

CAOS E ESTRATÉGIAS EMERGENTES PARA CRISES: O CASO DO GOVERNO DE PERNAMBUCO.

CHAOS AND EMERGING STRATEGIES FOR CRISIS: THE CASE OF PERNAMBUCO STATE GOVERNMENT.

Ricardo Henrique Miranda de Araújo¹

Erica Piros Kovacs²

RESUMO

O objetivo dessa pesquisa é de investigar, no âmbito da administração pública, o processo de desenvolvimento de estratégias evolutivas, desencadeado por eventos caóticos no ambiente de atuação organizacional, a partir do sistema de medição de desempenho. Com o propósito exploratório, a pesquisa teve por objeto de estudo o caso do sistema de medição de desempenho configurado para atender o Plano de Contingenciamento de Gastos - PCG instituído pelo Governo do Estado de Pernambuco para enfrentamento da crise econômica vivenciada durante o ano de 2015. Os resultados demonstraram que o sistema de medição de desempenho, quando bem orquestrado, é decisivo para o sucesso do desenvolvimento de estratégias evolutivas, integrando diversos fatores dentro da organização considerados críticos como facilitadores ou barreiras para o sucesso dessas estratégias.

Palavras-chave: Estratégia. Planejamento Governamental. Administração Pública. Sistema de Medição de Desempenho.

ABSTRACT

The objective of this research is to investigate the process of development of evolutionary strategies within the public administration, triggered by changes in the organizational acting environment, from the performance measurement system. With exploratory purpose, the research used as the object of study the performance measurement system configured to attend the Contingency Plan of Spending - PCG established by the State of Pernambuco Government to face the economic crisis experienced during 2015. The results showed that the performance measurement system, when well-orchestrated, is critical to the successful development of evolutionary strategies, integrating several factors within the organization considered critical as facilitators or barriers to the success of these strategies.

Keywords: Strategy. Government Planning. Public Administration. Performance Measurement System.

¹ Secretaria de Controladoria do Estado de Pernambuco. ricardo.miranda@cge.pe.gov.br

² Universidade Federal Rural de Pernambuco ericapk@hotmail.com

1 Introdução

Os instrumentos estratégicos de que os governos tradicionalmente se utilizam para o planejamento de políticas públicas: planos, programas e ações de governo (projetos e atividades); são essencialmente formulados por uma visão mecanicista em que se assume a estabilidade como o estado “normal”, e que a instabilidade é observada como um defeito ou perturbação dessa normalidade; uma visão determinística, linear, preocupada com interações previsíveis entre simples variáveis, pressupondo mudanças sequenciais expressas em relações de causa e efeito vislumbradas a longo prazo.

Diferentemente, o que se tem observado na realidade é que o ambiente em que a administração pública atua não é estaticamente equilibrado; ele é complexo, dinâmico e com rápidas mudanças, exigindo constantes alterações de estratégias e operações para responder adequadamente novos contextos, em processos em que pequenas falhas são geradas e se amplificam dentro desse ambiente ao longo do tempo para autogerar crises, independentemente de fatores externos (MURPHY, 1996; FARAZMAND, 2003).

No esplendor de uma crise, exprimir o bordão do “quanto pior melhor” parece não fazer tanto sentido quando se refere a consecução das políticas públicas documentadas no planejamento governamental. No entanto, a tão veiculada expressão pode ser realística para o desenvolvimento de estratégias evolutivas. Essas estratégias são constituídas pela experimentação de diversas iniciativas inovadoras, que emergem em um processo contínuo e dinâmico de reflexão, interação e compartilhamento de observações, ideias e possibilidades, entre diversos indivíduos de diversos níveis de uma estrutura organizacional, ampliando a capacidade de adaptação da organização às mudanças do ambiente (WHITTINGTON, 2002; BECHTOLD, 1997; NAVEIRA, 1999; KENNERLEY; NEELY; ADAMS, 2003).

Sob essa seara, a teoria do caos presta sua contribuição para a gestão pública ditando palavras de ordem como flexibilidade, criatividade, adaptabilidade e auto-organização, para se alcançar a “evolução da espécie” frente às impiedosas mudanças ambientais.

Para que a administração pública evolua sob um sistema caótico, ela deve estar pronta para se adaptar às mudanças no contexto de seu ambiente; e um item importante nessa agenda é a capacidade de configurar fatores internos, que são determinantes para sua “sobrevivência” no limiar de um colapso, para que sua adaptação a uma nova ordem de estabilidade, que emerge durante a crise, seja facilitada (KENNERLEY; NEELY; ADAMS, 2003).

A relevância de sistemas de medição de desempenho é destacada, nesse contexto, por quanto esse instrumento estratégico fornece os meios para gerar e partilhar informações, permitindo conexões e interações entre indivíduos que são vitais para o sucesso das estratégias evolutivas no âmbito da administração pública, através da mobilização de fatores da organização que se caracterizam como influência determinante de sua capacidade evolutiva, como: cultura, pessoas, processos e sistemas; o que faz de si um mecanismo fundamental frente as mudanças no ambiente de atuação da administração pública (BECHTOLD, 1997; KENNERLEY; NEELY; ADAMS, 2003).

