno de forma substancial, impactando a estratégia da organização, devem ser formalizadas como projetos estratégicos⁸⁹.

Por sua vez, um portfólio é um conjunto de projetos, programas, portfólios subsidiários e operações, que compartilham aspectos comuns⁹² e são gerenciadas em grupo para alcançar os objetivos estratégicos da organização⁹⁰. A criação de portfólios subsidiários, a partir de critérios como programas, prioridades de gestão, fonte orçamentária ou partes interessadas, pode facilitar a gestão dos projetos da organização⁹⁰. A Figura 5.Portfólio estratégico é uma dentre muitas combinações possíveis entre portfólios, projetos e processos:

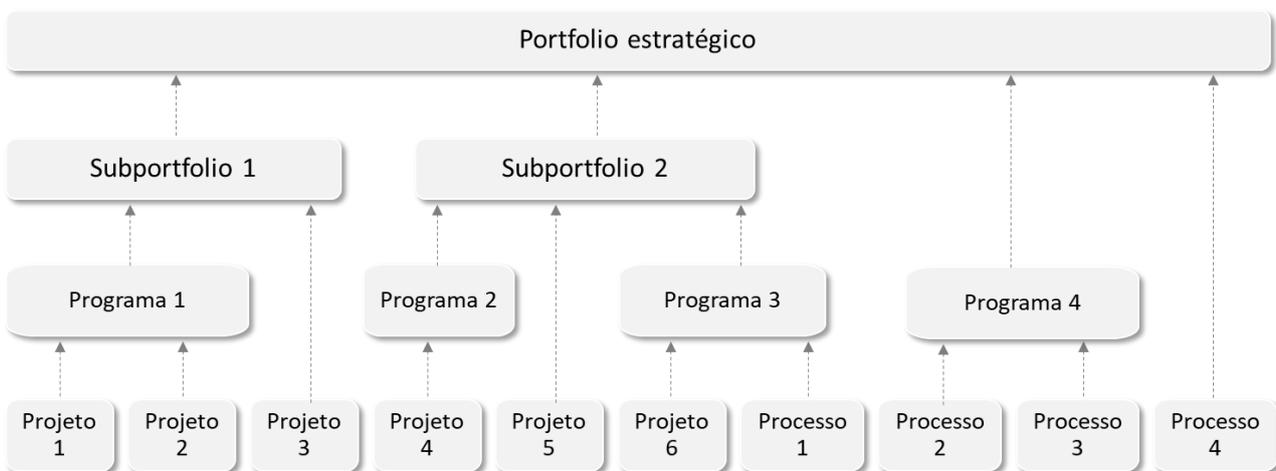


Figura 5.Portfólio estratégico

Fonte: elaboração própria, adaptado do Guia PMBOK (PMI, 2017).

Se o portfólio representa todo o investimento de uma organização (ou unidade) para alcançar os objetivos estratégicos⁹³, seus componentes competem por recursos limitados⁹⁰. Análises de relevância, que consideram a contribuição dos projetos para alcançar os objetivos estratégicos, e de viabilidade, que levam em conta a complexidade do projeto, a disponibilidade orçamentária e a capacidade operacional da organização para executá-los, são instrumentos úteis para selecionar os projetos do portfólio da organização.

Para que os projetos sejam bem sucedidos, eles devem ser concluídos dentro do prazo, do orçamento e de especificações pré-determinadas⁹². Nesse contexto, o

monitoramento sistemático dos projetos é fundamental para corrigir desvios, gerenciar riscos e aumentar suas chances de sucesso.

Para facilitar sua gestão, os projetos podem ser decompostos em partes menores, ou entregas. As entregas são marcos do projeto, que correspondem às etapas de desenvolvimento ou à oferta de parte ou totalidade de um produto ou serviço. Centrais na gestão ágil de projetos, as entregas deslocam o foco da tarefa para os resultados, aumentando a responsividade e a flexibilidade das equipes de projeto⁹⁴. O conceito de entrega facilita o monitoramento, poupa o tempo das equipes de projetos, que não precisam atualizar cronogramas excessivamente detalhados, e ajuda a mobilizar as equipes para o alcance de resultados de curto prazo. Assim, no modelo proposto, as entregas são a menor unidade de gestão e monitoramento da estratégia, e não as tarefas necessárias para desenvolvê-las. A estrutura analítica do projeto (EAP) é uma ferramenta bastante usada para decompor o projeto em entregas, e organizar seu escopo de maneira visual, facilitando sua comunicação para as equipes de projeto, clientes e partes interessadas.

