

PROPOSIÇÃO DE UM PROCESSO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO APOIADO NO BSC PARA O SERVIÇO PÚBLICO: O CASO DE UM SERVIÇO DE LICENCIAMENTO MUNICIPAL DE PEQUENAS REFORMAS

PROPOSITION OF A STRATEGIC PLANNING PROCESS SUPPORTED BY BSC FOR A PUBLIC SERVICE: THE CASE OF A SMALL REFORMS MUNICIPAL LICENSING SERVICE

Fábio Aranha Fares

Mestrado em Administração, Estratégia e Governança Público Privada. FUCAPE Business School, Brasil.

Data de recebimento: 13-02-2017

Data de aceite: 15-12-2017

Sérgio Augusto Pereira Bastos

Doutorado em Administração de Empresas pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil(2012). Professor associado I da Fundação Instituto Capixaba de Pesq. em Contabilidade, Economia e Finanças, Brasil.

Graziela Xavier Fortunato

Doutorado em Administração de Empresas pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil(2009). Professor da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil.

RESUMO

Governantes, servidores, usuários de serviços e a sociedade percebem que os governos municipais, no exercício do serviço de licenciamento de pequenas reformas em edificações, geram obstáculos ao desenvolvimento urbano por criar procedimentos ineficientes desprovidos de um direcionamento estratégico. Os gestores públicos estão muito focados nos aspectos urbanísticos e formais das edificações, mas usualmente desprezam uma visão de longo prazo. Com isso, a construção da legislação e a dinâmica operacional ocorrem de forma ad hoc. É proposto, então, um processo de planejamento estratégico para unidade que presta o referido serviço público, com a utilização do Balanced Scorecard (BSC), a partir do planejamento estratégico do Município. Foram identificadas as perspectivas, os objetivos estratégicos, os indicadores, as metas e o mapa estratégico, utilizando a metodologia da pesquisa-ação. Além da contribuição teórica com a sugestão de uma perspectiva regulatória ao BSC, destacam-se as lições aprendidas com a aplicação do método escolhido.

Palavras-chave: Processo de planejamento estratégico. Estratégia no serviço público. BSC. Licenciamento de pequenas reformas. Pesquisa-ação.

ABSTRACT

Governments, servants, users of services, and society are aware that municipal governments, in the exercise of the licensing of small building reforms, create obstacles to urban development by creating inefficient procedures lacking strategic direction. Public managers are very focused on the urban and formal aspects of buildings, but usually disregard a long-term vision. As a result, the construction of legislation and operational dynamics occur ad hoc. It is proposed, then, a process of strategic planning for the unit that provides said public service, using the Balanced Scorecard (BSC), from the unfolding of the strategic planning of the Municipality. The perspectives, strategic objectives, indicators, goals and strategic map were identified using the action research methodology. Besides the theoretical contribution with the suggestion of a regulatory perspective to the BSC, the lessons learned with the application of the chosen method are highlighted.

Keywords: Strategic planning process. Strategy in the public service. BSC. Licensing of small reforms. Action research.

Endereço dos autores:

Fábio Aranha Fares
fares@faresengenharia.com.br

Sérgio Augusto Pereira Bastos
sbastos@fucape.br

Graziela Xavier Fortunato
grazif@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

Organizações públicas e privadas estão continuamente tentando fazer mais com menos (ROHM; HALBACH, 2005). Ao longo das últimas duas décadas, o setor público deparou-se com a necessidade de avaliar seus resultados, melhorar seu desempenho e demonstrar mais transparência, o que resultou na busca de melhorias em sua forma de operar, adotando estratégias de mudança baseadas em práticas do setor privado (MUSCAT; BIAZZI; MIGUEL, 2007).

Existe a percepção de que os governos municipais, no exercício do serviço de licenciamento de pequenas reformas em edificações, geram obstáculos ao desenvolvimento urbano por criar procedimentos ineficientes desprovidos de um direcionamento estratégico, como observado no Município de São Paulo por Monteiro, Correa e Gallo (2014). Os *stakeholders* que atuam no setor de reformas em edificações, no atual cenário competitivo e recessivo, necessitam de maior agilidade na liberação das suas obras, o que nem sempre está alinhado a uma visão de longo prazo, no que se refere ao desenvolvimento do município.

Os gestores públicos estão, normalmente, focados nos aspectos urbanísticos e formais das edificações e, usualmente, desprezam o impacto da prestação do referido serviço no desempenho do setor de construção imobiliária. Esta postura gera reclamações recorrentes entre os jurisdicionados, devido à ineficiência na prestação dos serviços em questão (MONTEIRO; CORREA; GALLO, 2014).

Assim, conforme Muscat, Biazzi e Miguel (2007), a adoção de um processo de planejamento estratégico, ancorado na metodologia do *Balanced*

Scorecard (BSC), com a utilização de mapas estratégicos, pode ser vantajosa, uma vez que esta técnica garante o desdobramento da estratégia governamental, bem como o foco no uso dos recursos disponíveis (KAPLAN; NORTON, 2004a). Conforme Maltz, Shenhar e Reilly (2003), o BSC é considerado o sistema mais popular de informações de gestão, sendo utilizado nas organizações nos setores público e privado. Embora a metodologia do BSC já venha sendo aplicada com êxito em muitas organizações da iniciativa privada, são poucos os trabalhos que descrevem sua utilização no setor público, principalmente o brasileiro (MUSCAT; BIAZZI; MIGUEL, 2007).

Kaplan e Norton (2014b), posteriormente referendados por Niven (2011), propõem um modelo genérico com as perspectivas para implantação da estratégia, com o uso do BSC, no serviço público. Ocorre que o serviço de licenciamento das edificações, em especial nas pequenas reformas, possui características e perspectivas que o diferenciam do modelo genérico proposto por estes autores, implicando em uma lacuna a ser preenchida por meio de pesquisa apropriada.

O Município de Vitória, *locus* deste estudo, possui um planejamento estratégico para o horizonte 2013-2016, que indica os rumos da cidade para alcançar seu desenvolvimento sustentável (VITÓRIA, 2013). Com a reeleição do prefeito para novo quadriênio 2017-2020, pode-se supor que a linha estratégica adotada no período 2013-2016 não sofrerá grandes modificações. Novos desafios e oportunidades emergem, impactando o serviço de licenciamento de pequenas reformas (SLPR), devido a dois fatores: 1) o cenário atual de crise econômica (VITÓRIA, 2015); e 2) a condição de ser um serviço público taxado (VITÓRIA, 1988).

Estudos anteriores, nacionais e internacionais, buscaram identificar modelos de planejamento estratégico e indicadores para monitoramento e avaliação de desempenho na gestão dos serviços públicos como, por exemplo, nos serviços de saúde (TAMAKI; TANAKA; FELISBERTO; ALVES; JUNIOR; BEZERRA; MIRANDA, 2012), nos serviços públicos no Reino Unido (HOOD, 2008), nos conselhos locais da Austrália (BAIRD; SCHOCH; CHEN, 2012) e nas agências locais da Espanha (BOLÍVAR; HERNÁNDEZ; RODRÍGUEZ, 2010). Entretanto, não foram localizados estudos relativos ao planejamento estratégico em SLPR ou similares no âmbito de municípios brasileiros.

Portanto, a condução desta pesquisa empírica de natureza qualitativa é relevante pela carência de estudos atuais no campo da gestão estratégica aplicada ao setor público, especialmente no âmbito municipal. O local de estudo foi o Município de Vitória - ES, que presta o serviço de licenciamento de pequenas reformas através da Subsecretaria de Controles Urbanos, que faz parte da Secretaria de Desenvolvimento da Cidade - SEDEC (VITÓRIA, 1998).

Surge então a seguinte questão: Como garantir o alinhamento entre o planejamento estratégico municipal e o de seus diversos serviços taxados? Assim, os objetivos deste estudo foram: a) desdobrar, baseada no BSC, a estratégia do município de Vitória, relacionando-a ao SLPR; b) identificar as perspectivas do BSC para o SLPR; c) identificar os objetivos estratégicos, indicadores, metas e o mapa estratégico do SLPR; e d) registrar as lições aprendidas no processo de construção do planejamento estratégico no SLPR com a aplicação da metodologia da pesquisa-ação. O modelo proposto pode vir a ser replicado em outros municípios,

como referência para o planejamento estratégico de serviços de natureza similar ao estudado.