Sob essa abordagem, o artigo contribui para a literatura ao avançar sobre um modelo de estratégia baseada na teoria do caos, articulando pesquisas produzidas em várias correntes da teoria das organizações para integrá-las ao contexto da gestão pública. A pesquisa se demonstra relevante pelo seu ineditismo, em que se propõe explorar essa temática sobre o modelo estratégico concebido pelo Governo de Pernambuco para subsidiar

a adaptação da administração pública estadual a um cenário de profunda crise econômica, perseguindo o objetivo de investigar, no âmbito da administração pública, o processo de desenvolvimento de estratégias evolutivas, desencadeado por eventos caóticos no ambiente de atuação organizacional, a partir do sistema de medição de desempenho.

Dessa forma, o artigo introduz o leitor às características pertinentes ao modelo tradicional de estratégias governamentais; à abordagem organizacional sob a teoria do caos; estratégias evolutivas emergentes em crises; e à utilização de sistemas de medição de desempenho como instrumento de estratégias evolutivas. Em sequência, os procedimentos metodológicos para a pesquisa são apresentados, seguidos dos resultados e conclusões alcançados.

2 Referencial teórico

2.1 A Tradição Mecanicista da Estratégia no Governo

O planejamento governamental tem experimentado uma significativa transformação conceitual em relação a sua orientação estruturante. O planejamento tradicional de foco normativo, baseado em uma abordagem econométrica, vem sendo transformado em um conceito que agrega a “estratégia” como direcionador das políticas públicas contemporâneas (BRYSON; ROERING, 1987; KAUFMAN; JACOBS, 1987; HOOD, 1995; PALMER, 1993; FERNANDES, 2007; COSTA-FILHO, 2011).

No entanto, pode-se dizer que a abordagem estratégica geralmente utilizada no planejamento governamental é influenciada essencialmente por uma visão mecanicista, ou seja, oriunda do estudo da mecânica dos movimentos da física clássica, em que se assume a estabilidade como o estado “normal”, postulando-se um mundo de mudanças sequenciais, e que a instabilidade é observada como um defeito ou perturbação dessa normalidade.

Segundo Mann (1992), esta única visão de mundo influenciou fortemente todas as áreas da investigação humana, que a aceitaram como a descrição correta da realidade e, assim, psicólogos, sociólogos e economistas modelaram suas teorias em conformidade com os conceitos básicos da física newtoniana.

Dessa forma, planos, programas e ações de governo (projetos e atividades) que são instrumentos de planejamento estratégico tradicionalmente utilizados pelos governos para conceberem políticas públicas, são elementos essencialmente formulados sob uma visão determinística, linear, preocupada com interações previsíveis entre simples variáveis, pressupondo mudanças sequenciais expressas em relações de causa e efeito vislumbradas em longo prazo.

Diferentemente, o que se tem observado na realidade é que o ambiente em que a administração pública atua não é estaticamente equilibrado; ele é complexo, dinâmico e com rápidas mudanças, alternando-se em períodos de estabilidade e instabilidade, exigindo constantes alterações de estratégias e operações para responder adequadamente novos contextos, em processos em que pequenas falhas são geradas e se amplificam dentro desse ambiente ao longo do tempo para autogerar crises, independentemente de fatores externos (MURPHY, 1996; FARAZMAND, 2003).

Esse ambiente complexo, dinâmico e não linear põe em xeque a autossuficiência da racionalidade mecanicista como fundamento para as estratégias governamentais. Nessa acepção, a estratégia no sentido clássico de planejamento racional orientado por previsões do futuro de longo prazo, construídas por relações de causa e efeito, é frequentemente

irrelevante, quando não, por muito, seja uma diretriz geral (LEVY, 1994).

As estratégias de governo precisam, dessa forma, alicerçar-se em contribuições paradigmáticas que vão além dos postulados newtonianos, considerando instabilidades, não como defeitos ou perturbações da normalidade, mas como um fator inerente ao ambiente de atuação da administração pública, que a ela determina evoluções inevitáveis.

2.2 As Organizações Sob o Caos

Palavras de ordem como flexibilidade, criatividade, adaptabilidade e auto-organização, em períodos de grandes instabilidades podem ser emprestadas da teoria do caos como contribuição à gestão pública, para se alcançar a “evolução da espécie” frente as impiedosas mudanças do ambiente em a administração pública se insere.

A teoria do caos pode ser, talvez, melhor compreendida como uma extensão da teoria de sistemas, como delineado por Katz e Kahn (1975), para o domínio da dinâmica não-linear, e não como uma mudança total de paradigma.