Atividades

- **Planejar a construção do portfólio de projetos e entregas:** cabe à UGE coletar informações sobre o desempenho dos projetos estratégicos existentes (planejados e em andamento) na organização, além de planejar as oficinas de construção de portfólios de projetos e detalhamento dos projetos e entregas.
- **Construir portfólios de projetos:** a análise, seleção e agrupamento dos projetos estratégicos em portfólios é realizada pelos dirigentes e lideranças da organização com o apoio de uma matriz, que considera a relevância (impacto nos objetivos estratégicos) e a viabilidade (complexidade, disponibilidade orçamentária e capacidade operacional) dos projetos. Os projetos com maior impacto nos objetivos estratégicos devem ser priorizados e projetos com baixa viabilidade podem ser paralisados ou encerrados. Os projetos podem ser agrupados em diferentes carteiras, de acordo com critérios que facilitem sua gestão (temas, clientes, unidades).
- **Detalhar projetos e entregas:** os projetos deverão ser detalhados em termos de abertura de projetos (TAP) sintéticos, que registram as seguintes informações: título; unidade responsável; responsável técnico; unidades envolvidas; objetivos do projeto; resultados esperados; objetivos estratégicos impactados; entregas relevantes (marcos do projeto); cronograma; orçamento estimado; riscos do projeto.
- **Vincular projetos e entregas ao orçamento:** cabe à UGE alinhar as necessidades orçamentárias dos projetos às diretrizes do PPA, da LDO e da LOA, estabelecendo os vínculos entre os projetos e entregas e os programas, ações e planos orçamentários.

- **Elaborar a matriz de riscos dos projetos:** a matriz de riscos do portfólio de projetos consolida e categoriza os riscos de todos os projetos conforme a tipologia de gestão de riscos usada na organização.
- **Validar portfólio de projetos e entregas:** a validação do portfólio de projetos e entregas com os dirigentes é importante para gerar comprometimento com as entregas e os prazos dos projetos, à luz da capacidade operacional e do orçamento da organização.

Produto

- **Relatório** contendo: análise dos projetos existentes; análise de relevância e viabilidade dos projetos; portfólios de projetos estratégicos; termos de abertura dos projetos; matriz geral de riscos do portfólio de projetos.

Etapa 7 - Monitoramento intensivo da Estratégia

O monitoramento e a avaliação são atividades que permitem identificar as causas de sucesso ou fracasso e realizar ajustes para desenhar melhores políticas públicas⁹⁵. Em geral, essas atividades são constituídas na forma de sistemas, que geram informações sobre como as estratégias, as políticas e os programas são implementados, suas entregas de curto prazo e sua contribuição para alcançar as metas de longo prazo⁹⁵.

Especificamente, o monitoramento é um processo contínuo de observação do que está sendo feito e alcançado e comparação dessas observações com os planos e metas estratégicas - como os recursos são alocados nas atividades, quais resultados isso gera (infraestrutura, serviços) e em que medida os resultados desejados e impactos são alcançados⁹⁵.

Para o propósito deste guia, cumpre diferenciar o monitoramento da estratégia do monitoramento tático-operacional, que faz parte das atividades rotineiras das equipes que gerenciam os processos e os projetos da organização. Dependendo da cultura, da maturidade e dos recursos disponíveis, diferentes métodos, ferramentas e *softwares* podem ser usados para gerenciar os processos e projetos da organização.

Nesse sentido, os órgãos e entidades deverão estabelecer processo sistemático e contínuo de acompanhamento da implementação do plano estratégico. No modelo proposto, o monitoramento da estratégia é uma atividade centralizada na UGE, realizada com frequência mensal, que deve incluir a coleta, análise e síntese de informações sobre: os indicadores dos objetivos estratégicos (conforme suas periodicidades de apuração); os resultados dos processos finalísticos da cadeia de valor; os resultados dos processos internos críticos para o alcance da estratégia; o orçamento, os prazos e os riscos do portfólio de projetos e entregas estratégicas.

O produto do monitoramento são relatórios gerenciais mensais com a síntese das informações produzidas. Essas informações podem ser disponibilizadas para os gestores em painéis, que ajudam a tomar decisões e a disseminar a estratégia na rotina da organização.

O monitoramento da estratégia deve ser articulado com os processos de monitoramento do orçamento, de avaliação e revisão da estratégia e de prestação de contas.

