

PLANEJAMENTO E PREPARAÇÃO PARA O  
DESENVOLVIMENTO DOS MAPAS ESTRATÉGICOS

---

**Acordo de Parceiros de Implementação**  
**SA 463/2013**

**Junho/2013**



FUNDAÇÃO DOM CABRAL



DESENVOLVIMENTO DE EXECUTIVOS E EMPRESAS

Contratante: Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura – UNESCO

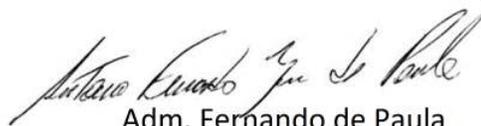
Projeto: 914BRA2015 – IBICT

Beneficiário: Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia – IBICT

# PLANEJAMENTO E PREPARAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DOS MAPAS ESTRATÉGICOS

## Acordo de Parceiros de Implementação SA 463/2013

JUNHO/2013



Adm. Fernando de Paula  
Gerente de Projetos FDC

Responsável pela apresentação do produto

## APRESENTAÇÃO

O presente documento, relatório técnico da 1ª etapa do “Acordo de Parceiros de Implementação” – SA 463/2013, celebrado entre a Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO e a Fundação Dom Cabral, e tendo como beneficiário o Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia – IBICT, através do projeto 914BRA2015, apresenta as atividades realizadas para o planejamento e preparação para o desenvolvimento dos Mapas Estratégicos que subsidiarão a construção do Sistema de Informações para a Gestão Estratégica e Sustentabilidade de Cidades.

Está organizado em três partes:

- Registro dos Antecedentes;
- Planejamento e organização do projeto;
- Cronograma de atividades do projeto.

Vale lembrar, entretanto, que, assim como todos os planos, a estratégia aqui descrita deve ser revisada anualmente. A versão ora apresentada é fruto da exploração da metodologia desenvolvida pela Fundação Dom Cabral (FDC) e do conhecimento e experiência de profissionais de referência convidados.

## REGISTRO DOS ANTECEDENTES

Considerado como imperioso, os governos, seja em nível federal, estadual ou municipal, devem definir e implementar ações que venham atender as demandas da sociedade. Para isto, é imprescindível que estes governos sejam capazes de por em funcionamento, procedimentos de gestão conduzidos de forma eficiente, eficaz e efetivo.

O entendimento da gestão eficiente, eficaz e efetiva está baseado no cumprimento de quatro etapas de fundamental relevância. Primeiro, o planejamento de metas e ações; a tomada de decisão convenientemente informada; a permanente monitoração das ações em execução; e a avaliação adequada do desempenho e dos resultados.

Quanto ao planejamento, percebe-se a necessidade do resgate desse papel no âmbito dos governos. Para países com a dimensão e com a complexidade das matrizes econômica, social e ambiental como a do Brasil, é quase impossível prescindir dessa atividade que, em última instância, viabilizará a definição antecipada dos rumos e caminhos para seu desenvolvimento. A criação e implementação do Plano Plurianual – PPA é uma expressiva iniciativa de resgate das atividades de planejamento.

Em relação ao processo de tomada de decisão, verifica-se que o principal problema que os governos vêm enfrentando diz respeito a tornar esse processo melhor subsidiado de informações, seja antes, durante ou depois e, portanto, mais racional. Racionalidade sempre será restrita, pois a disponibilidade de informações sempre será limitada, assim como a capacidade dos indivíduos de tratarem de forma eficiente essas informações. Por este motivo, é importante que as informações sejam coletadas, tratadas e disponibilizadas de forma tempestiva e que estas possam ser, facilmente, apropriadas e aportadas pelos tomadores de decisão.

No caso do monitoramento, a literatura e a experiência demonstram que esta vem sendo inadequadamente desenvolvida. Muito provavelmente, tal comportamento aconteça em razão do fato dessa atividade ser entendida mais como fiscalização do que como uma ação de acompanhamento da execução, essencial para o processo de gestão. Sem monitoramento fica impraticável a aferição dos resultados e/ou impactos advindos da implantação de qualquer empreendimento. Como consequência, a atividade de análise, avaliação e a própria decisão, ficam prejudicadas e acabam por resultar, inevitavelmente, em políticas, programas, planos e projetos desenvolvidos de forma inadequada.