Considera-se, sob seus postulados, todos os sistemas dinâmicos e não-lineares como auto-organizáveis no que se refere a como ordenar e estruturar a si mesmos e como crescem e mudam. Como afirma Murphy (1996, p 100), “a capacidade de reorganizar é inerente ao próprio sistema caótico e não requer intervenção externa”, ou seja, as interações das diversas variáveis existentes em um sistema, ao longo do tempo, vão se tornando mais dinâmicas e complexas, até que se haja uma desestabilização desse sistema e, daí por diante, uma nova ordem organizacional se estabeleça.

Em um sistema caótico existe uma tendência para a desestabilização em determinados pontos de sua trajetória, chamados de bifurcações, que pode levar a mudanças bruscas na direção ou na estrutura dos componentes do sistema. Nesses pontos o sistema se rearranja em torno de uma nova ordem subjacente, que pode vir a assemelhar-se, ou mesmo ser muito diferente, ao que era em um momento antecedente (Murphy, 1996).

Assume-se que um sistema cria a sua própria ordem e crescimento, integrando transformações em sua identidade atraídas por um princípio organizador emergente (atrator estranho), assim, garantindo o crescimento contínuo a um nível superior de ser (BECHTOLD, 1997; LEVY, 1994).

Embora a teoria do caos tenha sido originalmente desenvolvida no âmbito das ciências exatas, Katz e Kahn, (1975), Radzicki (1990) e Butler (1990), entre outros, notaram que as organizações também tendem a ser caracterizadas por relações não-lineares e interações complexas que evoluem de forma dinâmica ao longo tempo.

A ciência, então, passou a considerar o ambiente organizacional, sob a perspectiva de sistema caótico, não como um sistema permanentemente equilibrado, mas, uma realidade sujeita a perturbações. Encara-se as organizações como espécies da evolução biológica, em que o ambiente cruelmente seleciona as mais aptas a “sobreviver” (KATZ; KAHN, 1975; Naveira, 1999).

Sob a expectativa de que as mudanças e desafios caóticos podem ocorrer a qualquer momento e em qualquer lugar no sistema, atingindo a organização sob a forma de exigência de modificações internas, a capacidade de adaptação às mudanças do ambiente passa a ser vista então como um fator decisivo, assim como é para as espécies biológicas em sua evolução.

As organizações são vistas, sob a teoria do caos, como sistemas sujeitos a oscilações do ambiente, pelas quais são moldadas. Considera-se, no entanto, que os efeitos dessas

oscilações podem ser amortecidos, ou seja, crê-se que as organizações são capazes de determinar e dirigir sua evolução, desde que consigam prospectar adequadamente as tendências do ambiente externo e modificar-se para acompanhar as alterações conjunturais (NAVEIRA, 1999).

A teoria do caos, assim, presta sua contribuição para a teoria das organizações e para a gestão pública através de sua construção conceitual em que se depreende que eventos caóticos podem acontecer fora de uma ordem e de caminhos lineares, desafiando as organizações modernas, a ponto de um potencial colapso se estas não se adaptam ao ambiente que as rodeia em rápida mutação. Aprender a aprender e aptidão para alterar os seus pressupostos básicos e sua cultura organizacional é um grande passo para sua adaptação, juntamente com a próxima etapa a ser preparada através das habilidades de antecipação para lidar com as mudanças caóticas e o gerenciamento da transformação de ativos organizacionais.

2.3 A Estratégia que Emerge na Crise

Tradicionalmente, a estratégia tem sido colocada como um processo racional, construído por relações de causa e efeito para se alcançar determinados objetivos. No entanto, a teoria do caos enfatiza a falta de previsibilidade em eventos críticos de instabilidade, em crises, que mina a previsão estatística e, assim, subverte uma abordagem racionalmente planejada.

As crises, no ambiente organizacional, são consideradas bifurcações caóticas, eventos que redefinem permanentemente uma organização sob uma nova e inesperada “luz”. Na verdade, alguns teóricos definem uma crise como um ponto na história de uma organização que muda irreversivelmente sua estrutura e sua cultura, sendo esse o critério que distingue uma verdadeira crise de um mero “mau evento” (MURPHY, 1996; FARAZMAND, 2003).

A imprevisibilidade da duração e da amplitude de uma crise é, senão o maior, um dos mais adversos fatores à ação racional das organizações. O sistema em crise passa a experimentar, de forma recorrente, diversas variantes de “futuros possíveis”, antes de se alcançar uma nova ordem de estabilidade, apresentando profundas implicações para organizações que tentam definir estratégias baseadas na antecipação do futuro (NAVEIRA, 1998; LEVY, 1994; MANN, 1992).

Dessa forma, segundo Murphy (1996, p 105), “no início de uma crise, uma organização pode ter o poder de influenciar os acontecimentos, mas depois de certo ponto de escalonamento, muitas vezes perde essa capacidade”.

