

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT  
ASSESSORIA DE GESTÃO ESTRATÉGICA E INOVAÇÃO – AGEST



**PLANEJAMENTO  
ESTRATÉGICO**

**Gestão Estratégica baseada na Metodologia  
BALANCED SCORECARD - BSC**

# **Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT**

Diretor-Geral

**MÁRIO RODRIGUES JUNIOR**

Diretores

**WEBER CILONI**

**DAVI FERREIRA GOMES BARRETO**

**ELISABETH ALVES DA SILVA BRAGA**

**MARCELO VINAUD PRADO**

Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação – AGEST/ANTT

**HALEY MARIA DE SOUSA ALMEIDA**

Coordenação de Planejamento Estratégico e Tecnologias para a Gestão

**ANA CLAUDIA SILVEIRA TORRES**

**SILVIO BARBOSA DA SILVA JUNIOR**

**MARIANA LOMBARDO DE LIMA**

**Brasília, 2019**

Esta publicação é fruto de um trabalho desenvolvido pela Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação e a colaboração da Universidade Federal Fluminense, com o objetivo de instrumentalizar o coletivo institucional sobre a metodologia BSC e sua aplicabilidade prática na ANTT, servindo como referencial para os futuros realinhamentos do Planejamento Estratégico Institucional.

**Equipe Técnica**

**Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação**

**Coordenação de Gestão, Governança, Compliance e Riscos**

Alexandre Muñoz Lopes de Oliveira

**Coordenação de Gestão de Qualidade em Processos Organizacionais e Inovação**

Thais Maria de Andrade Villela

Márcia Lika Mon–Ma

Raphael Duarte Feitosa

**A AGEST agradece a colaboração das seguintes pessoas e instituição:**

Universidade Federal Fluminense –UFF –  
Rodolfo Cardoso e Allan Cormack

## SUMÁRIO

1. CONTEXTUALIZAÇÃO.....	6
2. DEFININDO A ESTRATÉGIA COM USO DO <i>BALANCED SCORECARD</i> - BSC .....	7
3. EXECUÇÃO PREMIUM – SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO ESTRATÉGICA E OPERACIONAL (KAPLAN E NORTON) .....	9
3.1 Desenvolver a estratégia.....	10
3.2 Planejar a Estratégia.....	10
3.3 Alinhar a Organização .....	11
3.4 Planejar Operações .....	11
3.5 Monitorar e Aprender .....	12
3.6 Testar e adaptar .....	12
4. PROJETO DE REALINHAMENTO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA ANTT – 2020-2030 13	
4.1 FASE I - ANÁLISE DA ORGANIZAÇÃO .....	14
4.2 FASE II - ATUALIZAÇÃO DOS DIRECIONADORES ESTRATÉGICOS.....	16
4.3 FASE III - REDEFINIÇÃO DO MAPA ESTRATÉGICO.....	18
4.4 FASE IV - IDENTIFICAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES DAS ÁREAS .....	20
4.5 FASE V - DEFINIÇÃO DOS INDICADORES ESTRATÉGICOS .....	22
4.6 FASE VI - DEFINIÇÃO DE METAS .....	22
4.7 FASE VII - ESTABELECIMENTO DE PAINÉIS DE BORDO DAS ÁREAS .....	23
4.8 FASE VIII - DEFINIÇÃO DO PROCESSO DE GOVERNANÇA ESTRATÉGICA .....	24
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	25
5.1 BENEFÍCIOS E VANTAGENS DA METODOLOGIA .....	25
5.2 PRODUTOS ESPERADOS DA APLICAÇÃO DO MÉTODO .....	26
Referências bibliográficas .....	27

*“A estratégia corporativa descreve como a empresa pretende extrair mais valor de seu conjunto de unidades de negócio, do que a soma do valor gerado por cada uma das unidades de negócio. A estratégia corporativa notável não é um conjunto aleatório de componentes isolados, mas, sim, um sistema cuidadosamente elaborado de partes interdependentes”*

**(Kaplan e Norton, 2008)**

## 1. CONTEXTUALIZAÇÃO

A qualidade do desempenho das organizações se constitui em um dos grandes desafios da gestão, especialmente no setor público. Afinal, todo o esforço existente nas organizações pode servir para contribuir com a qualidade dos serviços e na geração de ganhos para a sociedade. Neste sentido, a qualificação da gestão para vencer os desafios está na agenda da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT. Sendo assim, desde 2009, a Agência vem adotando o Planejamento Estratégico como uma prática de gestão capaz de levá-la ao alcance dos anseios da sociedade, na concretização das políticas de transportes terrestres, na qualificação da regulação, prevenção de riscos, preservação e a ampliação de acesso às rodovias e ferrovias federais sob sua responsabilidade.

O aumento da transparência também vem sendo enfatizado pela sociedade e se constitui em objeto de atenção prioritária, pela incorporação de atributos institucionais que reforcem esse compromisso, com a correta e clara condução das ações e decisões da ANTT perante a sociedade. Diante deste contexto, cabe responder a algumas perguntas centrais: como ter excelência na gestão da Agência, conseguindo atingir a missão e a visão e vencer os desafios? Com a estratégia de resposta a essas necessidades sociais, a iniciativa de se alcançar a gestão estratégica por resultados direcionados aos cidadãos e setor regulado busca modernizar a gestão da ANTT com o realinhamento contínuo de seu Planejamento Estratégico, com base na metodologia *Balanced Scorecard* – BSC. A orientação da gestão estratégica embasada nessa metodologia contempla a definição de objetivos e indicadores e expressa o processo de criação de valor por meio de uma série de relações de causa e efeito entre estes objetivos e as perspectivas estratégicas do BSC e permite à organização avaliar o que importa, no cumprimento de sua missão e na sua visão.

Assim, este documento objetiva disseminar e socializar para o coletivo da Agência a compreensão sobre a metodologia BSC e como esta ferramenta agrega valor à implementação efetiva da estratégia institucional. Os resultados, já alcançados com a adoção do Planejamento Estratégico, têm demonstrado capacidade de contribuir para o alcance do objetivo de atingir a gestão estratégica na área dos transportes terrestres, de modo a garantir que a ANTT esteja olhando para o futuro e se estruturando para dar respostas aos desafios, sejam novos ou históricos, de forma a responder às demandas dos seus diversos públicos e à sociedade em geral.