Como última etapa, quanto à atividade de avaliação. Nesse domínio diversas iniciativas vêm sendo empreendidas no âmbito da implementação de políticas, programas, planos e projetos. O PPA é, de novo, um bom exemplo de iniciativa. Contudo, o processo de avaliação, para ser adequado, precisa começar antes, desde as fases de definição/elaboração das políticas, programas, planos e projetos. Sem o qual, é quase impossível a aferição/comparação entre os objetivos iniciais e resultados/impactos.

Para que essas quatro etapas do processo de gestão estratégica possam ser desenvolvidas de forma adequada, faz-se necessária a existência de estruturas e mecanismos que sejam capazes de coletar, organizar, sistematizar e divulgar informações que possam vir a subsidiar as ações de gestão estratégica.

De forma geral, avanços importantes têm sido percebidos pelas estruturas governamentais brasileiras no domínio da gestão estratégica. Contudo, a questão da informação ainda é entendida como lacuna expressiva e impactante no processo decisório das instituições.

Com a finalidade de contribuir para o desenvolvimento científico tecnológico, econômico e social do país, estudando temas alinhados às áreas estratégicas definidas pelo MCTI e, ao mesmo tempo, ligados a temas relevantes para a gestão pública e empresarial, o IBICT, tem, por mais de 50 anos, absorvido, desenvolvido, customizado e operacionalizado, ferramentas e metodologias que permitem o desenvolvimento de sistemas de informação de forma compartilhada, agregando valor à informação produzida em sistemas regionais, estaduais ou setoriais e dando visibilidade nacional aos dados sistematizados em diferentes instâncias. Este modelo de integração apresenta como diferencial a preservação da identidade e particularidade dos dados de cada instituição cooperante, em sistemas de informação com bases de dados distribuídas, acessíveis tanto no sistema central quanto através do portal das instituições detentoras dos dados, mediante aplicativos de interoperáveis.

Embora existam bons exemplos de aplicações baseadas neste modelo: Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações – BDTD; Mapa da Competência; e Serviço Brasileiro de Respostas Técnicas, a avaliação é de que muito ainda deve de ser feito em campos como a infraestrutura informacional para a tomada de decisão. Esta tem tido destaque e relevância como “valor estratégico” para as organizações e no advento e consolidação da Sociedade da Informação.

Em 2012, o IBICT concebeu e iniciou a implementação do projeto “Brasília 2060” que reúne, entre seus objetivos, a “elaboração de um Sistema de Informações Territoriais com vistas a subsidiar a gestão estratégica de cidades” e a “definição de um conjunto de indicadores para monitoramento e avaliação das ações de intervenção voltadas para a sustentabilidade de cidades”.