Este estudo está estruturado nas seguintes partes, além desta introdução: referencial teórico, metodologia de pesquisa, resultados, e, por fim, as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Conforme Kaplan e Norton (2004b), a estratégia de uma organização descreve como ela pretende criar valor para seus acionistas, clientes e cidadãos. Para Mintzberg (1987), a estratégia pode ser: um plano, ou seja, direção, guia, curso de ação para o futuro, passo a passo e objetividade; um padrão, isto é, a consistência em comportamentos ao longo do tempo; uma perspectiva, ou seja, a maneira fundamental de uma organização fazer as coisas; um truque (*ploy*), isto é, uma “manobra” específica para enganar um oponente ou concorrente; e uma posição, que diz respeito à localização de determinados produtos em determinados mercados, determinando seu papel na indústria. Esta última, alinhada à visão de Porter (1996). Eisenhardt (1999), numa conceituação bem simples, entende que a estratégia serve para responder às seguintes questões: onde se pretende chegar e como chegar lá. Com um entendimento bem geral, Barney (2002) entende que estratégia é a teoria da empresa em como competir de forma bem-sucedida. Essas visões apontadas a título de exemplo, assim com tantas outras aparentemente divergentes, na verdade são complementares.

Uma vez formulada a estratégia, passa-se ao processo de implementação, mensuração e monitoramento dos resultados obtidos. Não se pode

especificar uma estrutura apropriada sem o conhecimento da estratégia (ANDREWS, 1980).

As organizações públicas frequentemente têm dificuldades em construir uma clara e concisa estratégia, não estando isentas da tentação de querer servir a todos, ou seja, satisfazer as inúmeras partes interessadas (*stakeholders*). Estas organizações, no entanto, podem ter pouco incentivo em formular uma visão de longo prazo, por conta da rotatividade das lideranças eleitas. Ao ser tentadas a fazer tudo para todos, podem acabar fazendo não muito em tudo (NIVEN, 2011).

Kaplan e Norton (2001) sugerem que a estratégia pode ser um conceito estranho para uma organização pública. Pode acontecer de uma estratégia detalhar todas as iniciativas planejadas para um determinado período. Uma abordagem é informar aos *stakeholders* e funcionários qual o foco do serviço prestado à comunidade (ex.: educação, prevenção ou auxílio a comunidade), definindo a direção e provendo um contexto para o desenvolvimento dos objetivos e indicadores, no qual será seguido com o mapa estratégico e o BSC (NIVEN, 2011).

As organizações perseguem seus objetivos, buscando com isso as condições que as mantenham no longo prazo no mercado. O objetivo estratégico prevê uma posição de liderança almejada e estabelece critérios no qual a organização usará para representar a sua evolução. O conceito também engloba um processo de gestão que inclui: 1) dar a atenção à essência da vitória; 2) motivar os colaboradores ao comunicar o valor da meta; 3) permitir espaço para contribuições individuais e de equipes; 4) sustentar o entusiasmo; e 5) guiar a alocação de recursos. O objetivo estratégico captura a essência da vitória. Deve ser estável e deve estabelecer uma

meta que justifique o esforço pessoal e o comprometimento (HAMEL; PRAHALAD, 1994).

Para Ahlstrand, Lampel e Mintzberg (2000), a finalidade de um plano é especificar um resultado desejado – um padrão – em algum tempo futuro, e a finalidade do controle é avaliar se tal padrão foi ou não alcançado. É através do planejamento estratégico que a organização formula um explícito e integrado conjunto de estratégias que pretende seguir no futuro.

O estabelecimento de um plano estratégico (PE) torna-se a tarefa mais importante da alta administração. A função do planejamento estratégico é propor maneiras de modificar essas operações do dia a dia de tal modo que a organização se mantenha competitiva no mercado (CAMPOS, 1996).

Para Niven (2011), seis etapas devem ser seguidas no processo de planejamento estratégico no setor público: 1) o comprometimento da organização e o envolvimento da liderança executiva; 2) executar uma análise do ambiente interno e externo, avaliando as tendências da sociedade, demografia, a economia, a tecnologia, a situação política, a mudança nas regulações e a competição; 3) conduzir uma análise dos *stakeholders*, primeiramente identificando-os e posteriormente determinando as suas necessidades; 4) executar a análise de SWOT; 5) identificar as questões estratégicas; e 6) desenvolver a estratégia.

2.1 O MODELO DE BALANCED SCORECARD – BSC

O BSC é um sistema de gerenciamento de performance (HOQUE, 2014), que pode ser usado em organizações de qualquer tamanho para alinhar visão e

missão com os requerimentos dos clientes e o trabalho do dia-a-dia, gerenciar e avaliar a estratégia do negócio, monitorar a eficiência operacional proporcionada pelas melhorias, construir uma capacidade organizacional e comunicar progresso a todos os empregados (ROHM; HALBACH, 2005). Pode ser descrito como uma cuidadosa seleção de indicadores derivados da estratégia da organização. Os indicadores selecionados para o *score-card* representam o modo pelo qual os líderes podem se comunicar com os empregados e *stakeholders* externos sobre os resultados e os direcionadores de performance pelos quais a organização irá alcançar a sua missão e os objetivos estratégicos (NIVEN, 2011).

O BSC utiliza os mapas estratégicos como uma ferramenta de comunicação. Os indicadores do BSC são derivados dos objetivos que aparecem no mapa estratégico, sendo o coração do BSC. Os indicadores de performance servem como um poderoso dispositivo de monitoramento, mas sem o benefício de um claro mapa estratégico compelindo a estratégia, muito do valor contextual é perdido. O mapa estratégico comunica a estratégia, enquanto os indicadores de performance monitoram o curso para assegurar que a organização permanece na trajetória escolhida (NIVEN, 2011). O BSC sugere, inicialmente, 04 perspectivas:

Perspectiva do cliente: Na definição dos objetivos para a perspectiva dos clientes do mapa estratégico, surgem normalmente três questões críticas: 1) Quem são nossos clientes? 2) O que nossos clientes esperam e demandam de nós?; e 3) Qual a nossa proposta de valor em servi-los? A proposição de valor simplesmente representa como é a proposta de acréscimo de valor para os clientes, que o diferencia dos outros concorrentes (NIVEN, 2011; KAPLAN; NORTON, 2004b, 2006).

Perspectiva dos processos internos:

Dentro da perspectiva dos processos internos, devem ser identificados os processos chave no qual a organização deve ser excelente de forma a continuar adicionando valor aos clientes. Para satisfazer os clientes, devem ser identificados novos processos internos além de focar os esforços para aprimorar as atividades existentes (NIVEN, 2011; KAPLAN; NORTON, 2004b, 2006).

Perspectiva financeira: Os objetivos financeiros são um importante componente da estratégia. Nas organizações com fins lucrativos os objetivos nesta perspectiva representam a finalidade da estratégia, tipicamente culminando com objetivos visando aumentar o valor para o acionista. Para as organizações sem fins lucrativos e do setor público, os objetivos financeiros asseguram que estão sendo alcançados os melhores resultados, fazendo o trabalho de uma maneira eficiente que minimiza o custo, culminando com objetivos tais como expandir as fontes de receita, conter custos e utilizar os bens de forma eficiente (NIVEN, 2011; KAPLAN; NORTON, 2004b, 2006).

Perspectiva do aprendizado e crescimento: Para alcançar resultados favoráveis para o processo interno e clientes, deve ser observada a perspectiva do aprendizado e crescimento. Os objetivos desta perspectiva viabilizam as outras perspectivas. Na essência, são a fundação no qual o mapa estratégico é construído. Os objetivos desta perspectiva irão ajudar a fechar o *gap* e assegurar performance sustentável para o futuro (NIVEN, 2011; KAPLAN; NORTON, 2004b, 2006).