## **2. DEFININDO A ESTRATÉGIA COM USO DO *BALANCED SCORECARD* - BSC**

Planejar estrategicamente significa planejar o futuro perante as limitações estruturais, financeiras, psicológicas, cognitivas e de pessoal, sendo necessário analisar o entorno, ou seja, a concorrência, os fornecedores, as legislações, os clientes/usuários e o mercado, dentre outros aspectos. De que forma pode-se determinar onde se quer estar no futuro? Onde a organização gostaria de estar daqui a dois, cinco, dez anos? Como alcançar esse futuro de maneira efetiva? O adequado planejamento estratégico pode conduzir à resposta a esta pergunta, pois pressupõe a necessidade de estabelecer um processo decisório – um processo de elaboração mental, cheio de indagações e questionamentos sobre o que será feito, como, quando, quanto, para quem, por que, por quem e onde aplicar as decisões. Trata-se de um modo de pensar a partir do exame ambiental.

Assim, o planejamento estratégico deve considerar a definição de objetivos claros, de longo, médio e curto prazos, a serem alcançados ao longo da implementação da estratégia. Isto faz com que seja evitada a pulverização dos esforços do pessoal diretamente envolvido nessas atividades, alinhando esses esforços aos que forem desenvolvidos para mudar a organização no dia a dia. Busca-se estabelecer, deste modo, o estado futuro ou os resultados da organização que devem ser obtidos ou mantidos, e que estejam diretamente relacionados com a estratégia. Assim, todos os esforços iniciais de implementação do planejamento estratégico deverão ser canalizados para que se cumpram os objetivos inicialmente traçados.

É importante, portanto, que sejam estabelecidos claramente os objetivos estratégicos da organização, de forma a alinhar o que a Alta Direção deseja com os planos que serão desdobrados a partir desses objetivos. A estratégia é um projeto para a ação; em essência, uma ação precedida de uma concepção. A estratégia é um plano unificado, amplo e integrado, projetado para assegurar que os objetivos básicos da organização sejam alcançados. Essa unificação dos propósitos, ou alinhamento, deve ser considerada à luz de três princípios: participação, continuidade e holismo.

Nesse âmbito é fundamental alinhar a estratégia, ou seja, estabelecer uma ligação entre os objetivos organizacionais e os processos que darão suporte à implementação das estratégias, de forma que esses objetivos sejam alcançados. Desta maneira, será possível fazer uma translação desses objetivos por toda a organização para que cada pessoa saiba como desempenhar suas atividades, colaborando para que a organização alcance seus objetivos.

Diante desse contexto, é importante ressaltar que o BSC foi criado no início da década de 1990 por Robert Kaplan e David Norton. Os autores notaram que os sistemas de medição de

desempenho utilizados por grande parte das empresas eram incapazes de fornecer as informações necessárias para competir nesta nova economia do conhecimento. Buscando a visualização de um espectro mais amplo de desempenho e execução de estratégia, o BSC, em sua estrutura “clássica”, conta com a medição de quatro perspectivas distintas, porém relacionadas entre si: Sociedade e Clientes; Finanças; Processos internos; e Aprendizado e Crescimento. Desde sua introdução, o BSC foi adotado por muitas empresas em todo o mundo. Após diversas aplicações em organizações públicas e privadas, os autores refinaram continuamente o método e definiram o Sistema Integrado de Gestão Estratégica e Operacional, denominado mundialmente de “Execução *Premium*”.



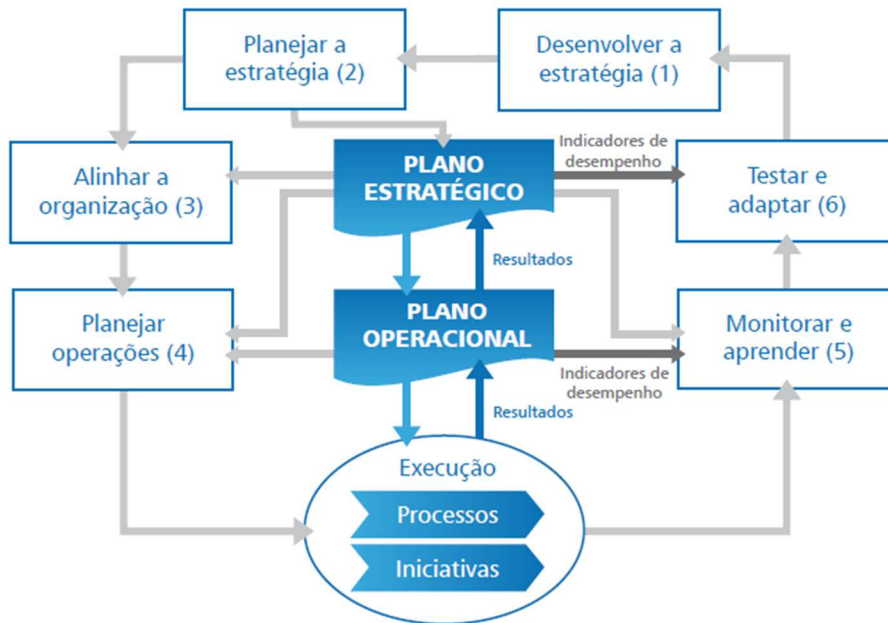
### **3. EXECUÇÃO *PREMIUM* – SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO ESTRATÉGICA E OPERACIONAL (KAPLAN E NORTON)**

Muitas organizações já adotaram o BSC para focalizar seus esforços na implementação da estratégia. No entanto, a lacuna entre a formulação de planos estratégicos de alto nível e sua execução pelas áreas funcionais, equipes de processos e colaboradores, ainda permanece. Para superar esse obstáculo é necessário que as organizações adotem uma abordagem que integre a estratégia e as operações.

Grande parte das organizações não conseguem atingir os objetivos definidos em seus planos estratégicos. Pesquisas indicam que isto ocorre devido a essas organizações direcionarem seus esforços na formulação da estratégia e darem pouca atenção aos aspectos relacionados com a sua execução. Elas não estão estruturadas para lidar de forma integrada com a formulação e a execução da estratégia.

A gestão estratégica e a gestão operacional, apesar de diferentes, são vitais para a sobrevivência da organização. Uma boa estratégia desvinculada de excelentes processos operacionais e de governança torna-se impossível de ser implementada. Por sua vez, a excelência operacional sem visão e orientação estratégica dificilmente levará a organização a desfrutar um sucesso sustentável, apenas em consequência das suas melhorias operacionais.