Atividades

- **Planejar o monitoramento da estratégia:** em razão de seu caráter sistemático, recomenda-se que a UGE construa um processo integrado de monitoramento e avaliação da estratégia, usando as informações do monitoramento para avaliar a estratégia. Representantes de todas as unidades da organização devem participar desse processo, fornecendo e validando as informações do monitoramento. Sempre que possível, o monitoramento deve ser automatizado para reduzir os custos de coleta e melhorar a qualidade das informações.
- **Monitorar a estratégia:** atividade com frequência mensal de coleta de informações em diferentes fontes e sistemas, sobre os indicadores dos objetivos estratégicos, os resultados dos processos finalísticos da cadeia de valor, os resultados dos processos internos críticos para a estratégia, e o orçamento, os prazos e os riscos associados aos projetos e entregas.
- **Comunicar os resultados do monitoramento:** os resultados do monitoramento devem chegar até o nível tático-operacional da organização para viabilizar a correção tempestiva dos desvios e a gestão dos riscos que podem impactar nos resultados. Isso pode ser facilitado com o desenvolvimento de painéis de informação, customizáveis para o acesso de diferentes níveis e perfis gerenciais e estímulo às reuniões de equipe pautadas nas informações geradas pelo monitoramento.

Produtos

- **Relatório** contendo: indicadores dos objetivos estratégicos (conforme a periodicidade de apuração definida); resultados dos processos finalísticos da cadeia de valor; resultados dos processos internos críticos para o alcance da estratégia; orçamento, prazos e riscos dos projetos e entregas estratégicas.

Etapa 8 – Monitoramento, avaliação e revisão da estratégia

A avaliação e revisão da estratégia dizem respeito à relação entre as intervenções realizadas pelas ações governamentais e as mudanças observadas no ambiente (que influenciam os resultados da organização). A avaliação tem como objetivo mostrar se os

insumos, atividades e serviços contribuem efetivamente para os resultados desejados, se eles foram executados de acordo com os planos e por que eles foram ou não eficazes⁹⁵.

Inserida no monitoramento, a avaliação não é um processo contínuo, mas ocorre em momentos específicos, depois que as atividades estão em andamento por algum tempo ou foram concluídas. A maior profundidade analítica da avaliação exige independência, o uso de métodos mais rigorosos e de informações coletadas de diferentes fontes, além do monitoramento intensivo⁹⁵.

Integrada ao monitoramento, as reuniões de avaliação da estratégia (RAE) são fundamentais para manter a estratégia viva na organização, permitindo que a organização se adapte às mudanças ambientais. Ao criar um espaço de governança, reflexão e tomada de decisão sobre a implementação da estratégia e os problemas da organização, essas reuniões funcionam como um *locus* de inovação e engajamento dos dirigentes e lideranças com a estratégia⁹⁶. As RAE são precedidas de uma intensa preparação, cabendo à UGE consolidar, analisar e sintetizar as informações produzidas no monitoramento. Recomenda-se que as RAE sejam realizadas trimestralmente, no âmbito dos Comitês Internos de Governança instituídos pelo Decreto n.º 9.203/2017.

Algumas decisões tomadas durante as RAE devem ser registradas no relatório de avaliação da estratégia: a validação dos resultados alcançados no período, com identificação dos eventuais atrasos ou desvios de rotas; as alterações relevantes no ambiente externo e interno da organização; a revisão de objetivos e metas estratégicas; a criação, encerramento e alocação de recursos entre processos e projetos estratégicos e as ações para mitigação, redução ou transferência de riscos; a identificação de eventuais estratégias emergentes (oportunidades não planejadas e percebidas como possíveis linhas de ação ao longo da execução) que mereçam ser consideradas para fins de ajustes de percurso; levantamento de obstáculos e desvios de rota futuros vislumbrados que possam dificultar ou impedir a execução da estratégia planejada de forma a subsidiar ações de gestão e, se for o caso, de ajustes na estratégia. Esses relatórios podem recomendar ações para aperfeiçoar o processo de gestão estratégica, engajar dirigentes e lideranças no processo, desenvolver a capacidade das equipes e alinhar o planejamento estratégico com as ações efetivamente realizadas pela organização. Os relatórios de avaliação da estratégia são o principal insumo para a elaboração do Relatório de Prestação de Contas Integrado do Poder Executivo Federal.

Em um mundo com mudanças cada vez mais rápidas, é recomendável que os planos estratégicos organizacionais sejam revisados e republicados anualmente.

Atividades

- **Planejar a avaliação da estratégia:** além de consolidar, analisar e sintetizar as informações produzidas no monitoramento intensivo e em outras fontes, cabe à UGE preparar as reuniões de avaliação e garantir a participação dos dirigentes e lideranças da organização.