O modelo para criação de valor no setor público é semelhante ao modelo do setor privado, mas com diferenças importantes (KAPLAN;

NORTON, 2004b). Primeiro, o critério definitivo de sucesso para as organizações do setor público é o desempenho no cumprimento da missão (NIVEN, 2011). As organizações do setor privado, em qualquer setor econômico, podem adotar uma perspectiva financeira homogênea: aumento do valor para os acionistas. Já as organizações do setor público abrangem um conjunto amplo e diversificado de missões e, portanto, devem definir seu impacto social e seus objetivos maiores de maneira diferente. Como no modelo do setor privado, as organizações do setor público cumprem sua missão ao atenderem às necessidades dos clientes-alvo (grupo de interesse ou *stakeholders*, como algumas dessas organizações denominam o público que se beneficia com seus serviços) (KAPLAN; NORTON, 2004b). As organizações alcançam o sucesso por meio da performance dos processos internos, com o apoio de seus ativos intangíveis (aprendizado e crescimento). A perspectiva fiduciária, embora não dominante, reflete os objetivos de importante grupo de interessados – os contribuintes ou doadores que fornecem os recursos financeiros. Ao satisfazer a esses dois grupos de interesse ou *stakeholders* – acionistas e clientes – de maneira compatível com a missão, a organização cria uma arquitetura estratégica eficiente e eficaz que reflete os temas de produtividade e crescimento da receita utilizada pelas organizações do setor privado (KAPLAN; NORTON, 2004b; NIVEN, 2011). A diferença básica se dá na relação causa e efeito entre a perspectiva do cliente e a perspectiva financeira para organizações do setor privado, enquanto que, em organizações do setor público e entidades sem fins lucrativos, há um paralelismo

nas perspectivas do cliente e aquela, nesse caso chamada, perspectiva fiduciária.

Entretanto, existem críticas com relação ao conceito e aplicações do BSC. Conforme Norreklit (2000), as relações de causa e efeito pretendidas por Kaplan e Norton podem ser simplesmente correlacionadas ou interdependentes e também podem falhar em considerar a antecendência cronológica que a variável causa deve possuir frente à variável efeito.

2.2 A IMPORTÂNCIA E COMPLEXIDADE DOS STAKEHOLDERS NO SERVIÇO PÚBLICO

As organizações, sejam privadas, públicas ou sem fins lucrativos, existem primariamente para servir e satisfazer as necessidades dos principais *stakeholders*. Somente entendendo as suas necessidades e de alguma forma melhorando as suas vidas, uma organização será hábil para trabalhar em direção ao cumprimento da sua missão (NIVEN, 2011).

Existe uma variedade de *stakeholders* no serviço público, incluindo os usuários dos serviços e clientes, futuros ou potenciais usuários, excluídos e não usuários, cidadãos, comunidades locais, membros eleitos, tomadores de decisão, empregados, outras agências públicas, parceiros comerciais e voluntários, associações profissionais e a sociedade como um todo (DONELLY, 1999). Sendo assim, a primeira etapa de qualquer análise dos *stakeholders* é identificar quem eles são, e isto pode ser desafiador, seguindo-se sua priorização, considerando as implicações estratégicas dos relacionamentos.

2.3 O SERVIÇO DE LICENCIAMENTO DE PEQUENAS REFORMAS

O licenciamento das obras está relacionado com a política de desenvolvimento urbano, que deve ser prestado pelos Municípios aos cidadãos (BRASIL, 1988). É instrumentalizado através do “Alvará de Autorização”, que visa licenciar obras de baixa complexidade, de menor impacto na cidade. Para este tipo de licença, a análise do pedido é simplificada e não exige a aprovação prévia do projeto de arquitetura ou engenharia, o que diminui significativamente o tempo para a sua regular tramitação (VITÓRIA, 1998). O SLPR assume um tipo de licenciamento genérico que o legislador buscou delimitar através da definição constante do anexo 1 da Lei 4821/98 (VITÓRIA, 1998): “PEQUENA REFORMA - consiste em obra sem alteração de uso, sem supressão ou acréscimo de área, e sem alterações que infrinjam o Código de Obras e legislação referente ao parcelamento, uso e ocupação do solo.”

Por se tratar de um serviço público municipal relativo ao exercício do poder de polícia, está sujeito ao pagamento de taxas que geram uma receita própria. O equilíbrio entre receitas e custos é um elemento de justiça fiscal, pois impede que os recursos públicos, que deveriam ser colocados à disposição de todos, sejam alocados em benefício dos poucos que utilizam o serviço (BELEIRO, 2000). Adicionalmente, um excesso de receita pode, eventualmente, contribuir para a arrecadação municipal em períodos de crise econômica (VITÓRIA, 2015).

3 METODOLOGIA DE PESQUISA

O presente estudo caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa, descritiva e de corte

transversal. O método adotado neste trabalho foi a pesquisa-ação.

Segundo Macke (2006), a pesquisa-ação é uma estratégia de condução de pesquisa aplicada de natureza participativa e qualitativa, voltada para a busca de solução coletiva a determinada situação-problema, dentro de um processo de mudança planejada. Esta estratégia contempla, simultaneamente, processos de pesquisa e de intervenção (ação), os quais emergem da participação efetiva dos atores envolvidos e do pesquisador. A pesquisa aplicada deve preocupar-se com a elaboração de diagnósticos, a identificação de problemas e a solução dos mesmos, exigindo conhecimentos, métodos e técnicas que são bastante diferentes dos recursos intelectuais mobilizados em pesquisa básica. Em particular, são exigidas maiores habilidades de comunicação e trato com pessoas e grupos (THIOLLENT, 1997; MACKE, 2006). Conforme Teles (1998), a pesquisa-ação pode ser definida como um tipo de pesquisa social de base empírica, concebida e realizada sem a ênfase da preocupação científica formal baseada na quantificação. Sua tônica é a estreita relação com a ação ou a resolução de um problema de ordem coletiva. Busca a valoração da compreensão e da interação entre os diferentes pesquisadores e os membros da situação investigada.

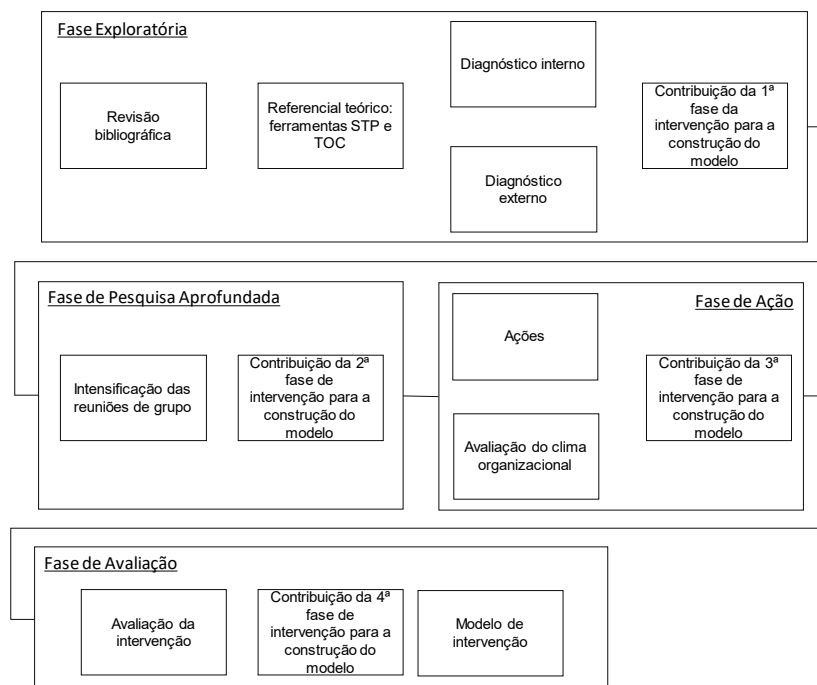
Conforme Thiollent (1997) e Macke (2006), sendo a pesquisa-ação uma concepção de pesquisa e intervenção em determinados setores de atuação social, junto aos atores significativos em processos de mudança, a mesma busca pode alcançar dois grandes objetivos: a) a descrição da situação-problema, com base em verbalizações dos diferentes autores em suas linguagens próprias; e b) a inter-

venção, que aponta que os conhecimentos derivados das inferências são inseridos na elaboração de estratégias ou ações.