O *Sistema Integrado de Gestão Estratégica e Operacional* compõe-se de vários processos de planejamento, controle e *feedback* (retroalimentação), para interligar a estratégia e as operações. A integração da estratégia com sua execução é realizada por seis grandes processos que são apresentados na Figura 1 e descritos a seguir.



**Figura 1** - Execução Premium - Sistema de Gestão Estratégica e Operacional

Fonte: Adaptado de Kaplan e Norton (2008)

### 3.1 DESENVOLVER A ESTRATÉGIA

Nesta etapa, a equipe responsável pela condução do planejamento estratégico desenvolve a estratégia usando ferramentas específicas tais como: declaração de missão, visão e valores, e análises do ambiente externo e interno, que são resumidas nas descrições de pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças da organização (abreviadas como SWOT – *Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*, em inglês). Em seguida, é definido um conjunto de diretrizes estratégicas que irão orientar a definição posterior dos objetivos estratégicos da organização. Durante o desenvolvimento da estratégia busca-se responder três questões principais:

- *Em que negócio atuamos?*
- *Quais são as questões-chave?*
- *Qual será a nossa estratégia?*

### 3.2 PLANEJAR A ESTRATÉGIA

Já na segunda etapa, a equipe responsável pela definição do Planejamento Estratégico converte as diretrizes estratégicas definidas na etapa anterior em objetivos estratégicos,

indicadores, metas, iniciativas e orçamentos específicos, que irão orientar as ações e alinhar a organização para a execução eficaz da estratégia. Neste estágio é construído o Mapa Estratégico, com base em temas e perspectivas igualmente estratégicos, e um conjunto balanceado de indicadores e metas, para cada um dos objetivos estratégicos do mapa. As atividades realizadas durante o processo de planejamento da estratégia são orientadas para responder cinco questões principais:

- *Como descrever a estratégia?*
- *Como medir nosso plano?*
- *De que programas de ação nossa estratégia necessita?*
- *Como financiar nossas iniciativas?*
- *Quem liderará a execução da estratégia?*

### **3.3 ALINHAR A ORGANIZAÇÃO**

Nesta etapa, é feito o alinhamento das áreas funcionais com a estratégia da organização. Este alinhamento é fundamental, pois há a necessidade de identificar a contribuição das áreas funcionais/unidades organizacionais para o alcance das estratégias. Além disto, é necessário garantir o engajamento no processo de desdobramento estratégico, para que todos os colaboradores entendam e se comprometam com a forma com que se pretende alcançar os objetivos. Neste processo de alinhamento, a organização deve tratar de duas questões principais:

- *Como garantir que todas as áreas funcionais estejam na mesma sintonia?*
- *Como motivar os funcionários para contribuir para a execução da estratégia?*

### **3.4 PLANEJAR OPERAÇÕES**

Nesta fase, é realizada a articulação entre a estratégia de longo prazo e as operações cotidianas da organização (processos e rotinas operacionais). Faz-se necessário alinhar as estratégias com os processos, além de verificar se as possibilidades financeiras estão compatíveis com as necessidades de recursos do plano estratégico. Em relação a esses aspectos do planejamento operacional, a organização deve buscar responder duas questões principais:

- *Que melhorias nos processos são mais críticas para a execução da estratégia?*
- *Como integrar a estratégia com os planos e orçamentos operacionais?*

Os objetivos estratégicos de melhoria dos processos e os indicadores e metas estratégicas do BSC devem ser convertidos em um Plano Operacional anual, que contemple contendo a previsão detalhada das atividades a serem realizadas e os recursos – pessoas, equipamentos e instalações – necessários para a execução do plano. No caso específico de organizações públicas, devem ser considerados o orçamento anual e os repasses realizados. Além disto, devem também ser levados em conta as possibilidades de cortes orçamentários e os riscos associados, para realizar ajustes nos planos operacionais.

### **3.5 MONITORAR E APRENDER**

Já nesta fase, a organização executa os planos estratégicos e operacionais, monitora os resultados do desempenho e age para melhorar as operações e a estratégia, com base em informações obtidas e no aprendizado contínuo. Devem ser consideradas duas questões-chave:

- *As operações estão sob controle?*
- *A estratégia está sendo bem executada?*

### **3.6 TESTAR E ADAPTAR**

Anualmente, a organização promove uma reunião específica para verificar se os pressupostos estratégicos continuam válidos. Desde a última avaliação da estratégia, a organização já possui dados atualizados dos *dashboards* (painéis de bordo) operacionais e dos indicadores mensais do BSC, além de novas informações relacionadas ao ambiente externo da organização e novas ideias e oportunidades oriundas da força de trabalho. A reunião de teste e adaptação da estratégia deve tratar da seguinte questão:

- *Nossa estratégia está funcionando?*

À medida que se atualiza a estratégia, a equipe responsável pela condução do processo de planejamento estratégico atualiza o mapa estratégico e o BSC da organização e inicia outro ciclo de planejamento estratégico e de execução operacional.

#### 4. PROJETO DE REALINHAMENTO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA ANTT – 2020-2030

O objetivo do projeto de realinhamento do Planejamento Estratégico da ANTT para o ciclo 2020-2030 é dotar a Agência de um instrumento de planejamento de longo prazo, que direcione a atuação da Instituição no sentido de prover melhores resultados para a sociedade. A metodologia desenvolvida para o projeto é composta de 8 fases, não necessariamente em sequência temporal, conforme apresentada na Figura 2. As fases e suas atividades estão baseadas na metodologia “Execução *Premium*”, de Kaplan e Norton, e constam no Plano de Trabalho do Termo de Execução Descentralizada assinado entre Agência Nacional de Transporte Terrestre e a Universidade Federal Fluminense.



Figura 2 - Metodologia do Projeto de Realinhamento Estratégico ANTT 2020-2030

Fonte: Adaptado de Kaplan e Norton (2008)

Com o intuito de explicitar a adaptação metodológica do método Execução *Premium* aplicado à ANTT, este tópico visa fornecer um detalhamento descritivo de cada fase.

#### 4.1 FASE I - ANÁLISE DA ORGANIZAÇÃO

A Fase I compreende um conjunto de estudos e confecção de relatórios com objetivos principais de: (a) formar conhecimento específico na equipe de projeto da UFF sobre a ANTT e o setor de transporte terrestre; e (b) identificar informações para orientar as decisões estratégicas e a confecção de Matriz de Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças (SWOT/FOFA). Esta fase foi desenvolvida entre fevereiro e abril de 2019, produzindo 4 (quatro) relatórios técnicos consolidados e demais materiais específicos.