Ao contrário da gestão estratégica tradicional, onde os pensamentos, análises e decisões são assumidos com frequência para que as ações se precedam aos fatos, a interpretação dos acontecimentos após o fato pode, na verdade, ser uma forma mais adequada de lidar com crises, cujos resultados não podem ser previstos e cuja estrutura só se manifesta ao longo do tempo (MURPHY, 1996).

Assim, depreende-se que estratégias bem-sucedidas emergem apenas quando o processo de seleção natural apresenta seu julgamento, ou seja, quando um novo princípio organizador surge, para propiciar que as organizações se ajustem com maior eficácia possível às exigências do ambiente em que atuam.

A afirmação ou ajustamento de seus valores e cultura sob um novo princípio organizador determinado pela crise possibilita que a organização procure por padrões estratégicos emergentes em toda a sua estrutura, em um fluxo contínuo, e até mesmo

“paranoico”, de reflexão, informação e aprendizado; promovendo, dessa forma, uma dinâmica interna evolutiva (BECHTOLD, 1997; GROVE, 1996; PINA E CUNHA; VIEIRA DA CUNHA, 2006).

Whittington (2002), assim como Willianson (1991), assegura que, sob essa seara, a eficiência é o aspecto operacional a ser perseguido como uma abordagem mais efetiva para estratégias evolutivas. A experimentação de um maior número possível de pequenas iniciativas, verificando sucessos e fracassos para assim construir sobre iniciativas bem-sucedidas é uma estratégia que fundamenta a modesta, mas imprescindível, tarefa de assegurar que o que se faz é bem feito e eficaz.

A eficiência ganha maior proporção nesse contexto, como observa Naveira (1999) e Pina e Cunha e Vieira da Cunha (2006), não bastando simplesmente fazer bem-feito, mas, além disso, fazer com que esse bem-feito seja adequado às circunstâncias vigentes, sem comprometimento da eficácia operacional.

Dessa forma, as organizações passam a olhar para dentro de si mesmas em busca de padrões emergentes desencadeados por experimentação de iniciativas que proporcionam uma melhor adaptação a um novo princípio organizador, que surge no ambiente em crise. Os diversos fatores da organização são incitados, assim, para que padrões emergentes possam ser pensados, experimentados, observados e expandidos em um fluxo contínuo de reflexão, informação e aprendizado, caracterizando uma abordagem estratégica evolutiva, que difere, em sua essência, de um modelo estratégico tradicional.

Para que a administração pública evolua sob um sistema caótico, ela deve estar pronta para se adaptar às mudanças no contexto de seu ambiente; dessa forma a relevância de sistemas de medição de desempenho é destacada, nessa seara, por quanto esse instrumento estratégico propicia a integração entre fatores da organização que são considerados críticos como facilitadores ou barreiras ao desenvolvimento de estratégias evolutivas.

2.4 A Evolução pelo Sistema de Medição do Desempenho

Não só pela maior ênfase sobre a dimensão de eficiência na utilização de sistemas de medição de desempenho as estratégias evolutivas se diferenciam das estratégias mecanicistas. Ao focalizar a discussão sobre uma abordagem estratégica evolutiva, pode-se perceber que o potencial de sistemas de medição de desempenho vai muito além da quantificação do desempenho das ações, constituindo-se como base para um fluxo contínuo de reflexão, informação e aprendizado que propicia maior velocidade à adaptação ao ambiente.

O sistema de medição de desempenho fornece os meios para gerar e partilhar informações, permitindo conexões e interações entre indivíduos que são vitais para o sucesso das estratégias evolutivas, através da mobilização de fatores da organização que se caracterizam como influência determinante de sua capacidade evolutiva, como: cultura, pessoas, processos e sistemas; o que faz de si um mecanismo fundamental frente as mudanças do seu ambiente de atuação (BECHTOLD, 1997; KENNERLEY; NEELY; ADAMS, 2003).

Dessa forma, Kennerley, Neely e Adams (2003) identificaram, em sua pesquisa, quatro fatores da organização que são considerados críticos como facilitadores ou barreiras

para a evolução e o sucesso de estratégias emergente trabalhadas no sistemas de medição de desempenho, em um contexto de mudanças do ambiente organizacional, quais sejam:

- Cultura – a existência de uma cultura de medição dentro da organização que assegura o valor da medição e a importância da manutenção das medidas para que sejam relevantes e apropriadas.
- Processo - a existência de um processo de revisão, modificação e implantação de medidas.
- Pessoas - a disponibilidade das habilidades necessárias para usar, refletir, modificar e implementar medidas;
- Sistemas - a disponibilidade de tecnologia da informação flexível que permite a coleta, análise e comunicação de dados apropriados.

Se fatores internos determinantes da “sobrevivência” da organização são conhecidos, então, é bem possível que esses sejam configurados para facilitar que padrões emergentes possam ser pensados, experimentados, observados e expandidos em um fluxo contínuo de reflexão, informação e aprendizado propiciado pelo sistema de medição de desempenho.