A unidade de análise foi a Gerência de Fiscalização de Posturas e Edificações (GFPE), responsável pelo licenciamento de pequenas reformas no Município de Vitória, ES. A observação se deu no ano de 2015, após a aprovação do planejamento estratégico municipal 2013-2016. A população estudada foi composta por gerentes e funcionários responsáveis pela gestão do SLPR: 02 (dois) gerentes com curso superior, 02 (dois) coordenadores com curso superior, 01 (um) assessor com curso superior, 01 (um) engenheiro, 01 (um) arquiteto, 02 (dois) técnicos, 01 (um) coordenador e 01(um) funcionário administrativo com curso médio. No total 11 (onze) pessoas participaram da intervenção, embora algumas delas não tenham estado presentes em todos os eventos. A pesquisa foi formalmente autorizada pela instituição.

Os procedimentos metodológicos adotados são mostrados na Figura 1, conforme proposto por Macke (2006). Thiollent (1997) e Macke (2006), identificam quatro fases na pesquisa-ação: a) fase exploratória, quando é feito o diagnóstico para identificar os problemas, as capacidades de ação e de intervenção na organização; b) fase de pesquisa aprofundada, quando é feita a coleta de dados; c) fase de ação, quando ocorre o planejamento e a execução das ações, levantada a partir das discussões com as equipes participantes do projeto; d) fase de avaliação, responsável pelo resgate do conhecimento obtido (*feedback*) e possível direcionamento das ações. Macke (2006) ressalta que existe uma simultaneidade entre as fases, e que a geração do conhecimento ocorre em todas elas, não se limitando, portanto, à fase de avaliação. Este caráter dinâmico da pesquisa-ação, além de possibilitar a construção processual do conhecimento, permite estudar um processo de mudança planejada, isto é, como passar de uma situação existente para uma situação desejada.

Figura 1 – Procedimentos metodológicos: pesquisa-ação



Fonte: Macke (2006).

4 RESULTADOS

4.1 PRIMEIRA FASE DE INTERVENÇÕES: FASE EXPLORATÓRIA

Iniciando a primeira fase da intervenção, para compreensão do referencial conceitual, foi obtido o comprometimento da instituição em participar do estudo. Posteriormente, foi feito o diagnóstico interno e externo do serviço. Na sequência, buscou-se compreender o SLPR e identificar a legislação que disciplina o serviço, a política estratégica do Município de Vitória e os indicadores propostos pelo Banco Mundial, através do Municipal Scorecard 2008 (WORLD BANK, 2009).

Para realização do diagnóstico interno e externo, foi utilizado o modelo de SWOT. Durante a pesquisa, com relação ao diagnóstico interno, foram identificadas as forças e fraquezas que impulsionam a instituição no alcance da sua missão. Com relação ao diagnóstico externo, foram identificados os fatores ambientais que criam oportunidades e ameaças para a instituição no alcance da sua missão.

4.1.1 Identificação dos stakeholders do SLPR

Somente conhecendo os *stakeholders* e suas necessidades uma organização será hábil para trabalhar em direção ao cumprimento da sua missão (NIVEN, 2011). Partindo da lista dos principais *stakeholders* nas organizações públicas proposta por Niven (2011), foram identificados durante a pesquisa os *stakeholders* do SLPR: 1) clientes do serviço, pessoas físicas e jurídicas; 2) servidores municipais ou colaboradores que atuam no serviço;

3) agentes políticos, tais como o Prefeito, Vereadores e o Secretário Municipal de Desenvolvimento da Cidade; 4) a SEMAD (Secretaria Municipal de Administração), que é o fornecedor que provê a infraestrutura para o trabalho; 5) o SINDUSCON-ES (Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Espírito Santo), que tem interesse no desenvolvimento no setor da construção civil; 6) o SIPCES-ES (Sindicato Patronal de Condomínios e Empresas de Administração de Condomínios do Estado do Espírito Santo), que tem interesse nas obras em condomínios; 7) a SEMFA (Secretaria Municipal da Fazenda), que é o provedor dos recursos orçamentários; 8) a imprensa, que faz a interação do serviço com a comunidade; 9) os competidores, municípios vizinhos da Serra, Vila Velha e Cariacica, que disputam os investimentos; 10) o CREA-ES (Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Espírito Santo); 11) o CAU (Conselho Regional dos Arquitetos e Urbanistas do Espírito Santo).

4.1.2 Contribuição da primeira fase: a compreensão do referencial conceitual

Inicialmente foi feita a pesquisa documental buscando identificar e tipificar os pedidos que os cidadãos protocolam objetivando licenciar sob o título de “pequenas reformas”, sendo identificadas as demandas de licenciamento. Posteriormente foi obtido o Plano Estratégico de Vitória (PEV) 2013-2016 já aprovado pela alta administração e em vigor (VITÓRIA, 2013). As bases de atuação foram divididas em quatro diretrizes estratégicas: Gestão Compartilhada, Transparente e Eficiente; Desenvolvimento com Sustentabilidade; Equidade e Justiça Social; e Ambiente Social de Paz (VITÓRIA, 2013).

4.1.3 Municipal Scorecard (MSC) 2008 – alvará de construção – indicadores

O MSC 2008, elaborado pelo Banco Mundial, propôs o primeiro conjunto de indicadores, que denominou índice de desempenho, que são:

- 1) **Tempo**, determinado em dias transcorridos para a obtenção de um alvará a partir da data em que o requerimento é entregue a prefeitura até a data em que a licença foi emitida;
- 2) **Custo**, como um percentual do PIB per capita, mensurado a partir de uma estimativa da soma dos pagamentos das taxas municipais indicada pelo interessado ao ser perguntado sobre quanto gastou para atender as exigências necessárias para concluir o trâmite;
- 3) **Visitas**, que correspondente ao número de vezes que o interessado teve que ir até a prefeitura durante o processo de licenciamento;
- 4) **Indeferimentos**, correspondente a um percentual bruto sobre todas as solicitações apresentadas que foram indeferidas durante o ano (WORLD BANK, 2009).

O segundo conjunto de indicadores, denominado índice de processo, são:

- 1) **Informações**, refere-se a qualidade, precisão e acessibilidade das informações fornecidas pela prefeitura aos usuários;
- 2) **Treinamento**, refere-se a realização por parte da municipalidade de capacitação contínua para os funcionários que participam do processo de licenciamento;
- 3) **Inspeções**, refere-se a existência por parte da prefeitura de processos adequados de fiscalização;
- 4) **Ferramentas**, refere-se ao uso da tecnologia da informação na informatização dos procedimentos e na existência de um banco de dados informatizado;
- 5) **Sistema de Atendimento ao Usuário**, refere-se a existência por parte da prefeitura de um sistema de atendimento ao usuário, formado por um sistema de queixas e sugestões e uma infraestrutura

adequada de atendimento; 6) **Auditorias**, refere-se a existência por parte da prefeitura de um sistema de contratação de auditorias interna e externa de seus processos (WORLD BANK, 2009).

4.2 SEGUNDA FASE DA INTERVENÇÃO: FASE DE PESQUISA APROFUNDADA

A contribuição desta fase foi a identificação das alternativas de mudança. Primeiramente buscou-se entender a relevância do SLPR para a sociedade, o que permitiu construir um novo conceito para “pequena reforma”. Posteriormente, os seguintes passos foram traçados: 1) foram identificados os *stakeholders* e suas necessidades e expectativas; 2) foram definidos a missão, visão e valores do serviço; 3) foram definidos os objetivos estratégicos, de forma alinhada com o PEV 2013-2016; 4) foram estudados como estes objetivos estratégicos poderiam ser alcançados. Com os objetivos estratégicos definidos, puderam ser identificadas as alternativas de mudança no SLPR.