Esta etapa visa estabelecer diagnóstico e consolidar informações para as tomadas de decisão do processo de formulação e desdobramento das estratégias. Adicionalmente, a etapa também realiza mapeamento do processo de decisão da ANTT, visando orientar a futura proposição de Processo de Governança Estratégica. Destaca-se que a presente metodologia não prescreve a construção de cenários, uma vez que os considera dispensáveis para organizações públicas com as características da ANTT e vigente panorama sociopolítico nacional.

O processo de planejamento estratégico tem início com a análise do ambiente, isto é, com o diagnóstico que considera as variáveis dos ambientes interno e externo, capazes de influenciar os resultados da organização. O ambiente interno pode ser influenciado pelos gestores da organização, uma vez que é resultado das estratégias de atuação definidas pela alta administração. Desta forma, durante a análise, quando for percebido um ponto forte, este deve ser ressaltado ao máximo; e, quando for percebido um ponto fraco, a organização deve agir para controlá-lo, mitigá-lo ou promover ações para superá-lo. Já o ambiente externo está fora do controle da organização; entretanto, a instituição deve conhecê-lo e monitorá-lo periodicamente, de forma a aproveitar as oportunidades e evitar as ameaças, quando possível, ou enfrentá-las, minimizando seus efeitos.

Ressalta-se que, nesta etapa, o intuito é obter elementos de informação associados ao ambiente interno e externo. Nesse contexto, as atividades associadas a esta fase são:

- a) **Análise documental** (contemplando: Legislações aplicáveis; Regimento interno da ANTT e derivados; Recomendações do Tribunal de Contas da União - TCU e Auditoria; Cadeia de Valor e modelos de processos existentes; Diagnóstico do planejamento estratégico vigente; Resultados da Oficina de Indicadores e Oficina de Projetos Disruptivos; Informações de Processos de Participação e Controle Social; Relatórios da Ouvidoria (interna e externa).

A análise documental tem por objetivo reunir, de forma consolidada, diferentes referenciais documentais que sustentam a atuação da ANTT, visando apoiar as Fases 2 (Atualização dos Direcionadores Estratégicos), 3 (Redefinição do Mapa Estratégico Institucional da ANTT); 4 (Identificação das Contribuições das Áreas); e 5 (Definição de Indicadores e Iniciativas Estratégicas). Tal análise não objetiva a construção de documento propositivo, uma vez que esta é a atribuição do próprio processo de planejamento estratégico, mas uma consolidação expositiva que estimule observações e críticas aos líderes da ANTT nas decisões estratégicas previstas no projeto.

**b) Pesquisa de Gestão Interna** (instrumento de diagnóstico adaptado metodologicamente para as características e especificidades da ANTT, em alinhamento com o Modelo de Excelência da Gestão da Fundação Nacional da Qualidade).

A Pesquisa de Gestão Interna busca analisar os resultados da pesquisa de Qualidade de Vida no Trabalho (QVT), já previamente existente na ANTT; e por pesquisa de avaliação da gestão da Agência, baseada em metodologia do Modelo de Excelência da Gestão (MEG®) da Fundação Nacional da Qualidade (FNQ®). Além disto, outros documentos relevantes são considerados nesta fase (por exemplo: relatórios de manifestações da Ouvidoria de 2015 a 2017 e os resultados da Pesquisa de Satisfação do Usuário de 2018).

**c) Entrevistas internas e externas** (Entrevista com Diretoria ANTT e Entrevista com até 10 representantes de partes interessadas, conforme indicação da ANTT).

Para esta atividade, o intuito é analisar as partes interessadas internas e externas da Agência. Neste âmbito, as entrevistas buscam avaliar internamente a percepção da Diretoria, buscando estabelecer uma percepção estratégica da mais alta instância decisória da Agência; o segundo conjunto busca avaliar entidades externas relevantes, como por exemplo: Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros (ABRATI), Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias (ABCR), Associação Brasileira de Logística e Transporte de Carga (ABTC), Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários (ANTF), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Terrestres (CNTTT), Confederação Nacional dos Transportadores (CNTA), Controladoria-Geral da União (CGU), Tribunal de Contas da União (TCU), Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), Empresa de Planejamento e Logística (EPL), Ministério da Casa Civil, Polícia Rodoviária Federal (PRF), Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI) e Ministério de Infraestrutura (MINFRA).

**d) Mapeamento do processo decisório** (Análise e diagnóstico do processo decisório para orientar a futura proposição do Processo de Governança Estratégica).

Esta atividade tem por objetivo o levantamento do processo decisório para orientar a proposição de processos de governança estratégica (na Fase 8 do projeto). Esta atividade não possui geração de relatório próprio como produto formal da atividade, uma vez que sua finalidade é apoiar conclusões e definições dessa Fase.

**e) Levantamento de Sistemas de Informações** (levantamento e análise dos sistemas de informações utilizados e dados oferecidos, para apoiar a definição de indicadores e aquisição ou elaboração de sistema de apoio ao processo de Governança Estratégica).

Esta atividade tem por objetivo apoiar a definição de indicadores estratégicos (nas Fases 5 e 6) e a aquisição ou elaboração de sistemas de apoio ao processo de Governança Estratégica (nas Fases 7 e 8). Da mesma forma que a atividade anterior, esta não possui geração de relatório próprio como produto formal da atividade, uma vez que sua finalidade é apoiar conclusões e definições da referida Fase.

De modo geral, a Fase 1 de análise da organização realiza um diagnóstico do ambiente interno e externo e cria para o órgão a consciência das suas oportunidades e ameaças, de pontos fortes e fracos para o cumprimento de sua missão, e, através desta consciência, estabelece o propósito de direção que a organização deve seguir para aproveitar as oportunidades e evitar riscos.