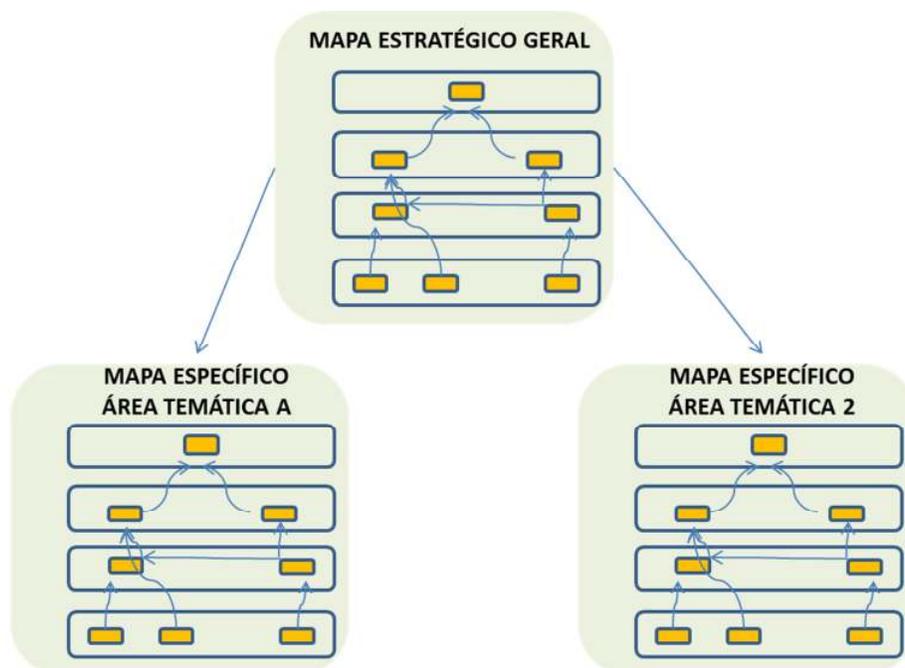
O Projeto “Brasília 2060” pretende contribuir para o desenvolvimento científico tecnológico, econômico e social do país, incluindo a realização de projetos de pesquisa aplicada alinhados às áreas estratégicas definidas pelo MCTI, os públicos alvos de pesquisa, gestão pública e empresarial e os temas propostos para o estudo, serão o caminho a ser trilhado para a gestão estratégica e a sustentabilidade de cidades, tendo Brasília como foco de suas aplicações piloto. Apesar de o foco estar direcionado para a cidade de Brasília, vislumbra-se que o resultado final deverá servir de subsídio para a maioria das unidades federativas brasileiras, enquanto metodologia construída de forma conjunta e testada em uma cidade real.

Para etapa preliminar ao projeto “Brasília 2060”, o IBICT solicitou apoio técnico especializado da Fundação Dom Cabral (FDC) para a condução do projeto “Mapas Estratégicos para Sustentabilidade de Cidades”, que tem como objetivo o estabelecimento de indicadores e metas para os diversos temas que afetam o desenvolvimento sustentável e a gestão de cidades (econômico, social e de bem estar). A partir deste momento, a FDC e o IBICT passaram a trabalhar juntos no planejamento do projeto.

Os Sistemas de Informações têm um papel extremamente relevante para os gestores públicos, pois permitem o armazenamento e manipulação de uma grande quantidade de dados e informações que, em última instância, dão suporte aos processos decisórios.

Nas reuniões de planejamento do trabalho, o grupo definiu que seria adotada a metodologia de planejamento estratégico baseado no *Balanced Scorecard*<sup>®</sup>, especificamente a etapa de construção de “mapas estratégicos”, como base para a proposição do modelo conceitual do Sistema de Informações Territoriais e gestão estratégica de cidades, pois esta metodologia tem, entre suas etapas, o estabelecimento de um conjunto de indicadores estratégicos.

Concebeu-se, então, um projeto que tivesse como resultado a construção de um “Mapa Estratégico Geral”, incluindo sua lista de indicadores e, a partir deste Mapa, o desdobramento de, pelos menos, dois outros “Mapas Específicos” focados nas áreas temáticas consideradas relevantes para o processo de gestão de uma cidade, conforme esquema gráfico a seguir:



Em atividade colaborativa entre IBICT e FDC, foi definida a lista das áreas que o projeto considerará como temas estratégicos e, das quais, serão identificados dois a serem priorizados no estudo de caso piloto:

- Educação;
- Educação;
- Segurança Pública;
- Cultura, Esporte e Lazer;
- Ciência, Tecnologia e Inovação;
- Saúde;
- Ação Social;
- Mobilidade e Transporte;
- Meio Ambiente;
- Agricultura, Pecuária e Pesca;
- Orçamento Público e Tributação;
- Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda;
- Justiça, Direitos Humanos e Cidadania;
- Habitação e Saneamento;
- Comunicações e Inclusão Digital. •

## CONCEITOS E DEFINIÇÕES

Desenvolvido pelos professores Robert Kaplan e David Norton, o *Balanced Scorecard*® traduz-se num modelo multidimensional que permite aos gestores planejar, sistematizar, descrever, comunicar, implementar e monitorar iniciativas estratégicas em todos os níveis institucionais.