4.3 TERCEIRA FASE DE INTERVENÇÃO: FASE DE AÇÃO

Durante a pesquisa, foi identificado que o conceito de pequena reforma necessitava ser reavaliado. Após discussões, a proposta é que pequena reforma passe a ter o seguinte conceito: “PEQUENA REFORMA – consiste em obras de pequeno porte que não são classificadas como obra nova ou reforma, e sem alterações que infrinjam o Código de Obras e legislação referente ao parcelamento, uso e ocupação do solo”.

Após identificados os *stakeholders* do SLPR, foram realizadas entrevistas junto aos seus repre-

sentantes no primeiro semestre do ano de 2015. Estes representantes foram escolhidos pelo pesquisador, totalizando 11 entrevistados. Foram feitas perguntas abertas de forma a captar as expectativas e necessidades dos entrevistados sobre o SLPR. Estas informações foram somadas às obtidas através de reuniões internas ou externas de trabalho, e pesquisa na mídia local. Como resultado, foram identificadas as principais necessidades e expectativas destes *stakeholders* com relação ao SLPR, sendo consenso que o serviço deve ter regras estabelecidas e estáveis para o licenciamento.

Posteriormente foram construídos a missão, visão e valores do serviço: 1) **Missão:** Licenciamento e fiscalização de obras não classificadas como obra nova ou reforma atuando sobre a ótica do gerenciamento de riscos com promoção da paz social, permitindo o desenvolvimento com sustentabilidade, atuando com equidade e justiça social, de forma compartilhada, transparente e eficiente; 2) **Visão:** Ser reconhecido como um serviço que promove a segurança e paz social com desenvolvimento, baixo custo, sustentável financeiramente, que garante aos cidadãos o acesso e as informações de forma equânime, com sistema de tecnologia dedicado ao serviço, gestão compartilhada, transparente, que qualifica e valoriza seus colaboradores, ambiando nos próximos 12 meses licenciar as obras em até 07 dias úteis; 3) **Valores:** Democracia participativa, transparência, ética, responsabilidade social, honestidade, criatividade e inovação.

Seguem-se as diretrizes existentes por parte da Prefeitura de Vitória e os objetivos estratégicos resultantes que emergiram da metodologia aplicada.

Diretriz 01 – Ambiente Social de Paz

Ao observar o rol das obras no qual o legislador elencou como sendo obrigatório o licenciamento através do “Alvará de Autorização” (VITÓRIA, 1998), percebe-se algo de comum entre estes serviços. Todos eles oferecem, na sua execução, um risco real ou potencial a segurança do próprio interessado ou dos cidadãos em geral, devendo, portanto, merecer atenção e ser tutelado pelo Município. Estas obras possuem diversos níveis de risco a segurança do cidadão, demandando cuidados diferenciados tanto no licenciamento como na fiscalização.

Também, durante a pesquisa, foi detectado ser comum o cidadão requerer um “Alvará de Autorização” para pequenas reformas, que possui procedimento menos complexo, visando obter uma rápida licença do município. Desta forma as exigências típicas para as obras mais complexas não são consideradas, que são as obras novas ou reformas, licenciadas através do “Alvará de Execução” (VITÓRIA, 1998). Nesta hipótese, deixa de aprovar os projetos de arquitetura e/ou hidrossanitário exigidos para a emissão da licença mais demorada (Alvará de Execução) desvirtuando o licenciamento concedido e atuando contrário a legislação.

Também, foi detectado na pesquisa que o cidadão tem em alguns casos a necessidade de ter um documento que o tranquilize com relação a legalidade da execução do serviço desejado. Isso ocorre quando existem outros *stakeholders* interessados, por exemplo, o síndico do prédio, o locador do imóvel ou o agente financeiro. Logo, a licença promove, além do interesse público inicial de minimizar os riscos a segurança da sociedade, algo importante para o licenciado que é a comprovação da legalidade.

Diretriz 02 – Desenvolvimento com Sustentabilidade

Por outro lado, com o atual cenário de crise econômica e necessidade de diminuir custos e aumentar a arrecadação (VITÓRIA, 2015), foi identificado um elemento de interesse que nem sempre está presente nos serviços públicos usuais. Por se tratar de um serviço público taxado, o atual cenário reforça a necessidade de diminuir os custos e aumentar a arrecadação, de forma que o serviço seja financiado pela sua própria arrecadação, tendo um equilíbrio entre os custos e as receitas, promovendo a sustentabilidade financeira. A sustentabilidade financeira promove justiça social ao evitar que recursos orçamentários adicionais sejam destinados a suprir os custos das demandas de licenciamento provocadas pelos usuários desse serviço.

Diretriz 03 – Equidade e Justiça Social

Durante a pesquisa foi detectado que os servidores não têm uma visão unificada dos procedimentos necessários para se obter a licença solicitada. Existem pedidos de licenciamento de pequenas reformas onde os procedimentos já estão consagrados, e existem outros tipos de pedidos onde cada um tem um entendimento que é compartilhado com os demais, chegando em alguns casos a uma definição conjunta dos documentos para atender ao caso concreto que se apresenta. Esta situação gera uma insegurança jurídica ao servidor, que tem o receio de orientar equivocadamente, e ao cidadão que tem o receio de sofrer uma ação fiscal. Esta situação gera uma sobrecarga de servi-

ço, consumindo recursos econômicos e pessoais de todos os envolvidos.

Diretriz 04 – Gestão Compartilhada, Transparente e Eficiente

Com relação ao uso da tecnologia da informação, não foi identificado o uso de um sistema dedicado ao SLPR, que permita receber o pedido em formulário digital, analisar o pedido, expedir a licença solicitada e gerar relatórios gerenciais.

Foi identificado também a ausência de uma gestão compartilhada que permita a adoção de novas experiências e a identificação das necessidades atuais e futuras dos diversos *stakeholders*. Também foi detectada a falta de transparência na gestão do serviço, não sendo possível através de levantamentos simples e acessíveis medir os resultados do serviço prestado. Durante a pesquisa, foi verificada a necessidade de qualificar o servidor de forma que o mesmo possa orientar melhor o cidadão e atuar com mais segurança na prestação do serviço.

Conforme percebido nas reuniões e entrevistas com os *stakeholders*, a necessidade de minimizar o tempo de concessão da licença é o objetivo que mais afeta a percepção do desempenho do serviço, sendo um fator essencial para o cumprimento da visão estabelecida. Logo, através da pesquisa documental, reuniões internas e as necessidades dos *stakeholders* foram identificados 12 (doze) objetivos estratégicos desse serviço, alinhados com o PEV 2013-2016 que são apresentados no Quadro 1.

Quadro 1 – Objetivos estratégicos do SLPR

#	Objetivos Estratégicos do SLPR
0-01	Minimizar o risco real ou potencial à segurança do cidadão
0-02	Minimizar o risco de desvirtuamento da licença concedida
0-03	Comprovar a legalidade do serviço que o cidadão pretende executar
0-04	Diminuir o custo per capita do serviço
0-05	Ser sustentável financeiramente
0-06	Ter regras estabelecidas e estáveis para o licenciamento
0-07	Disponibilizar informação acessível e confiável aos stakeholders
0-08	Criar sistema de tecnologias de informação ligado ao serviço
0-09	Possuir meios para a gestão compartilhada
0-10	Ser transparente
0-11	Qualificar e valorizar o servidor
0-12	Minimizar o tempo para a expedição do alvará

Fonte: Elaborado pelos autores.

De forma a viabilizar a realização dos objetivos estratégicos, foram estruturados planos de ação, cujos principais destaques, por objetivo, são expostos a seguir.

- **O-01 e O-02:** Elaboração de uma matriz de risco.
- **O-03:** A referida matriz de risco permite que as obras sejam normalmente licenciadas, com exigências diferenciadas compatíveis como o risco classificado.
- **O-04 e O-05:** Realização de um levantamento dos custos do serviço, bem como do valor arrecadado em taxas (receitas) no respectivo período. A sustentabilidade financeira somente será alcançada com o aumento das receitas e diminuição dos custos, até que seja atingido um resultado positivo.
- **O-06:** Elaboração de um Decreto Municipal com as informações legais ou necessárias para o serviço.
- **O-07:** Elaboração e publicação do Decreto Municipal e sua divulgação no site do Município de Vitória.
- **O-08:** Construção de um sistema dedicado no qual possam ser lançados os dados e emitir os relatórios gerenciais de uso interno e externo, contendo todas as informações necessárias para a gestão. Desta forma, será possível o licenciamento pela internet, bem como observar o desempenho do serviço medido pelos indicadores propostos, e o cumprimento das metas, facilitando a transparência do serviço.