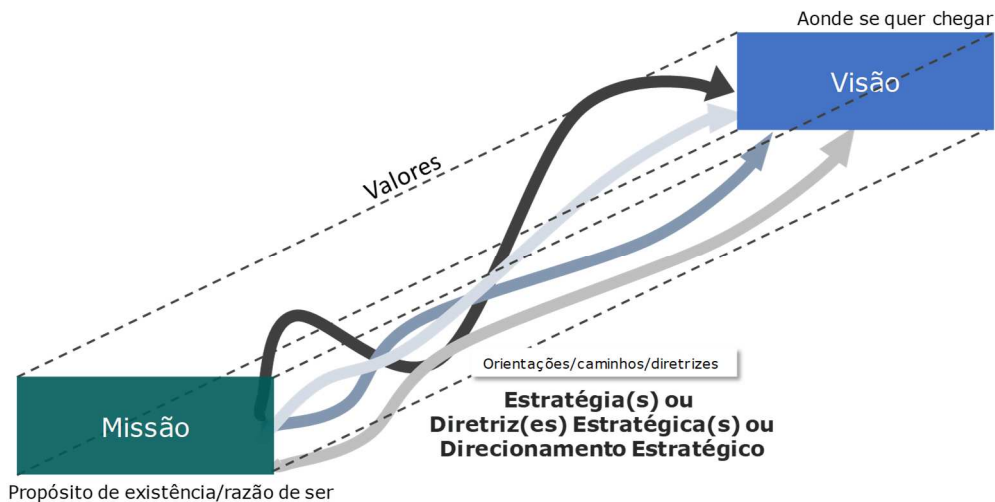
## **4.2 FASE II - ATUALIZAÇÃO DOS DIRECIONADORES ESTRATÉGICOS**

A Fase 2 tem por objetivo atualizar os Direcionadores Estratégicos da ANTT. Entende-se por Direcionadores Estratégicos o conjunto de decisões fundamentais que orientam toda a construção e desdobramento estratégico da Agência, composto de: Missão, Visão de Futuro, Proposta de Valor dos serviços oferecidos, Valores Comportamentais e Diretrizes Estratégicas. Nesta fase, iniciou-se a construção de um Mapa de Negócio a ser finalizada ao longo do Projeto de Planejamento Estratégico da ANTT.

Após realização da análise da organização (aspectos do ambiente interno e externos, que afetam a definição de estratégias para a Agência), a segunda etapa consiste na definição e atualização dos Direcionadores Estratégicos. É fundamental que esse processo seja participativo para facilitar o alinhamento organizacional e o envolvimento de todos os níveis organizacionais na definição das estratégias. Na atualização dos Direcionadores Estratégicos, é importante



revisar e reforçar a missão, visão e valores. A Figura 3 ilustra o conceito e a necessidade de integração entre essas componentes para condução do processo de planejamento estratégico.



**Figura 3** - Lógica de funcionamento dos Direcionadores Estratégicos

Por definição, **missão** é a razão de ser e o propósito de existência da organização. Trata-se de uma frase com uma declaração concisa dessa razão de ser. A missão também deve descrever como a organização espera atuar junto à sociedade e agregar valor para suas múltiplas partes interessadas. Ela cria um clima de comprometimento dos colaboradores com o trabalho que é realizado e serve de critério geral para orientar a tomada de decisões. Isto promove o constante alinhamento das decisões administrativas com a prestação dos serviços.

Já a **visão** define o que a organização pretende alcançar daqui a alguns anos; sintetiza as aspirações da organização, criando um clima de envolvimento e comprometimento com seu futuro. A visão expressa a situação desejada pela organização e seu contexto de atuação em médio e longo prazo. A declaração de visão é importante, pois se define onde se pretende chegar, permite entender com clareza o que é preciso mudar ou quanto evoluir para que a visão da instituição seja concretizada. Uma visão compartilhada une as pessoas e as impulsiona a buscar seus objetivos, apesar de todas as dificuldades e limitações que possam existir na organização.

Os **valores**, por sua vez, abrangem as crenças e premissas fundamentais para a condução das atividades no dia a dia. Valores representam as convicções dominantes, as crenças básicas das pessoas da organização, que permeiam todas as atividades e relações com os clientes. Eles descrevem como a organização pretende atuar no cotidiano enquanto busca alcançar sua visão. Os valores são inegociáveis e devem ser enraizados em todos os colaboradores de todos os níveis organizacionais para garantir o êxito no alcance da visão.

Por último, e não menos importante, é fundamental definir a **proposta de valor** da organização. A proposta de valor deve evidenciar o que a organização vai oferecer para as partes interessadas. Trata-se do estabelecimento de pactos com os públicos que se relacionam com a empresa e suas inter-relações com as estratégias e processos, em uma perspectiva de curto e longo prazos.

Diante deste contexto, esta etapa visa estabelecer atualização e definição dos Direcionadores Estratégicos, contemplando:

- *Missão Organizacional, Visão Estratégica de Futuro, Proposta de Valor às partes interessadas, Valores comportamentais; e*
- *Diretrizes Estratégicas (orientações sobre caminhos futuros da ANTT e restrições do escopo de atuação estratégica).*

### **4.3 FASE III - REDEFINIÇÃO DO MAPA ESTRATÉGICO**

A Fase III compreende a análise das informações levantadas na Fase 1 (Análise Organizacional) e na Fase 2 (Atualização dos Direcionadores Estratégicos), para a produção da Matriz SWOT, Perspectivas e Objetivos Estratégicos do Mapa Estratégico. Após realização da Análise da Organização e atualização dos Direcionadores Estratégicos, a etapa seguinte é a tradução desses elementos estratégicos mediante um artefato cognitivo que apresente os Objetivos Estratégicos da ANTT. Diversas pesquisas evidenciam que o uso de Mapa Estratégico possui diversos benefícios. Porém, para pleno entendimento do Mapa Estratégico é fundamental a compreensão de alguns conceitos relacionados. O Mapa Estratégico da ANTT será composto por um conjunto de quatro componentes principais: Temas Estratégicos, Diretrizes Estratégicas, Perspectivas Estratégicas e Objetivos Estratégicos.

**Temas Estratégicos:** representam uma explicitação sucinta que caracteriza o direcionamento dos esforços estratégicos, reunindo sobre eles um conjunto de Diretrizes Estratégicas. A sua definição prévia busca facilitar a conexão e a comunicação dos respectivos objetivos estratégicos. Estas declarações orientadas para a ação servem como componentes amplos das estratégias, e abrangem os objetivos associados, que fluem através das perspectivas do BSC (NIVEN, 2014, p.119).

Muitas organizações, atualmente, associam os temas estratégicos com cada perspectiva como uma “categorização” de alguns objetivos estratégicos. Porém, sugere-se 3 a 5 temas a serem identificados antes da construção do Mapa Estratégico, onde os temas estabelecerão o

“link vertical” com as perspectivas do mapa, e o tema será a integração dos objetivos nessas perspectivas (NIVEN, 2014, p.209).