Corroborando esse raciocínio, Thiry-Cherques (1995), ao contestar o “acaso” como fator determinante da sobrevivência, no contexto organizacional, mas reconhecendo que inúmeras tentativas de preparar as organizações para o futuro foram inúteis quando as circunstâncias socioeconômicas se alteraram para além dos padrões esperados, destaca que as técnicas atuais de administração afirmam ser possível identificar quais os fatores internos da organização determinarão a sua sobrevivência e, assim, moldá-los.

Esse é o grande desafio posto à gestão pública, principalmente no contexto brasileiro, onde se percebe na prática que esses fatores ainda não estão devidamente maturados na administração pública. Os reflexos, de uma crise econômica, por exemplo, são fortemente sentidos por todos os níveis da sociedade, através de significativa redução da qualidade de bens e serviços públicos ofertados, concomitantemente com o aumento, em mesmo nível, dos sacrifícios que a sociedade faz para manter a administração pública em funcionamento, com duras medidas fiscais restritivas, acompanhadas, por muitas vezes, de ações de autopromoção, revelando, na maior parte dos casos, a ausência de ações eficientes e tempestivas que configura a inaptidão para o enfrentamento de eventos críticos de instabilidade (SILVA, REVOREDO, 2005; SECCHI, 2009).

Dessa forma, iniciativas sistematicamente articuladas que exploram uma abordagem estratégica evolutiva no âmbito da gestão pública são, quando não desconhecidas, muito raras. O desenvolvimento prático de uma iniciativa que assuma essa abordagem, em que o sistema de medição de desempenho seja um alicerce fundamental, é algo inovador para a gestão pública e oferece não a ruptura com um modelo estratégico tradicionalmente racional, mas uma contribuição que se fundamenta na teoria do caos e possibilita uma rápida adaptação a um novo princípio organizador do ambiente.

3. Procedimentos metodológicos

O propósito de explorar propicia maior familiaridade com o fenômeno investigado, tornando-o mais explícito para permitir o aprimoramento de ideias e descobertas intuitivas. A utilização de uma abordagem exploratória é adequada para a investigação de objetos de pesquisa que não tenham, ou que tenham poucos, estudos anteriormente realizados a seu respeito (GIL, 2002). Assim, a presente pesquisa se reveste dessa abordagem ao assumi-la como compatível com as necessidades para consecução de seus fins.

Sob a natureza qualitativa da presente pesquisa, o estudo de caso apresenta-se como procedimento apropriado para viabilizar o propósito exploratório de que essa se reveste (YIN, 2015; HANCOCK; ALGOZZINE, 2006; GERRING, 2006).

Dessa forma, como critério de seletividade para escolha do caso a ser estudada, nesta pesquisa, além da conveniência de sua localização geográfica para desenvolvimento da pesquisa, baseada no acesso, tempo, recursos disponíveis e disponibilidade dos participantes; procurou-se identificar iniciativas estratégicas desenvolvidas no âmbito da gestão pública que utilizam sistemas de medição de desempenho para lidar com o contexto de crise provocado por mudanças no ambiente organizacional.

O sistema de medição de desempenho configurado para atender o Plano de Contingenciamento de Gastos - PCG (PERNAMBUCO, 2015), instituído pelo Governo do Estado de Pernambuco para enfrentamento da crise econômica vivenciada durante o ano de 2015, configurou-se como o caso selecionado para o estudo por se enquadrar nos critérios preestabelecidos.

Tomando por base os estudos de Yin (2015), Flick (1992), Denzin (1973), foram utilizadas múltiplas fontes para a coleta dos dados da pesquisa, com intuito de obtenção de linhas convergentes de investigação. Desse modo, os dados foram coletados durante o primeiro quadrimestre de 2016, através da triangulação das técnicas de entrevista, de análise de documentos e de observação direta.

Nesse procedimento, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com quatro agentes públicos que coordenaram a idealização do sistema de medição de desempenho objeto da pesquisa: o Controlador Geral do Estado; o Secretário Executivo da Controladoria Geral do Estado; o Diretor de Projetos Estratégicos e Estudos Especiais; e o Diretor de Controle da Qualidade de Gastos; todos da Secretaria da Controladoria Geral do Estado de Pernambuco. A técnica de observação direta foi aplicada sobre reuniões sistemáticas realizadas para monitorar o desempenho relativo aos objetivos definidos no PCG. Por fim, foram analisados documentos normativos, assim como documentos relativos ao monitoramento do desempenho.

Para a análise, iniciada ainda na fase de coleta, os dados foram organizados por codificação baseada em conceitos, conforme Yin (2015), sob três categorias temáticas, quais sejam: (i) Desencadeamento de Estratégias (características das estratégias desencadeadas); (ii) Sistema de medição de desempenho (objetivos, estrutura e funcionamento); (iii) Fatores da organização considerados críticos à adaptação e evolução (cultura, processos, pessoas e sistemas).