- **O-09:** Intensificação das ações com os *stakeholders*, através dos diversos grupos de trabalhos existentes na SEDEC.
- **O-10:** Para atender ao décimo objetivo estratégico, foi proposto dar publicidade dos resultados e relatórios gerenciais utilizando o quadro de avisos do serviço e o website do Município de Vitória.
- **O-11:** Realização de treinamentos periódicos a todos os servidores engajados no serviço, informando sobre os elementos do planejamento estratégico estabelecido.
- **O-12:** Identificação da tipologia dos serviços usualmente licenciados, sendo definidos os níveis de risco e a documentação necessária para cada tipo de obra a ser licenciada. Espera-se que com o alcance dos onze primeiros objetivos esse objetivo também seja alcançado, podendo ser alvo de trabalhos futuros a medição e confirmação dessa influência através de procedimento estatístico de regressão linear.

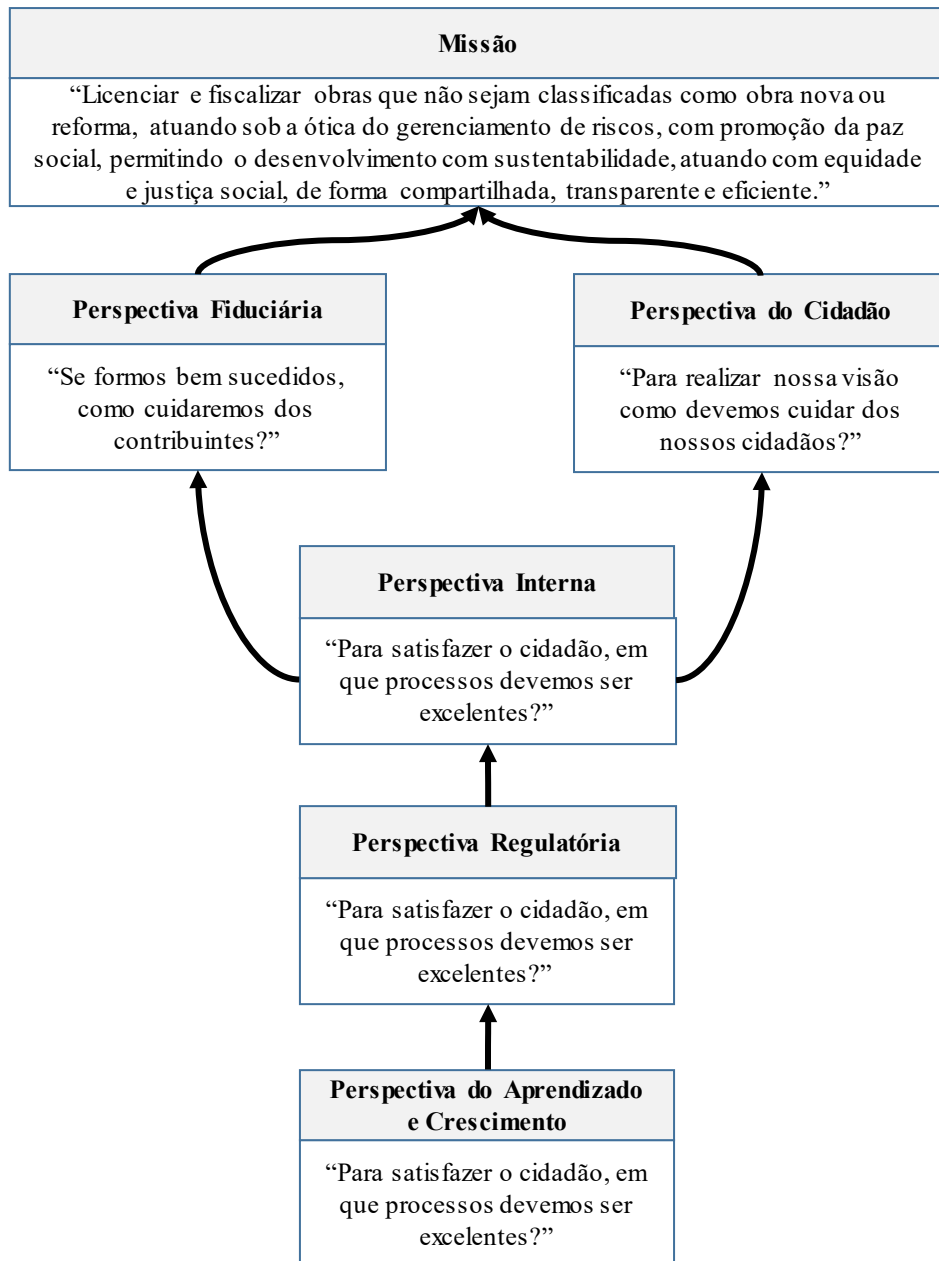
Considerando os objetivos estratégicos do SLPR, foi proposto o uso dos mesmos indicadores de desempenho e processo estabelecidos pelo Municipal Scorecard 2008 (WORLD BANK, 2009) para Alvará de Construção, adotando-se como meta os melhores resultados alcançados por outros municípios. Foi acrescentado o indicador de sustentabilidade financeira, que terá como meta que a diferença

entre as receitas e o custo do serviço em R\$ (reais) seja um valor positivo.

Observando as necessidades dos *stakeholders*, foi identificado a necessidade quase unânime de que o serviço deve ter regras estabelecidas e estáveis para o licenciamento. Esta necessidade, denominada "objetivo estratégico O-06", somente poderá ser alcançada, no âmbito do serviço público, através da edição de um instrumento legal que dê publicidade as decisões através da publicação de um Decreto Municipal que estabeleça e estabilize as regras e os procedimentos para o serviço. Sem este norte, cria-se uma insegurança técnica e jurídica entre os *stakeholders*, principalmente para os operadores do serviço que são os servidores municipais, que inviabiliza o alcance dos demais objetivos estratégicos e por consequência o cumprimento da missão.

A partir desta constatação, surge a necessidade de ser considerada uma nova perspectiva, não considerada pelos diversos estudos feitos por Kaplan, Norton (2000, 2004b) e Ni-ven (2011), que é a **perspectiva regulatória**. Partindo do incremento dos valores intangíveis da organização, em especial na qualificação e valorização do servidor presente na perspectiva do aprendizado e crescimento, surge a possibilidade de serem construídos instrumentos regulatórios mais eficientes e eficazes, que sustentarão as modificações futuras dos procedimentos internos constante da perspectiva interna proposta por Kaplan e Norton. Com a proposição desta nova perspectiva regulatória, ainda não presente na literatura, tem-se o modelo indicado na Figura 2.

Figura 2 – As perspectivas do BSC no SLPR



Fonte: Elaborado pelos autores.