- **Realizar reuniões de avaliação da estratégia:** as RAE devem ser realizadas com frequência mínima trimestral, no âmbito do Comitê Interno de Governança da organização. Essas reuniões devem ser dinâmicas e focadas nos problemas e riscos dos projetos estratégicos da organização.
- **Revisar, ajustar, atualizar, publicar e comunicar a estratégia:** os resultados alcançados pela organização devem ser comunicados para servidores, clientes e partes interessadas. da estratégia com o objetivo de aumentar a legitimidade e o capital político da organização e prestar contas a sociedade. Sempre que a revisão da estratégia apontar para a necessidade de atualizações, a estratégia atualizada deverá ser republicada no sítio eletrônico da instituição e comunicada aos servidores da organização.

Produto

- **Relatório** contendo: validação dos resultados alcançados no período; alterações relevantes no ambiente externo e interno da organização; revisão de objetivos e metas estratégicas; criação, encerramento e alocação de recursos entre processos e projetos estratégicos; ações para mitigação, redução ou transferência de riscos; recomendações para aperfeiçoar o processo de gestão estratégica, engajamento de dirigentes e lideranças, desenvolvimento de equipes e alinhamento estratégico da organização.

4. Diretrizes para a gestão estratégica

As diretrizes para a Gestão Estratégica na APF são princípios e conceitos traduzidos em comandos práticos, de caráter prescritivo, que deverão ser obedecidas por todos os órgãos e entidades da APF.

4.1. Alinhamento estratégico

Os planejamentos estratégicos organizacionais deverão ser elaborados em consonância com os direcionadores estratégicos expressos na Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (ENDES), nos planos setoriais e, principalmente, no Plano Plurianual (PPA). Esses planos e estratégias, que alcançam a transversalidade e a multissetorialidade das políticas públicas, antecedem e são insumos do planejamento estratégico institucional. O alinhamento e a coordenação entre esses planos diminuem a assimetria de informações e reduzem os custos de agência, aumentando a eficiência e a eficácia da ação governamental.



Figura 6. Alinhamento estratégico
Fonte: elaboração própria.

4.2. Gestão integrada da cadeia de valor

No contexto da modernização administrativa, a gestão estratégica pressupõe o entendimento da cadeia de valor das organizações. A diferenciação entre processos de trabalho finalísticos, de governança e de gestão permite estabelecer relações de causa e efeito entre as atividades que a organização executa no dia a dia e os objetivos em seus planos estratégicos.

Efeitos práticos da diretriz

Nos planos estratégicos, os objetivos estratégicos deverão ser categorizados em uma das seguintes perspectivas:

- a) **Objetivos de resultado para a sociedade:** esses objetivos não estão relacionados a um tipo específico de processo, mas às mudanças no tecido social que a organização pretende realizar. Os objetivos de resultado devem contribuir diretamente para os objetivos dos programas do PPA sob a responsabilidade da organização.
- b) **Objetivos de resultado para clientes, usuários, beneficiários e partes interessadas:** esses objetivos devem apresentar resultados relacionados à satisfação dos clientes dos produtos e serviços da organização, bem como a legitimidade resultante dos processos de governança da organização.
- c) **Objetivos de processos internos:** esses objetivos estão relacionados às melhorias nos processos-críticos finalísticos, de governança e gestão. Os processos críticos são aqueles que geram maior impacto nos resultados desejados pela organização.
- d) **Objetivos de aprendizado e crescimento:** são objetivos relacionados aos processos de suporte, como gestão de pessoas, gestão de estruturas organizacionais, gestão de contratações, gestão orçamentária e financeira, contabilidade pública, gestão da tecnologia da informação e comunicações, gestão de dados, informações e documentos, gestão de bens móveis e imóveis da administração e gestão das transferências de recursos entre os entes federativos.

4.3. Otimização de estruturas e fortalecimento das UGE

Tanto a cadeia de valor organizacional quanto o planejamento estratégico são instrumentos que podem ajudar na construção de estruturas organizacionais mais enxutas e racionais, que permitam alcançar os resultados pretendidos com maior flexibilidade e eficiência no uso de recursos.

Especificamente, as Unidades de Gestão Estratégica podem atuar como estruturas integradoras das atividades relacionadas à função de governança, como a gestão estratégica, a gestão do PPA, a gestão de estruturas organizacionais e a gestão da inovação, alinhando à estratégia, os programas, projetos, processos e produtos e serviços da organização.