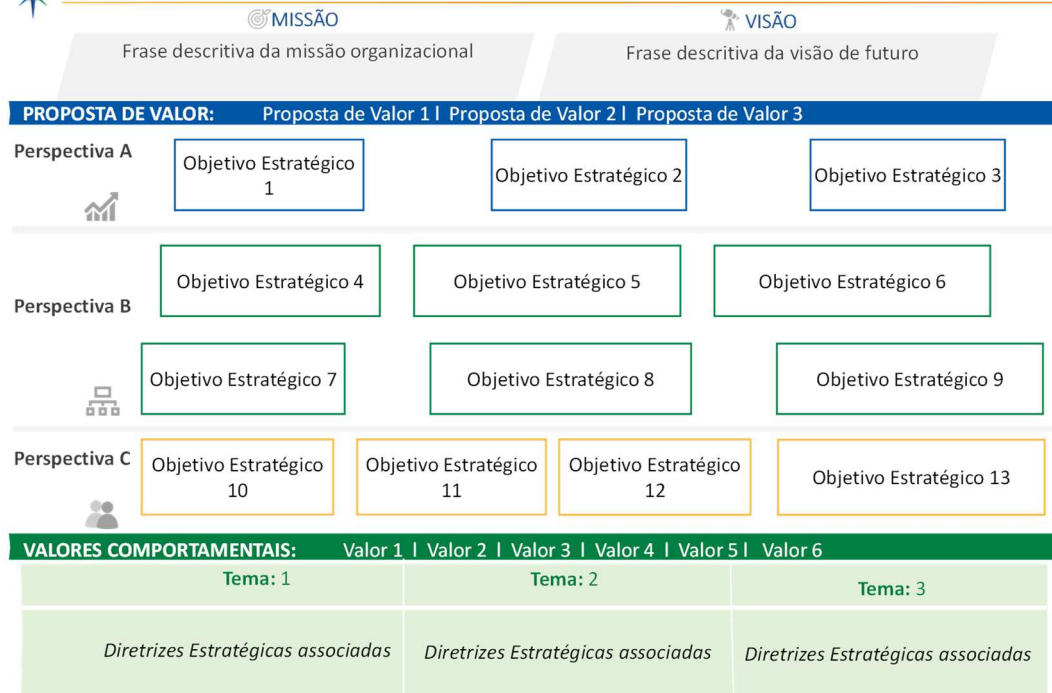
**Diretrizes Estratégicas:** diretrizes estratégicas podem ser consideradas um conjunto de objetivos, finalidades, metas, diretrizes fundamentais e planos para atingir os objetivos, postulados de forma a definir em que atividades se encontra a empresa, que tipo de empresa ela é ou deseja ser (ANDREWS, 1971, p. 28).

**Perspectivas Estratégicas:** as perspectivas estratégicas são representações em termos de “camadas” do Mapa Estratégico que tem por finalidade agrupar um conjunto de objetivos estratégicos dentro de uma abordagem específica. As perspectivas são precisamente o que objetivamos fazer com o BSC: examinar a estratégia, tornando-a mais clara por meio de diferentes pontos de vista e, portanto, mais passível (balanceado) de execução” (NIVEN, 2014, p.3).

Kaplan e Norton (2009) propuseram, inicialmente, quatro perspectivas principais (Sociedade e Clientes; Finanças; Processos Internos; e Aprendizado e Crescimento). Porém, o essencial é que a organização defina perspectivas estratégicas suficientes e adequadas para cobrir todas as dimensões críticas para o seu sucesso. Em alguns casos, essas dimensões são alteradas; em outros, são adicionadas novas perspectivas, sempre com o foco na correta representação da estratégia delineada.

**Objetivos Estratégicos:** são resultados quantitativos e qualitativos que a empresa precisa alcançar em prazo determinado, no contexto de seu ambiente, para cumprir sua missão e alcançar sua visão. São as posições e prioridades que a organização deve alcançar, de forma combinada, para atingir o sucesso estratégico em termos de sua missão, e aproximar-se de sua visão de futuro; representam, assim, o resumo de sua estratégia, possibilitando estabelecer o que precisa ser feito para o alcance das diretrizes institucionais, facilitando o monitoramento da implementação estratégica (NIVEN, 2014).

O **Mapa Estratégico** é um artefato cognitivo em forma de diagrama, que descreve a estratégia mediante a identificação das relações de causas e efeitos, entre os objetivos incluídos nas perspectivas do BSC. No Mapa Estratégico estão concentradas as informações sobre os objetivos estratégicos, os indicadores e as perspectivas de desempenho definidas utilizadas. Em um Mapa Estratégico, cognitivo e balanceado, é fundamental que haja uma relação entre esses conceitos supracitados. Em metodologia própria e adaptada para características e especificidades da ANTT, adotamos o seguinte modelo para elaboração do Mapa Estratégico (Figura 4):



**Figura 4 - Estrutura/arcabouço do Mapa Estratégico ANTT**

Diante desse contexto, esta etapa visa definir o mapa Estratégico da ANTT, contemplando: Temas Estratégicos, Diretrizes Estratégicas, Perspectivas Estratégicas e Objetivos Estratégicos.

As relações de causa e efeito demonstram a lógica esperada para o alcance dos objetivos estratégicos. Para tal, o Mapa Estratégico deve ser entendido de baixo para cima, onde os objetivos são alcançados para fortalecer ou promover o sucesso, em termos dos objetivos que estão acima. A ideia central é que as perspectivas de base contribuam para o alcance dos objetivos estabelecidos na perspectiva imediatamente superior e, assim, consecutivamente.

#### 4.4 FASE IV - IDENTIFICAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES DAS ÁREAS

A Fase IV tem por objetivo levantar as possíveis contribuições de cada área contemplada no Mapa Estratégico da ANTT, iniciando a construção dos projetos da Agência e das iniciativas de melhoria de processos considerados essenciais para alcançar os Objetivos Estratégicos. Esta fase será desenvolvida por um conjunto de oficinas junto às unidades organizacionais (superintendências, assessorias e demais).

Uma vez que há a definição do Mapa Estratégico, a etapa a seguir é o desdobramento e alinhamento de todas as unidades organizacionais para direcionar esforços em termos de projetos estratégicos e potencializar o alcance dos resultados determinados. Para isto é feita,

sistematicamente, em todos os níveis organizacionais, a identificação das contribuições das áreas. Para entender o que significa a Identificação da Contribuição das Áreas é fundamental entender alguns conceitos principais associados às iniciativas estratégicas. As **Iniciativas Estratégicas** permitem operacionalizar a estratégia: devem representar o que necessita ser realizado para alcançar os objetivos estabelecidos e formalizados no Mapa Estratégico, tendo prazos de início e término definidos e sinalização clara de produtos a serem gerados. São os programas específicos, atividades, projetos ou ações que a organização deve adotar para auxiliar no cumprimento e alcance dos objetivos estratégicos (NIVEN, 2005).