A metodologia do BSC estabelece sua construção, comunicação e utilização, distribuídas em cinco fases:

1. **Formulação:** após a avaliação do ambiente, da proposição da visão de futuro e do estabelecimento da estratégia institucional, a organização propõe seus objetivos, indicadores e metas. Distribuindo-os em perspectivas. O resultado desta fase é apresentado num documento chamado **Mapa Estratégico** que, em última instância, consiste num recurso gráfico para demonstração dos resultados alcançados durante um processo de planejamento estratégico;
  - a. Os objetivos são uma lista de macro atividades que devem ser realizadas em um horizonte de tempo claro e mensurável.
  
2. **Comunicação:** um dos objetivos para se demonstrar a reflexão estratégica realizada, na fase de formulação, através de um Mapa Estratégico é a clareza que esta ferramenta apresenta para demonstrar a forma como a instituição pretende concretizar o alcance da Visão de Futuro proposta. Através de relações de causa e efeito estabelecidas entre os indicadores, facilita a comunicação da estratégia para os diversos níveis da instituição e o engajamento de suas equipes;
  - a. O scorecard estabelece uma estrutura, uma linguagem facilitadora para comunicar a missão e a estratégia, utilizando-se de indicadores para informar aos funcionários os vetores do sucesso atual e futuro. Ao articularem os resultados desejados pela instituição com os vetores desses resultados, os gestores esperam canalizar energias, habilidades e conhecimentos específicos das pessoas na empresa inteira, para alcançar as metas de longo prazo;

3. **Desdobramento:** nesta fase a instituição, ou no caso, um governo, desdobra os objetivos estratégicos traçados em um subconjunto temático. Estes desdobramentos podem ser na mesma quantidade e relevância que a instituição o queira estabelecer, porém cabe a esta avaliar sua capacidade de gestão destes Mapas e Planos de Ação resultantes. Caso contrário pode-se gerar descontentamento e a sensação de falta de foco institucional. O objetivo da realização dos desdobramentos é verificar, analisar e declarar as contribuições que cada unidade institucional pode propor para si mesma como forma de apoiar a realização da Visão de Futuro proposta pela organização;
4. **Execução:** esta fase reflete a implementação da estratégia e seus planos de ação. Neste momento a organização pode verificar o quão clara, realista e coerente foi na construção de seu Mapa Estratégico, além de verificar também sua capacidade de comunicação e mobilização de áreas e pessoas em torno do alcance de seus objetivos;
5. **Avaliação:** nesta fase, os gestores são orientados a monitorar a implementação dos planos de ação, avaliar progressos, identificando desvios e tomando medidas corretivas. Ponto relevante para garantir o sucesso do processo de gestão estratégica, o estabelecimento de um sistema de indicadores que mensure e, realmente, avalie o que é estrategicamente importante.

Objetivos e benefícios da adoção da metodologia BSC e de sua aplicação utilizando-se de Mapas Estratégicos:

- Alinhar os planos e atividades das diversas áreas governamentais aos objetivos e necessidades do governo central;
- Alinhar os esforços dos servidores ao atendimento dos objetivos de estratégicos estabelecidos;
- Capacidade de avaliar a efetividade das ações institucionais;
- Monitorar o alcance dos resultados, balanceados entre as diversas perspectivas e grupos de interesse público;
- Suporte para identificar áreas que necessitam de investimentos e processos de melhoria que as torne aptas a contribuir para o alcance das metas estratégicas;

- Aumentar da eficiência dos processos;
- Melhorar a consciência estratégica.

Como instrumento de gestão, a adoção do BSC apoia o gestor público em várias de suas funções, tais como:

- Capacidade de síntese e enfoque – ao relacionar todos os objetivos num mesmo plano,
- Orientação para atendimento das necessidades e demandas de seus clientes finais, no caso, cidadãos da cidade objeto do Mapa Estratégico;
- Redução do tempo de resposta às demandas públicas latentes e para o desenho e implantação de novos serviços para atendimento dos cidadãos;
- Melhoria na qualidade dos serviços prestados à sociedade e ampliação da visão de longo prazo.