Efeitos práticos da diretriz

- Os órgãos e as entidades deverão definir, até o segundo nível hierárquico da categoria de direção, ao menos um objetivo estratégico de contribuição, vinculado a pelo menos um dos objetivos do plano estratégico institucional.
- Os órgãos e as entidades deverão, sempre que possível, otimizar as estruturas organizacionais por meio do compartilhamento, simplificação e digitalização de serviços e processos e da adesão a serviços e sistemas de informação disponibilizados pelos órgãos centrais dos sistemas estruturantes.

- Os órgãos e entidades deverão, sempre que possível, integrar os processos de gestão estratégica, gestão do PPA, modernização organizacional e inovação em uma mesma estrutura, que assumirá o papel de Unidade de Gestão Estratégica.

4.4. Orientação para resultados e ênfase na entrega

A gestão para resultados é uma abordagem de gestão pela qual uma organização garante que seus programas, projetos, processos, produtos e serviços contribuirão para o alcance de resultados claramente determinados⁹⁷. A gestão para resultados produz uma estrutura coerente para a gestão e os planos estratégicos, ao enfatizar o monitoramento, o aprendizado e a responsabilidade dos gerentes.

Além disso, os projetos podem ser decompostos em partes menores, ou entregas, que constituem a menor unidade de gestão e monitoramento da estratégia. As entregas correspondem às etapas de desenvolvimento ou à oferta de parte ou totalidade de um produto ou serviço. As entregas deslocam o foco da tarefa para os resultados, facilitam o monitoramento e ajudam a mobilizar as equipes para o alcance de resultados de curto prazo.

Efeitos práticos da diretriz

- Os órgãos e as entidades deverão definir objetivos estratégicos com metas e indicadores específicos, mensuráveis, alcançáveis, relevantes em um determinado espaço de tempo;
- Os indicadores dos objetivos estratégicos de resultados deverão ser desenvolvidos em sintonia com as competências da organização e com os objetivos dos programas do PPA, dos planos setoriais e da ENDES, quando aplicáveis;
- A formalização dos contratos de gestão e outros instrumentos de gestão por resultados e contratualização de desempenho estão condicionados à existência de um plano estratégico institucional vigente na organização;
- Os contratos de gestão e outros instrumentos de contratualização de resultados deverão vincular o desempenho aos resultados declarados nos objetivos do plano estratégico institucional;
- Os órgãos e entidades deverão decompor seus projetos estratégicos pelo menos até o nível de entregas e definir, para cada entrega, os recursos orçamentários, o produto, a meta e o cronograma associado à cada uma das entregas.

4.5. Fortalecimento da governança

O Decreto n.º 9.203/2017 definiu uma série princípios, diretrizes e mecanismos de governança pública. No contexto da gestão estratégica, fortalecer a governança significa: coordenar e alinhar planos, ações e instrumentos de gestão; promover o uso de evidências para tomada de decisão, integrando a gestão de riscos ao planejamento estratégico e

fortalecendo o monitoramento e a avaliação; usar o planejamento e a avaliação da estratégia como *locus* de inovação, engajando as lideranças no processo.

Essencial para dar vida à governança e à estratégia, o Comitê Interministerial de Governança e seus similares nos órgãos, os Comitês Internos de Governança, são espaços adequados e legítimos para engajar lideranças com a estratégia e discutir problemas relevantes, facilitando sua solução por meio de um processo formal e organizado que catalisa o processo de inovação organizacional.

Efeitos práticos da diretriz

- Os órgãos e entidades deverão realizar ações de capacitação, compartilhamento de boas práticas, comunicação e sensibilização para engajar dirigentes e lideranças no processo de gestão estratégica.
- Os órgãos e as entidades deverão evidenciar em seus planos estratégicos os riscos associados à estratégia, sejam eles relacionados ao ambiente, objetivos, projetos ou processos da organização.
- Os órgãos e as entidades deverão promover, com frequência trimestral, reuniões de avaliação da estratégia, com os seguintes objetivos: validar os resultados alcançados no período; revisar objetivos e metas estratégicas; criar, encerrar e alocar recursos entre processos e projetos estratégicos; porpor ações para mitigar, reduzir ou transferir de riscos.

4.6. Accountability e transparência

Accountability e transparência são dois elementos importantes de boa governança. A transparência é uma força poderosa que, quando aplicada de forma consistente, pode ajudar a combater a corrupção, melhorar a governança e promover a *accountability*. A *accountability* e a transparência possuem elementos comuns, a exemplo da comunicação pública.