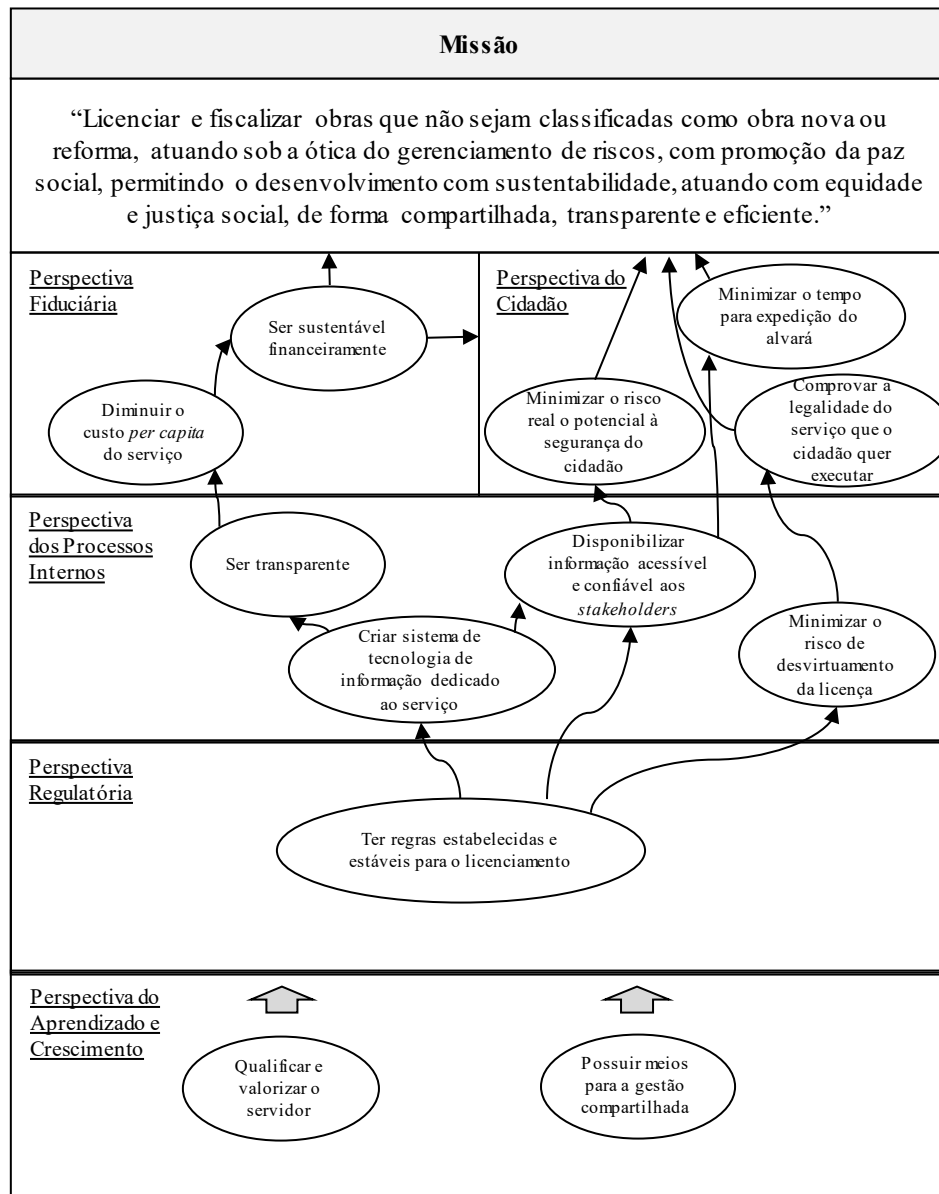
Foi construído o mapa estratégico do serviço. As setas indicam as relações causa e efeito ressaltadas por Kaplan e Norton nos seus diversos trabalhos e por Niven (2011), onde a melhoria de um objetivo medido por seus indicadores impulsiona o incremento do objetivo seguinte, visando no final o cumprimento da

missão. Os objetivos estratégicos relacionados a qualificação e valorização do servidor e gestão compartilhada, O-11 e O-09, sustentam as demais perspectivas, em especial a perspectiva regulatória. A perspectiva regulatória, caracterizada pelo objetivo estratégico O-06, tem como indicador a necessidade de elaboração de um

Decreto Municipal, sem o qual não será possível avançar para as perspectivas e objetivos seguintes

tes e o alcance da missão. A Figura 3 apresenta o mapa estratégico proposto.

Figura 3 – O mapa estratégico no SLPR



Fonte: Elaborado pelos autores.

4.4 QUARTA FASE DA INTERVENÇÃO: FASE DA AVALIAÇÃO

Considerando que nenhuma inovação foi feita nos últimos 10 anos, e que foi consenso en-

tre os participantes que o modelo de licenciamento atual está esgotado, foi observado na pesquisa que esta situação é decorrente, em grande parte, pelos seguintes fatores: 1) a situação de monopólio na prestação do serviço, com prejuízos a criatividade e

inovação no SLPR; 2) a dificuldade e/ou impossibilidade de criar incentivos financeiros aos colaboradores; 3) a acomodação proporcionada pela estabilidade. Estes resultados confirmam os achados de Wilson (1989) para as organizações públicas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo propôs desdobrar, baseado no BSC e a partir do direcionamento estratégico municipal, o planejamento estratégico para o SLPR no Município de Vitória. Buscou, também, identificar as perspectivas do BSC, os objetivos estratégicos, os indicadores, as metas e o mapa estratégico do SLPR, bem como registrar as lições aprendidas no processo de construção do planejamento estratégico por meio da metodologia da pesquisa-ação e da utilização de ferramentas determinadas no referencial teórico. Por fim, foi feito o resgate da contribuição acadêmica obtida durante a construção do planejamento estratégico no serviço pesquisado.

Há que se destacar como contribuição teórica no campo da estratégia e, particularmente, ao uso do BSC, a incorporação da dimensão regulatória que, numa relação de causa e efeito, é preliminar à dimensão de processos internos. Relacionada a esta dimensão e corroborando sua importância, encontra-se outra contribuição relevante do estudo realizado: a nova definição de pequena reforma. Essa definição poderá ser formalizada por meio de alteração da Lei Municipal nº 4821/98 (VITÓRIA, 1998), exemplificando uma ação de impacto nos *stakeholders* do município e do serviço objeto do estudo.

Apesar da pesquisa ter sido feita exclusivamente no Município de Vitória, foram extraídos resultados que podem ser parcialmente generali-

zados para este serviço em outros municípios, tal como o modelo de criação de valor com a Perspectiva Regulatória (Figura 2), o Mapa Estratégico (Figura 3) e os indicadores do serviço.

Como lições aprendidas, no cenário de escassez de arrecadação (VITÓRIA, 2015), a elaboração do planejamento estratégico num serviço público taxado proporciona novas oportunidades, possibilitando uma estratégia diferenciada na sua elaboração. A necessidade de promover a justiça fiscal e de aumentar a arrecadação, seja para que os custos dos serviços sejam suportados exclusivamente pelas respectivas taxas, seja pela possibilidade de obter arrecadação adicional, permite que este serviço possa ser futuramente estudado sob a ótica das empresas privadas que vislumbram o lucro, fato impossível em serviços públicos não taxados.

Foram registradas, também, no processo de construção do planejamento estratégico no SLPR contribuições relativas à aplicação da metodologia da pesquisa-ação. São elas: 1) a incerteza esteve presente durante todo o processo; 2) foi detectada a necessidade da alta administração manter o controle sobre as discussões, assegurando o poder político, o que em alguns momentos dificultou o desenrolar natural dos trabalhos; 3) durante as reuniões, persistiu a dúvida se os objetivos estratégicos realmente representavam os interesses de todos os *stakeholders*; 4) foi detectada a preocupação sobre a continuidade do processo em médio e longo prazo, devido a possibilidade de alteração da liderança gerencial; 5) foi observada a dificuldade futura de transmissão da informação a todos os colaboradores; 6) foi identificada a falta de relações interpessoais, ou relações desgastadas devido a conflitos anteriores no ambiente de trabalho; 7)

foi observada a preocupação a respeito do tempo dispendido na elaboração e posterior implementação do planejamento estratégico; 8) foi identificada a preocupação sobre como seriam tratados os possíveis conflitos de interesse dos stakeholders; 9) foi observado um certo receio na implantação dos indicadores devido a possibilidade de medição e divulgação dos resultados para o público externo; 10) foi constatado que alguns problemas são tratados por diferentes departamentos; 11) foi observada a desmotivação provocada pelo momento de crise econômica, que dificulta a criação de uma subunidade especializada, treinamentos ou novas contratações. Em suma todos esses pontos vieram à tona pela aplicação rigorosa da referida metodologia de pesquisa e podem contribuir para sua aplicação em futuras pesquisas de mesma natureza.