São, portanto, esforços adicionais em termos de projetos estratégicos (que devem ocorrer em paralelo com os processos organizacionais) para se alcançar os resultados estratégicos planejados. Neste contexto, para identificar se de fato os projetos são estratégicos, é feita uma análise de correlação entre os projetos estratégicos/iniciativas estratégicas identificadas e o Mapa Estratégico. A estrutura de tabela da Matriz de Contribuição das Áreas pode ser verificada na Figura 5.

Portfólio de temas/iniciativas estratégicas	Programas/projetos						
	Iniciativa Estratégica 1	Iniciativa Estratégica 2	Iniciativa Estratégica 3	Iniciativa Estratégica 4	Iniciativa Estratégica 5	Iniciativa Estratégica 6	Iniciativa Estratégica 7
Aprimorar a prestação de serviços - Obj.Est1 - Obj.Est2	X		X				
Ampliar os relacionamentos com parceiros - Obj.Est3 - Obj.Est4		X			X	X	
Cumprir normas regulatórias - Obj.Est5 - Obj.Est.6							
Ampliar nossas capacidades de orientação a clientes - Obj.Est7 - Obj.Est8		X					
<b>Total de contribuição (Iniciativas com relação aos Obj.Est.)</b>	1	2	1	0	1	1	0

**Figura 5** - Exemplo de Matriz de Contribuição das Áreas

Fonte: Elaboração própria.

Esta análise é importante, pois é possível identificar iniciativas estratégicas que não contribuem para nenhum objetivo estratégico (sendo necessário analisar e rever se de fato o projeto configura-se como uma iniciativa estratégica), e objetivos estratégicos que não estão sendo contemplados por nenhuma iniciativa (sendo necessário definir e estruturar iniciativas estratégicas para garantir que o alcance dos resultados almejados seja possível).

Diante desse contexto, esta etapa visa estabelecer e identificar a contribuição de cada uma das áreas, configurando-as no Mapa Estratégico da ANTT com intuito de definir:

- *Projetos estratégicos/Iniciativas Estratégicas existentes ou propostos;*
- *Indicadores utilizados (já existentes) ou indicadores propostos; e*
- *Visão da importância e impacto de cada objetivo sobre a área.*

#### **4.5 FASE V - DEFINIÇÃO DOS INDICADORES ESTRATÉGICOS**

A Fase V objetiva a identificação e definição dos indicadores estratégicos (já, inicialmente, levantados na Fase 4). Esta etapa visa estabelecer os indicadores associados aos objetivos estratégicos da ANTT, denominados indicadores estratégicos. Indicadores de desempenho são medidas que expressam qualitativa e quantitativamente os resultados de determinada realidade. O desempenho do plano estratégico é avaliado pelos seus resultados e, para avaliá-los, é necessário medir. Essa medição ocorre por meio de um conjunto de indicadores que contemplam a avaliação do atendimento às necessidades, às expectativas e aos requisitos das partes interessadas.

A atividade baseia-se nas informações de indicadores, levantadas na Matriz de Contribuição das Áreas (Fase IV) e no levantamento dos sistemas de informações (Fase I). Para cada objetivo do Mapa Estratégico, serão estabelecidos indicadores para permitir à ANTT acompanhar e avaliar os resultados alcançados, com vistas à efetividade de sua estratégia e ao alcance de sua missão.

O indicador pode ser simples (decorrente de uma única medição) ou composto, direto ou indireto em relação à característica medida, específico (atividades ou processos específicos) ou global (resultados pretendidos pela organização como um todo) e direcionador (indica que algo pode ocorrer) ou resultante (indica o que aconteceu) (GesPública; Instrumento para a Avaliação da Gestão Pública – 250 e 500 Pontos; Brasília; MP, SEGES 2009 Versão 1/2009).

Do exposto, esta etapa visa definir indicadores estratégicos associados aos objetivos estratégicos do Mapa e áreas.

#### **4.6 FASE VI - DEFINIÇÃO DE METAS**

A Fase VI objetiva a definição e associação de metas aos indicadores estratégicos identificados e definidos, resultantes de um conjunto de reuniões entre áreas e Diretoria da Agência.

As etapas ora descritas não ocorrem de forma completamente paralela, mas possuem elevada interconexão. Da mesma forma, visando possibilitar seu monitoramento, são estabelecidas metas de controle aos objetivos estratégicos. A meta consiste na expectativa de desempenho desejado para um determinado indicador, em uma data futura. As metas representam a expectativa de desempenho desejado para um determinado indicador. No conceito do BSC, metas de longo prazo definem o desempenho esperado por um indicador estratégico no mesmo horizonte de tempo da estratégia.

Completando esta fase, uma nova etapa consistirá de um conjunto de oficinas em que se desenvolverão metas estratégicas e seus impactos nas áreas, e que se concretizem em metas dos indicadores estratégicos e desdobramentos para as áreas.

#### **4.7 FASE VII - ESTABELECIMENTO DE “PAINÉIS DE BORDO” DAS ÁREAS**

A Fase VII tem por objetivo finalizar a identificação e definição dos projetos estratégicos e iniciativas de melhoria dos processos, indicadores estratégicos e gerenciais e metas associadas, com detalhamento de cada definição citada em formulários específicos, definidos entre UFF e AGEST. Nesta fase, serão propostos os “Painéis de Bordo” para acompanhamento da evolução estratégica no nível da Agência e das unidades. Os Painéis serão construídos pela UFF, em termos de arquitetura (utilizando-se sistema de modelagem), e implementados pela Superintendência de Tecnologia da Informação - SUTEC/ANTT, por meio de ferramenta de “*Business Intelligence*” (BI), específica, disponível na Superintendência ou em *software* validado por recomendação da UFF e escolha da ANTT. Segundo Kaplan e Norton (2009), o que não se conhece, não pode ser registrado; o que não é registrado, não pode ser mensurado e avaliado; o que não é avaliado, não pode ser monitorado, controlado e aprimorado. É preciso conhecer o “retrato atual”, espelhado por meio de “linhas de base”, e os alvos a serem alcançados (metas, aferidas pela leitura dos indicadores). Diante desse contexto, esta etapa visa estabelecer os “painéis de bordo” de cada uma das áreas (Superintendências, Gerências e afins), com as seguintes definições:

- *Objetivo Estratégico, importância da área e impacto;*
- *Indicador Estratégico x Indicadores da Área; e*
- *Projetos estratégicos/Iniciativas estratégicas da Área.*

#### **4.8 FASE VIII - DEFINIÇÃO DO PROCESSO DE GOVERNANÇA ESTRATÉGICA**

A Fase VIII, que se inicia em paralelo com todas as demais, tem por objetivo modelar um processo de Governança Estratégica e representa o fechamento deste Projeto de Realinhamento Estratégico da Agência. Nesta fase, serão definidas as instâncias e métodos de acompanhamento da operacionalização das estratégias, por meio dos indicadores e execução dos projetos e iniciativas de melhoria dos processos. Também serão definidos os métodos de realinhamento dos projetos e iniciativas, ajuste de indicadores e aprendizado organizacional da Agência.