Enquanto a *accountability* articula mecanismos de incentivo e responsabilização com a prestação de contas à sociedade do cumprimento de obrigações legais, mandatos e resultados pactuados, a transparência está relacionada à disponibilização da informação pública tempestiva, confiável, clara e relevante sobre a situação, o mandato, a estratégia, as atividades, a gestão financeira, as operações e os resultados das organizações públicas.

Efeitos práticos da diretriz

- Os órgãos e entidades deverão evidenciar, em seus planos estratégicos, as partes interessadas da organização, destacando os beneficiários, usuários e clientes de suas atividades.
- Os órgãos e entidades deverão, publicar, no Relatório de Prestação de Contas Integrado do Poder Executivo Federal, os resultados relacionados ao alcance de

seus objetivos estratégicos, justificando as razão do não cumprimento, quando for o caso.

- Os órgãos e entidades deverão publicar anualmente seus planos estratégicos, em sítio eletrônico na Internet.

Referências

1. Bryson, J. M. *Strategic planning for public and nonprofit organization: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement*. (2012).
2. Bryson, J. M. *Strategic planning for public and nonprofit organization: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement*. 1-573 (2018).
3. Fernandez, S. & Rainey, H. G. Managing Successful Organizational Change in the Public Sector. *Public Administration Review* 168-176 (2006).
4. Barber, M., Kihn, P. & Motfit, A. *Deliverology: From Idea to Implementation*. McKinsey on Government (2011).
5. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. 1-99 (1988).
6. BRASIL. *Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (ENDES)*. 1-220 (2018).
7. BRASIL. *Lei 10.180, de 6 de fevereiro de 2001*. 1-10 (2001).
8. BRASIL. *Decreto n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017*. 1-8 (2017).
9. BRASIL. *Decreto n.º 9.739, de 28 de março de 2019*. 1-14 (2019).
10. BRASIL. *Lei n.º 13.844, de 18 de junho de 2019*. 1-50 (2019).
11. BRASIL. *Decreto n.º 9.745, de 8 de abril de 2019*. 1-79 (2019).
12. Kaplan, R. S. & Norton, D. P. Mastering the Management System. *Harvard Business Review* 1-18 (2008).
13. Mintzberg, H. The Rise and Fall of The Strategic Planning. *Harvard Business Review* 1-11 (1994).
14. Westley, F. & Mintzberg, H. Visionary Leadership and Strategic Management. *Strategic Management Journal* **10**, 1-17 (1989).
15. Porter, M. E. The value chain and competitive advantage. in *Competitive Advantage* 557 (1985).
16. Secretaria de Orçamento Federal, B. *Manual Técnico de Orçamento 2019*. (2019).
17. Chaves, N. M. G. *O Modelo Lógico da Previdência Social: a partir da missão, visão de futuro e dos Sistemas Estruturantes da Administração Pública*. (2013).
18. BRASIL. *Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967*. 1-40 (1967).
19. OECD. *Draft Policy Framework on Sound Public Governance*. (2018).
20. BRASIL, C.-G. da U. (CGU); M. do P. O. e G. (MP). *Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n.º 1/2016*. 1-13 (2016).
21. BRASIL, M. do P. O. e G. (MP). *Manual do SIORG - Cadastro de Estruturas Organizacionais*. (2014).
22. BRASIL. *Decreto n.º 3.591, de 6 de setembro de 2000*. 1-10 (2000).
23. BRASIL. *Decreto n.º 9.681, de 3 de janeiro de 2019*. 1-24 (2019).
24. BRASIL. *Decreto n.º 5.480, de 30 de junho de 2005*. 1-5 (2005).
25. BRASIL, C.-G. da U. (CGU). *Portaria n.º 57, de 4 de janeiro de 2019*. 1-3 (2019).
26. BRASIL, C. de É. P. (CEP). *Resolução nº 10, de 29 de setembro de 2008*. 1-10 (2008).
27. BRASIL. *Decreto n.º 1.171, de 22 de junho de 1994*. 1-5 (1994).
28. BRASIL. *Decreto n.º 6.029, de 1 de fevereiro de 2007*. 1-5 (2007).
29. BRASIL. *Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011*. 1-12 (2011).