Codificação é a forma como se define sobre do que se trata os dados em análise. Envolve a identificação e o registro de uma ou mais passagens de texto ou outros aspectos identificados sobre os dados, como partes que, em algum sentido, exemplificam a mesma ideia teórica e descritiva (GIBBS, 2009).

Os dados foram analisados com auxílio do *software Weft QDA* e os resultados alcançados são discutidos a seguir. Ressalta-se, oportunamente, que a aplicação do *software* em referência tem o propósito apenas de mecanizar tarefas de organização e arquivamento de textos não sendo esse um instrumento para análise de dados.

4 Apresentação e discussão de resultados

4.1 Desencadeando Estratégias

O ano de 2015 foi marcado tanto pela sucessão da gestão do governo estadual, como, principalmente, pelo considerável agravamento de uma crise econômica de ampla proporção, no contexto brasileiro, que se iniciara sensivelmente no final do ano de 2014.

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

Essas duas situações foram recorrentemente identificadas, durante a coleta e concomitante análise dos dados, como deflagradoras (*triggers*) de estratégias.

No que se refere à sucessão na gestão do governo, há inevitavelmente uma nova ordem estratégica configurada pela orientação de um novo plano de governo à administração pública estadual. Essa nova ordem estratégica está expressa por relações de causa e efeito entre os objetivos estratégicos do governo, constituídos pelos seus programas, institucionalmente documentada em seu Mapa da Estratégia 2015-2018 (PERNAMBUCO, 2015a).

A implementação de programas de governo clama pela atenção ao desempenho da consecução dos objetivos estratégicos, em que maior ênfase é atribuída sobre os aspectos de produtividade e eficácia na racionalidade construída sobre as relações de causa e efeito entre metas e objetivos desses programas.

Por outro lado, sob o agravamento da crise econômica, e consequente crise fiscal, em um contexto de imprevisibilidade da sua profundidade e duração, um ponto de bifurcação caótica é caracterizado pela ascendente ordem de primazia pela essencialidade e eficiência dos gastos públicos.

Essa nova e ascendente ordem, já instalada, requer da administração pública capacidade de rápida adaptação às mudanças do seu ambiente de atuação, sob pena de colapso do seu funcionamento, uma vez que os impactos da crise passaram a ser devastadores ao desempenho das ações planejadas do governo, porquanto já interferiam diretamente na alocação de seus recursos, reduzindo-os, redistribuindo-os ou os modificando.

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

Esse plano possui consonância com os preceitos de estratégias evolutivas, estruturadas em um processo contínuo em que as organizações passam a olhar para dentro de si mesmas em busca de padrões emergentes desencadeados por experimentação de iniciativas que proporcionam uma melhor adaptação a um novo princípio organizador, que surge no ambiente em crise, onde diversos fatores da organização são incitados, assim, para que padrões emergentes possam ser pensados, experimentados, observados e expandidos em um fluxo contínuo de reflexão, informação e aprendizado, caracterizando uma abordagem estratégica evolutiva, que difere, em sua essência, de um modelo estratégico tradicional.

4.2 Estruturando o Sistema de Medição de Desempenho para Estratégias Evolutivas

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

Essa meta foi dividida, de forma diferenciada, por temas relativos a despesas correntes como: “Serviços Terceirizados”; “Combustível”; “Telefonia Fixa e Telefonia Móvel”; “Aquisição e Renovação de Licenças de *Software*”; “Passagens e Diárias”; “Manutenção de Frota”; dentre outros.

Para monitorar o alcance das metas estabelecidas, o sistema de medição de desempenho foi estruturado em três níveis distintos com relações coordenativas. Um nível operacional, situado na base desse sistema de medição de desempenho, é estabelecido em cada órgão, com responsáveis desses órgãos designados especificamente para acompanhar a adoção de medidas evolutivas, primando pela essencialidade, economicidade e rendimento na alocação dos recursos públicos.

Um nível gerencial, mais amplo, coordena todo o sistema de medição de desempenho do PCG, agrupando os desempenhos individuais de cada órgão do poder executivo estadual. Essa atribuição foi delegada à Secretaria da Controladoria Geral do Estado, que designa um representante de seu quadro para o acompanhamento do desempenho em cada órgão e identificação de iniciativas estratégicas emergentes.

Por fim, um nível estratégico, com representantes do *staff* da estrutura de governo, a quem cabe decidir sobre a conveniência e oportunidade das alterações relativas as metas estabelecidas no sistema de medição de desempenho.

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

Reuniões de acompanhamento do desempenho foram realizadas de forma sistemática com periodicidade quinzenal entre os representantes dos níveis operacional e gerencial, e entre os representantes dos níveis gerencial e estratégico.