Esta fase visa, portanto, definir o processo de Governança Estratégica da ANTT, utilizando-se do Mapa Estratégico, Indicadores Estratégicos e Painéis de Bordo, considerando o mapeamento do processo de tomada de decisão, identificado na Fase I do projeto (Mapeamento do processo decisório).

Por meio da proposição trazida pela AGEST, com base em mapeamento de processo de tomada de decisão (Fase I), já foi realizada oficina para estabelecer mecanismos de acompanhamento, controle e aprendizado do processo de Planejamento Estratégico para os próximos ciclos. Naturalmente, as lições aprendidas durante todo o processo serão incorporadas para retroalimentar o processo.



## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Alcançar os objetivos de seu Mapa Estratégico é o desafio que a ANTT propõe para todas as lideranças e servidores e, para viabilização desta demanda, foi firmado e priorizado um conjunto de Iniciativas Estratégicas que serão desdobradas operacionalmente pelas unidades da ANTT. Mediante adaptação metodológica apresentada, será trabalhado o estabelecimento de uma estrutura sistêmica de monitoramento de desempenho, pela aplicação da medição e da avaliação das iniciativas e dos objetivos estratégicos, com vistas ao alcance da missão e da visão institucionais.

As metas estabelecidas, atreladas aos objetivos e às iniciativas, ajudam a fechar a lacuna existente entre o desempenho atual e o desejado, considerando-se os alvos a serem alcançados e monitorando o desempenho ao longo do caminho da execução estratégica, permitindo, sempre que necessário, ajustes em prol do estabelecimento de uma estrutura continuada de aprimoramentos.

Um planejamento estratégico tem como ponto de partida uma situação atual que se deseja transformar, visando a uma situação desejada, relacionada à missão e traduzida pela visão de futuro da instituição. A construção do seu Mapa Estratégico, evidenciando seus objetivos estratégicos, tangibilizará e orientará os esforços do presente para alcançar esse futuro, pela execução das iniciativas estratégicas e monitoramento dos indicadores.

Espera-se que a adaptação metodológica tenha pleno êxito na definição das estratégias, acompanhamento e formalização do processo de Governança Estratégica para os próximos ciclos. Em 2019, faz 10 anos que a ANTT iniciou a condução do processo de Gestão Estratégica na Agência. A metodologia, com devidas adaptações fundamentais para cobrir peculiaridades e especificidades da Agência, vai ao encontro da demanda de se tornar a ANTT uma Agência de destaque no meio em que atua. É fundamental que todos os colaboradores, de todos os níveis organizacionais, se envolvam no processo de gestão estratégica, para garantir que os resultados estratégicos projetados para a Agência sejam alcançados.

### **5.1 BENEFÍCIOS E VANTAGENS DA METODOLOGIA**

Adaptação metodológica elaborada pela AGEST em parceria com a UFF, em alinhamento com as especificidades da ANTT, possui os seguintes benefícios esperados:

- *Equilíbrio entre as demandas dos ambientes interno e externo;*

- *Capacidade de visão sistêmica e melhoria no processo de tomada de decisão;*
- *Integração de todos os setores da organização, de forma a alocar recursos de maneira a melhor cumprir a missão institucional e satisfazer aos objetivos e metas;*
- *Acompanhamento e monitoramento do progresso da organização com base em indicadores-chave;*
- *Alinhamento das unidades de negócio, unidades de apoio e pessoas; e*
- *Aumento da delegação e direcionamento das atribuições.*

## **5.2 PRODUTOS ESPERADOS DA APLICAÇÃO DO MÉTODO**

A reformulação metodológica tem o intuito de fornecer uma solução adequada aos desafios vivenciados pela Agência. Para este fim, pela aplicação do método e formalização das etapas e fases, apresentados no item anterior, são esperados os seguintes produtos:

- *Diagnóstico de suporte estratégico;*
- *Missão, Visão, Valores, Proposta de Valor e Diretrizes Estratégicas;*
- *Mapa Estratégico Institucional da ANTT (Objetivos Estratégicos, Indicadores Estratégicos e Metas);*
- *Matriz de Contribuição das Áreas (Projetos das áreas/Iniciativas estratégicas, Indicadores das Áreas e Resultados esperados); e*
- *Metodologia de Governança Estratégica (Processo de acompanhamento - Painéis de Bordo, Processo decisório estratégico).*

## Referências Bibliográficas

- ANDREWS, Kenneth R. **The concept of corporate strategy**. *New York*, 1971.
- FAHEY, L. e RANDALL, R. M. **The Portable MBA in Strategy**. John Wiley & Sons, 1994.
- MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safari da Estratégia**. Porto Alegre: Bookman, 1999.
- NIVEN, Paul R. **Balanced scorecard step-by-step: maximizing performance and maintaining results**. *2nd Edition*, John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, New Jersey, 2006.
- NIVEN, Paul R. **Balanced Scorecard Step-by-step for Government and Nonprofit agencies**. *2nd Edition*, John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, New Jersey, 2008.
- NIVEN, Paul R. **Balanced scorecard evolution: a dynamic approach to strategy execution**. John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, New Jersey, 2014.
- NIVEN, Paul R. & LAMORTE, Ben. **Objectives and Key Results Driving Focus, Alignment, and Engagement with OKRs**. John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, New Jersey, 2016.
- NORTON, David; KAPLAN, Robert. **A Estratégia em Ação**. 26.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- NORTON, David; KAPLAN, Robert. **A Execução Premium**. 2.ed. Rio de Janeiro: Campus, 2008.

*“Setenta por cento das estratégias fracassam por ineficácia em sua execução ... raramente fracassam por falta de inteligência ou visão.” (Ram Charan)*