30. BRASIL. *Decreto n.º 7.724, de 16 de maio de 2012*. 1–18 (2012).
31. BRASIL, C. de É. P. (CEP). *Resolução n.º 11, de 11 de dezembro de 2017*. 1–3 (2013).
32. BRASIL. *Lei n.º 12.813, de 16 de maio de 2013*. 1–4 (2013).
33. BRASIL. *Decreto n.º 7.203, de 4 de junho de 2010*. 1–2 (2010).
34. BRASIL, C.-G. da U. (CGU); M. da F. (MF); M. do P. O. e G. (MP). *Portaria n.º 507, de 24 de novembro de 2011*. 1–47 (2011).
35. BRASIL, C.-G. da U. (CGU); M. do P. O. e G. (MP). *Portaria Interministerial n.º 333, de 19 de setembro de 2013*. 1–1 (2013).
36. BRASIL. *Decreto n.º 9.492, de 5 de setembro de 2018*. 1–6 (2018).
37. BRASIL. *Lei n.º 13.460 de 26 de junho de 2017*. 1–7 (2017).
38. BRASIL, C.-G. da U. (CGU); O.-G. da U. (OGU). *Instrução Normativa Conjunta CGU/OGU n.º 1, de 24 de junho de 2014*. 1–2 (2014).
39. BRASIL, O.-G. da U. (OGU). *Instrução Normativa OGU n.º 1, de 5 de novembro de 2014*. (2014).
40. BRASIL, C.-G. da U. (CGU). *Instrução Normativa CGU n.º 3, de 9 de junho de 2017*. 1–34 (2017).
41. BRASIL, C.-G. da U. (CGU). *Instrução Normativa CGU n.º 8, de 6 de dezembro de 2017*. 1–1 (2017).
42. BRASIL, C.-G. da U. (CGU). *Portaria n.º 335, de 30 de maio de 2006*.
43. BRASIL, C.-G. da U. (CGU). *Portaria n.º 1.043, de 24 de julho de 2007*. 1–3 (2007).
44. BRASIL, C.-G. da U. (CGU). *Portaria n.º 1.196, de 23 de maio de 2017*.
45. BRASIL. *Decreto n.º 8.777, de 11 de maio de 2016*. 1–4 (2016).
46. BRASIL. *Decreto n.º 8.638, de 15 de janeiro de 2016*. 1–3 (2016).
47. BRASIL, S. de C. da P. da R. (SECOM). *Ações e programas da SECOM*. 2–4 (2019).
48. BRASIL. *Decreto n.º 6.555, de 8 de setembro de 2008*. 1–6 (2008).
49. BRASIL, A.-G. da U. Funções da Advocacia-Geral da União. *www.agu.gov.br* 1–5 (2019). Available at: http://agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/200643.
50. BRASIL. *Decreto n.º 7.392, de 13 de dezembro de 2010*. 1–23 (2010).
51. BRASIL. *Decreto n.º 67.326 de 5 de outubro de 1970*. 1–3 (1970).
52. BRASIL. *Decreto n.º 7.579, de 11 de outubro de 2011*. 1–3 (2011).
53. BRASIL. *Decreto n.º 4.915, de 12 de dezembro de 2000*. 1–3 (2003).
54. BRASIL. *Decreto n.º 8.539, de 8 de outubro de 2015*. 1–3 (2015).
55. Tribunal de Contas da União (TCU), B. *Gestão da Informação e do Conhecimento*. (2016).
56. BRASIL, G. de S. I. (GSI). *Instrução Normativa GSI/PR n.º 1, de 13 de junho de 2008*. (2008).
57. BRASIL. *Decreto n.º 9.637, de 26 de dezembro de 2018*. 1–10 (2018).
58. BRASIL. *Decreto n.º 1.094, de 23 de março de 1994*. 1–3 (2019).
59. BRASIL. *Portaria n.º 385, de 28 de novembro de 2018*. 1–3 (2018).
60. BRASIL. *Decreto n.º 9.373, de 11 de maio de 2018*. 1–3 (2019).
61. BRASIL. *Emenda Constitucional n.º 29, de 13 de setembro de 2000*. 1–3 (2000).
62. Moutinho, A. Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional. *Revista Administração Pública* **50**, 151–166 (2016).