Frequentes reflexões sobre a adequação das metas de economia foram observadas durante a realização dessas reuniões. Na percepção dos entrevistados, o processo reflexivo é inerente às reuniões sistemáticas, segundo um deles, “é o espaço apropriado para se debater as necessidades de alterações das metas estabelecidas, principalmente quando se considera a essencialidade entre ações planejadas de governo, assim como para se discutir a aplicação de medidas inovadoras para racionalização dos gastos”.

As modificações consentidas são implantadas de forma imediata pelo nível operacional sem necessidades de alterações normativas, mas com a indicação de medidas compensatórias, configurando, dessa forma, um alto nível de flexibilidade do sistema de medição de desempenho.

A estrutura e a sistematização das reuniões para acompanhamento e monitoramento do desempenho estratégico, são mecanismos de promoção e facilitação para as fases de reflexão, modificação e implantação de alterações no sistema de medição de desempenho, ao mesmo tempo em que inibe proposições infundadas ou inapropriadas, preservando, contudo, a possibilidade de mudanças proposta pelo nível operacional, com pessoas especificamente designadas para garantir que essas fases aconteçam, configurando um

processo flexível e com descentralização de níveis de autonomia.

4.3 Trabalhando com Fatores Críticos

Ao concentrar a medição do desempenho em estratégias evolutivas avaliando os fatores da organização contemplados pela administração pública estadual, facilidades são percebidas mais frequentemente que dificuldades para adaptação e auto-organização sob uma nova ordem emergente no ambiente de sua atuação.

Os entrevistados consideram a cultura de desempenho já desenvolvida anteriormente no âmbito da administração pública estadual um fator relevante para o sucesso do PCG. Isso fez com que uma alteração no foco do sistema de medição de desempenho fosse compreensiva e naturalmente absorvida por todos.

Um papel tão importante quanto o fator cultura, para evolução do sistema de medição de desempenho, é percebido na participação das pessoas, principalmente àquelas a quem foram atribuídas competências e responsabilidade para assegurar as fases de reflexão, modificação e implantação de alterações do sistema de medição do desempenho.

Outro ponto relevante, do sistema de medição de desempenho, refere-se ao seu processo de evolução, que foi fortalecido por meio de normas institucionais, dando legitimidade a toda a estrutura e fases para sua realização, configurado de forma flexível e com descentralização de níveis de autonomia para reflexão, modificação e implantação das alterações necessárias.

Por fim, um último fator observado como influente sobre o desenvolvimento de estratégias evolutivas está relacionado aos sistemas de tecnologia da informação utilizados. As percepções dos entrevistados são convergentes ao identifica-los como facilitadores para estratégias evolutivas, uma vez que registros em documentos de planilha eletrônica compartilhados trazem informações detalhadas da execução da despesa pública, em que iniciativas bem-sucedidas podem ser identificadas e propagadas para todos os órgãos.

Embora todos os fatores evidenciados na literatura referenciada sejam reconhecidos como críticos para o processo de evolução da administração pública estadual sob uma nova ordem emergente no ambiente de sua atuação consideram-se que as mudanças comportamentais dos indivíduos e, por consequência, a cultura que se estabelece a partir deles, não só são facilitadores desse processo de adaptação aos diferentes contextos, mas são também alvos da própria estratégia, em que se busca a formação de uma consciência organizacional de desempenho e controle.

5 conclusões

O sistema de medição de desempenho é constituído de diversos fatores da organização que se integram, como pessoas, cultura, processos e sistemas, que precisam ser orquestrados harmonicamente para que reflitam de forma apropriada as necessidades estratégicas.

Quando bem articulado, o sistema de medição de desempenho é decisivo para o sucesso de estratégias evolutivas, demonstrando-se relevante e imprescindível às práticas de gestão.

Essas afirmações são ratificadas pelos resultados apresentados nesta pesquisa, que, além disso, demonstrou que, embora as necessidades de alteração no sistema de medição de desempenho sejam percebidas quando desencadeadas por eventos e circunstâncias

associadas a sucessão de governo e a crise fiscal, a limitação da previsibilidade de eventos ou circunstâncias que possam impactar substancialmente a racionalidade das ações planejadas de governo se mostra ressaltada.

Ainda pode-se considerar relevante, quanto às fases do processo evolutivo, uma constatação elementar, mas significativa ao contexto investigado: as fases de reflexão, modificação e implantação do sistema de medição de desempenho, podem ser promovidas a partir da estruturação e a sistematização de reuniões para acompanhamento do desempenho estratégico, com pessoas especificamente designadas para assegurar que essas fases realmente aconteçam.

Por fim, ressalta-se ainda que a preocupação com a consciência organizacional de desempenho e controle demonstra uma “mudança de paradigmas” para a gestão pública, principalmente no contexto brasileiro, onde recorrentemente são noticiados insatisfatórios níveis de qualidade dos produtos públicos, quando não, escândalos absurdos de fraudes e malversação de recursos.