## PLANEJAMENTO E ORGANIZAÇÃO DO PROJETO

Durante a fase de planejamento do projeto foram realizadas reuniões preparatórias, nas quais as equipes da FDC e IBICT interagiram para a definição de premissas e estabelecimento das bases e critérios que seriam utilizados para a organização do trabalho de construção dos mapas.

Nessas reuniões foram definidas as seguintes questões:

- Definição do grupo de stakeholders a ser convidado a participar da elaboração dos mapas estratégicos;
- Definição do grupo de stakeholders a ser convidado a participar da validação dos mapas estratégicos;
- Criação da lista de prováveis convidados para compor o grupo de participantes das atividades de “escuta junto a especialistas” ou, pelo menos, definição dos perfis a serem priorizados;
- Como premissa principal, definiu-se que o resultado do trabalho terá como finalidade subsidiar o IBICT no cumprimento de sua missão enquanto fomentador de ações que promovam a coleta e utilização de dados e informações que possam ser úteis para o desenvolvimento do país;
- Como a maioria dos perfis são de profissionais de notório destaque em suas áreas temáticas, faz-se necessário que as reuniões temáticas aconteçam em locais estrategicamente próximos aos seus locais de trabalho;
- Nessa fase também foram definidas as “visões” esperadas para os Mapas a serem apresentados como produtos finais do projeto.

## CRONOGRAMA DE ATIVIDADES

O cronograma de trabalho estabelecido e aprovado pelo grupo previu dois tipos de reuniões: preparatórias; e reuniões abertas de escuta de especialistas, além de uma fase de construção e validação dos relatórios de resultados.

A lista de macro atividades que subsidiou a construção do cronograma foi a seguinte:

- 1ª ETAPA – Atividades preliminares:
  - Reunião de abertura e concepção do projeto;
  - Reunião de planejamento do projeto – I;
  - Reunião de planejamento do projeto – II;
  - Reunião de validação do Plano do Projeto e lista de *stakeholders*;
  
- 2ª ETAPA – Construção dos Mapas Estratégicos:
  - 1ª reunião técnica de escuta de especialistas para construção do Mapa Estratégico Geral;
  - 2ª reunião técnica de escuta de especialistas para construção e validação do Mapa Estratégico Geral;
  
- 3ª ETAPA – Desdobramentos e validação dos resultados do projeto:
  - 3ª reunião técnica de escuta de especialistas para desdobramento dos dois Mapas Temáticos Específicos;
  - 4ª reunião técnica de validação do Mapa Estratégico Geral e do(s) Mapa(s) Temático(s) Específico(s).

As datas para realização das atividades de consulta previstas foram compatibilizadas de acordo com a disponibilidade de agenda da equipe IBICT, convidados e equipe FDC.

A partir da lista de atividades prevista, foi estabelecido o seguinte cronograma de trabalho:

ETAPAS	MÊS 1				MÊS 2				MÊS 3			
	S1	S2	S3	S4	S5	S6	S7	S8	S9	S10	S11	S12
1 - Atividades preliminares	◆	◆	◆									
2 - Construção dos Mapas Estratégicos				◆	◆	◆	◆	◆				
3 - Desdobramentos e validação dos resultados do projeto									◆	◆	◆	◆

## CONCLUSÃO

Finalizando esta primeira etapa do projeto, verifica-se que já foram obtidos alguns resultados importantes, tais como a estruturação e organização da equipe responsável pela gestão e execução do projeto, o detalhamento do cronograma de trabalho e a definição da lista de *stakeholders* que participarão, na fase de construção do Mapa Estratégico Geral.

Como reflexão, o grupo considerou imperioso que os governos, seja em nível federal, estadual ou municipal, devem definir e implementar ações que venham atender as demandas da sociedade. Para isto, é imprescindível que estes governos sejam capazes de por em funcionamento, procedimentos de gestão conduzidos de forma eficiente, eficaz e efetivo.

Ao final desta etapa, a equipe gestora estabeleceu uma lista de “próximos passos” ligados à mobilização do grupo de *stakeholders*, apresentando a estes o projeto e seus objetivos, as expectativas ligadas à contribuição esperada, e a previsão de agenda.