63. BRASIL, S. do T. N. (STN). Glossário de Termos. <http://www.tesouro.gov.br> 1–8 (2019). Available at: <http://www.tesouro.gov.br>. (Acessado: 11º agosto 2019)
64. BRASIL. *Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000*. 1–25 (2000).
65. BRASIL. *Decreto n.º 6.170, de 25 de julho de 2007*. 1–14 (2007).
66. BRASIL. *Decreto n.º 6.976, de 7 de outubro de 2009*. 1–5 (2009).
67. BRASIL. *Decreto n.º 3.590, de 6 de setembro de 2000*. 1–2 (2000).
68. BRASIL, S. do T. N. (STN). *Portaria n.º 157, de 9 de março de 2011*. 1–1 (2011).
69. Osita, I. C., Onyebuchi, I. & Justina, N. Organization's stability and productivity: the role of SWOT analysis an acronym for strength, weakness, opportunities and threat. *International Journal of Innovative and Applied Research***2**, 23–32 (2014).
70. Bradfield, R., Wright, G., Burt, G., Cairns, G. & Heijden, K. Van Der. The origins and evolution of scenario techniques in long range business planning. **37**, 795–812 (2005).
71. Robinson, J. B. Futures Under Glass: A Recipe for People Who Hate to Predict. *Futures***22**, 820–842 (1990).
72. Pearce, J. A. Corporate Mission Statements : The Bottom Line Corporate Mission Statements : The Bottom Line. (2015). doi:10.5465/AME.1987.4275821
73. McDonald, R. E. An Investigation of Innovation in Nonprofit Organizations: The Role of Organizational Mission. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly***36**, 256–281 (2007).
74. Bratianu, C. & Balanescu, G. V. Vision, Mission and Corporate Values: A Comparative Analysis of the Top US Companies. *Management & Marketing***3**, 19–38 (2008).
75. Collins, J. C. & Porras, J. I. Building your Company Vision. *Harvard Business Review* 1–16 (1996).
76. Kaplan, R. S. & Norton, D. P. Focusing Your Organization on Strategy - with the Balanced Scorecard. *Harvard Business Review* 1–62 (1993).
77. Kaplan, R. S. & Norton, D. P. *Strategy Maps: Converting Intangible Assets Into Tangible Outcomes*. **26**, (2004).
78. Moore, M. H. Recognizing Public Value : Developing a Public Value Account and a Public Value Scorecard. 1–33 (2012).
79. Walle, S. Van De. Explaining Citizen Satisfaction and Dissatisfaction with Public Services. in *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe* 227–241 (Palgrave Macmillan, 2018).
80. Margetts, H. & Dunleavy, P. The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web Subject Areas. *Philosophical transactions of the Royal Society***371**, 1–17 (2013).
81. Salamon, L. M. *Partners in public service: Government-nonprofit relations in the modern welfare state*. (JHU Press, 1995).
82. Moore, M. H. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. (Harvard university press, 1995).
83. Deephouse, D. L. & Suchman, M. Legitimacy in Organizational Institutionalism. in *The Sage Handbook of Organisational Institutionalism* 49–77 (2008).
84. Wang, X. & Wart, M. W. When Public Participation in Administration Leads to Trust: An Empirical Assessment of Managers' Perceptions. *Public Administration Review* 265–278 (2007).
85. Talbot, C. Measuring Public Value A competing values approach A paper for The Work

Foundation.

86. Holloway, J., Lewis, J. & Mallory, G. *Performance Measurement and Evaluation*. (Sage Publications, 1995).
87. Brinkerhoff, D. W. *Organisational Legitimacy, Capacity and Capacity Development*. (2005).
88. Garnett, J. L. Exploring Public Sector Communication Performance: Testing A Model And Drawing Implications. *Public Administration Review* 37–51 (2006). doi:10.1111/j.1540-6210.2006.00554.x
89. Cassiolato, M., Ferreira, H. & Gonzalez, R. *Uma Experiência de Desenvolvimento Metodológico Para Avaliação de Programas: o Modelo Lógico do Programa Segundo Tempo*. (2009).
90. PMI, P. M. I. *PMBOK Guide*. (Project Management Institute, 2017).
91. Archibald, R. D. & Archibald, S. *Leading and Managing Innovation: What Every Executive Team Must Know about Project, Program, and Portfolio Management*. (Auerbach Publications, 2016).
92. Wysocki, R. K. *Effective Project Management - Traditional, Agile, Extreme, Hybrid*. (John Wiley & Sons, Inc, 2019).
93. AXELOS. *Managing Successful Projects with PRINCE2®*. (The Stationery Office (TSO), 2017).
94. Cooke, J. L. *PRINCE2 Agile™: An Implementation Pocket Guide*. (IT Governance Publisher, 2016).
95. GIZ, D. G. für I. Z. *Manual for the Analysis of National Monitoring and Evaluation Systems*. (2019).
96. Mazarr, M. J. *et al. Strategic Planning and the US Air Force: Characteristics of Success*. (2017).
97. Serra, A. *Modelo Aberto de Gestão para Resultados no Setor Público*. (Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); Centro Latino-Americano para o Desenvolvimento (CLAD), 2008).



MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



www.economia.gov.br