Dessa forma, a pesquisa realizada apresenta sua contribuição no que concerne a investigação do processo de desenvolvimento de estratégias evolutivas, desencadeado por eventos caóticos no ambiente de atuação da administração pública, a partir do sistema de medição de desempenho. Como perspectiva para trabalhos futuros, sugere-se a aplicação do modelo de pesquisa em outras entidades governamentais afim de comparação com os resultados apurados no presente trabalho.

Referências

BECHTOLD, B.L. Chaos theory as a model for strategy development. *Empowerment in Organizations*, v. 5, n. 4, 1997,

BRYSON, J.M. y ROERING, W.D. (1987). Applying private-sector strategic planning in the public sector. *Journal of the American Planning Association*, v. 53, n. 1, 1987.

BUTLER, A. A methodological approach to chaos: Are economists missing the point. *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, v. 72, n. 2, 1990.

COSTA-FILHO, A. Estado-Nação e construção do futuro. *En: CARDOSO JR, J. C. (Eds.). A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011.

DENZIN, N.K. *The research act: A theoretical introduction to sociological methods*. Transaction publishers, 1973.

FARAZMAND, A. Chaos and transformation theories: A theoretical analysis with implications for organization theory and public management. *Public Organization Review*, v. 3, n. 4, 2003.

FERNANDES, A.S.A. *Políticas públicas: definição, evolução e o caso brasileiro*. São Paulo: Paulos, 2007.

FLICK, U. Triangulation revisited: strategy of validation or alternative?. *Journal for the theory of social behaviour*, v. 22, n. 2, 1992.

GERRING, J. *Case study research: principles and practices*. Cambridge University Press, 2006.

GIBBS, G. *Análise de dados qualitativos: coleção pesquisa qualitativa*. Bookman, 2009.

GIL, A.C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo, Atlas, 2002.

GROVE, AS. *Only the Paranoid Survive: How to Exploit the Crisis Points that Challenge Every Career and Company*. Currency Doubleday. New York, 1996.

HANCOCK, D.R.; ALGOZZINE, B. *Doing case study research: A practical guide for beginning researchers*. Teachers College Press, 2006.

HOOD, C. Contemporary public management: a new global paradigm?. *Public Policy and Administration*, v. 10, n. 2, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Contas Nacionais Trimestrais - Indicadores de Volume e Valores Correntes*. Out./Dez., 2015.

KATZ, D.; KAHN, R. *Psicologia social das organizações*. 2ed. São Paulo: Atlas, 1975.

KAUFMAN, J.L.; JACOBS, H.M. A public planning perspective on strategic planning. *Journal of the American Planning Association*, v. 53, n. 1, 1987.

KENNERLEY, M.; NEELY, A.; ADAMS, C. Survival of the fittest: measuring performance in a changing business environment. *Measuring Business Excellence*, v. 7, n. 4, 2003.

LEVY, D. Chaos theory and strategy: Theory, application and managerial implications. *Strategic Management Journal*, v. 15, 1994.

MANN, S.R. Chaos theory and strategic thought. *Parameters*, v. 22, n. 3, 1992.

MURPHY, P. Chaos theory as a model for managing issues and crises. *Public Relations Review*, v. 22, n. 2, 1999.

NAVEIRA, R.B. Caos e complexidade nas organizações. *Revista de Administração Pública*, v. 32, n. 5, 1990.

PALMER, A.J. Performance measurement in local government. *Public Money & Management*, v. 13, n. 4, 1993.

PERNAMBUCO. (2015). Decreto Estadual nº 41.466, de 2 de fevereiro de 2015. Institui o Plano de Contingenciamento de Gastos (PCG) no âmbito do Poder Executivo Estadual.

PERNAMBUCO. Lei nº 15.703, de 21 de dezembro de 2015. Dispõe, em cumprimento ao que preceitua o artigo 124, § 1º, inciso IV, da Constituição do Estado de Pernambuco, com a

redação dada pela Emenda Constitucional nº 31 de 27 de junho de 2008, sobre o Plano Plurianual do Estado, para o período 2016-2019, e dá outras providências. 2015a.

PINA E CUNHA, M.; VIEIRA DA CUNHA, J. Towards a complexity theory of strategy. *Management Decision*, v. 44, n. 7, 2006.

RADZICKI, M.J. Institutional dynamics, deterministic chaos, and self-organizing systems. *Journal of Economic Issues*, v. 24, n. 1, 1990.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, 2009.

SILVA, C.A.T.; REVORÊDO, W.C. Economicidade da gestão pública municipal: um estudo das decisões do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. *Revista Universo Contábil*, v.1, n. 2, 2005.

THIRY-CHERQUES, H.R. A rebeldia conservadora: aspectos da resistência à modernização nas organizações brasileiras. *Revista de Administração de Empresas*, v. 35, n. 1, 1995.

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

WILLIAMSON, O.E. Strategizing, economizing, and economic organization. *Strategic Management Journal*, v. 12, n. 2, 1991.

YIN, R. K. *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*. Bookman editor, 2015.