Também como contribuição teórica, foi proposto um modelo de BSC apresentado na Figura 2, com a inclusão da perspectiva regulatória, que é afetada pela perspectiva do aprendizado e crescimento e suporta a perspectiva interna, consistente com a relação de causa e efeito intrínseco ao referido modelo. Há que ressaltar que não foram encontrados estudos anteriores relativos à implantação de um processo de planejamento estratégico em SLPR em outros municípios, o que torna confere contribuição teórica e prática deste estudo à gestão de serviços públicos.

Entretanto, dificuldades futuras para implantação do próprio modelo produzido não podem ser descartadas. A estrutura departamental da instituição pública é forte política e culturalmente,

o que pode dificultar a adoção das iniciativas propostas e o engajamento dos servidores no processo de mudança requerido. Os indicadores e metas propostos para cada objetivo estratégico ainda carecem de um desdobramento para os níveis tático e operacional.

Como limitações da pesquisa, há que se destacar: 1) não envolveu outros municípios; 2) reflete posições e opiniões do grupo político no poder; 3) não se aprofundou nos aspectos culturais da organização e dos servidores; 4) não aprofundou o relacionamento dos serviços objeto do estudo com seus stakeholders; 5) não avaliou a possível resistência a mudanças pelos *stakeholders*; 6) não fez o desdobramento dos indicadores para os níveis tático e operacional. Estas questões podem ter influenciado os resultados encontrados e restringir a aplicação do modelo desenvolvido para outras instituições de mesma finalidade.

Estudos futuros poderão investigar: 1) as barreiras culturais à implementação de mudanças de natureza estratégica em serviços públicos e, especificamente, em serviços de licenciamento de pequenas reformas; 2) o desmembramento do planejamento estratégico aos níveis táticos e operacionais; 3) o teste das relações de causa e efeito entre os objetivos estratégicos estabelecidos e realizados e o tempo para expedição do alvará; 4) aprofundar o entendimento dos relacionamentos com os diversos *stakeholders* e formas de gerenciá-los; 5) o acompanhamento da implementação do BSC no serviço público estudado.

REFERÊNCIAS

- AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J.; MINTZBERG, H. **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Bookman, 2000.
- ANDREWS, K. R. **The concepts of corporate strategy**. 2ª ed. Homewood: Irwin, 1980.
- BALEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. 11ª ed.. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2000.
- BAIRD, K.; SCHOCH, H.; CHEN, Q. Performance management system effectiveness in Australian local government. **Pacific Accounting Review**, v. 24, n. 2, p. 161-185, 2012.
- BARNEY, J. B. **Gaining and sustaining competitive advantage**. New York: Addison-Wesley Publishing Company, 2ª ed., 2002.
- BOLÍVAR, M. P. R.; HERNÁNDEZ, A. M. L.; RODRÍGUEZ, D. O. Implementing the *Balanced Scorecard* in public sector agencies: An experience in municipal sport services. **Academia Revista Latinoamericana de Administracion**, v. 45, 2010.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 1988.
- CAMPOS, V. F. **Gerenciamento pelas diretrizes**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fundação Christiano Ottoni, Escola de Engenharia da UFMG, 1996.
- DONNELLY, M. Making the difference: quality strategy in the public sector. **Managing Service Quality: An International Journal**, v. 9, n. 1, p. 47-52, 1999.
- EISENHARDT, K. M. Strategy as strategic decision making. **Sloan Management Review**, v. 40, n. 3, p. 65-72, 1999.
- HAMEL, G.; PRAHALAD C. **Competing for future**. Cambridge: Harvard Business Review Press, 1994.
- HOOD, C.. Options for Britain: measuring and managing public services performance. **The Political Quarterly**, v. 79, n. s1, p. 7-18, 2008.
- HOQUE, Z. 20 years of studies on the *Balanced Scorecard*: Trends, accomplishments, gaps and opportunities for future research. **The British Accounting Review**, v. 46, n. 1, p. 33-59, 2014.
- KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. Having trouble with your strategy? Then map it. **Harvard Business Review**, v. 78, n. 5, p. 167-176, 2000.
- KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **The strategic focused organization: How Balanced Scorecard companies thrive in the new business environment**. Boston, MA: Harvard Business School Press, 2001.
- KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. Measuring the strategic readiness of intangible assets. **Harvard Business Review**, v. 82, n. 2, p. 52-63, 2004.
- KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **Mapas estratégicos: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **Alignment: Using the Balanced Scorecard to create corporate synergies**. Boston, MA: Harvard Business School Press, 2006.

REFERÊNCIAS

- MACKE, J. A pesquisa-ação como estratégia de pesquisa participativa. In: Silva, A. B. da; Godoi, C. K.; Bandeira-de-Melo, R. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, p. 217-249, 2006.
- MALTZ, A. C.; SHENHAR, A. J.; REILLY, Richard R. Beyond the *Balanced Scorecard*: Refining the search for organizational success measures. **Long Range Planning**, v. 36, n. 2, p. 187-204, 2003.
- MINTZBERG, H. The strategy concept I: the five Ps for strategy. **California Management Review**, v. 30, n. 1, p. 11-24, 1987.
- MONTEIRO, A.; CORREA, V.; GALLO, R. **Prefeitura emperra licenças em SP e só libera 02 obras em seis meses**. Folha de São Paulo on-line. FOLHA. Edição 24/04/2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/04/1267745-prefeitura-emperra-licencas-em-sp-e-so-libera-2-obras-em-seis-meses.shtml>> Acesso em 06/01/2014.
- MUSCAT, A. R. N.; BIAZZI, M. R.; MIGUEL, P. A. C. Implementação da estratégia utilizando BSC: um estudo de caso no setor público brasileiro. **Revista GEPROS**, n. 2, v. 3, p. 35-47, 2007.
- NIVEN, P. R. *Balanced Scorecard: Step-by-step for government and nonprofit agencies*. 2. ed. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, 2011.
- NORREKLIT, H. The balance on the balanced scorecard a critical analysis of some of its assumptions. **Management Accounting Research**, v. 11, n. 1, p. 65-88, 2000.
- PORTER, M. E. What is strategy? **Harvard Business Review**, November-December, p. 61-78, 1996.
- ROHM, H.; HALBACH, L. Developing and using *Balanced Scorecard* performance systems. **The Balanced Scorecard Institute**, 2005.
- TAMAKI, E. M.; TANAKA, O. Y.; FELISBERTO, E.; ALVES, C. K. A.; JUNIOR, M. D.; BEZERRA, L. C. A.; MIRANDA, A. S. Metodologia de construção de um painel de indicadores para o monitoramento e a avaliação da gestão do SUS. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 17, n. 4, p. 839-849, 2012.
- TELES, R. S. Design Ergonômico Participativo. In: SEMINÁRIO DE METODOLOGIA DE PROJETOS DE EXTENSÃO, 2., 1998. **Anais [...]**. Rio de Janeiro, Coppe, p. 83-97, 1998.
- THIOLLENT, M. **Pesquisa-ações nas organizações**. São Paulo: Atlas, 1997.
- VITÓRIA. Lei nº 4.821, de 30 de dezembro de 1998. Institui o Código de Edificações do Município de Vitória. **Prefeitura Municipal de Vitória**, Vitória, 1998.
- VITÓRIA. Planejamento Estratégico 2013-2016. **Prefeitura Municipal de Vitória**, Vitória, 2013.
- VITÓRIA. **Perfil socioeconômico de Vitória**. Referência 2011. Disponível em: <http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/geral/perfil.asp>. Acesso em: 14 set. 2014.

REFERÊNCIAS

VITÓRIA. Prefeitura anuncia readequação do orçamento para driblar a crise econômica. Notícias de Vitória *on-line*. Edição 27/03/2015. Disponível em: <http://VITÓRIA.es.gov.br/noticia/prefeitura-anuncia-readequacao-do-orcamento-para-driblar-a-crise-economica-17441>. Acesso em: 09 abr. 2015.

WILSON, J. Q. **Bureaucracy**: What government agencies do and why they do it. Basic Books, 1989.

WORLD BANK. **Brasil – Municipal Scorecard 2008**: Medindo as barreiras administrativas a nível municipal na América Latina. Washington, DC: World Bank. 2009.