

2

Referencial Teórico

Neste capítulo fornece-se a fundamentação teórica da pesquisa em questão. São apresentados conceitos centrais, bem como arcabouços conceituais com suas variáveis, constructos e indicadores com vistas à operacionalização do trabalho.

Preliminarmente, compartilham-se os resultados da revisão da literatura, onde por sua vez são destacados os seguintes temas: responsabilidade social, ética, princípios da administração pública e sua relevância na ética de instituições públicas, gestão pública baseada em performance, planejamento estratégico, aprendizagem e adequação estratégica, estratégia organizacional e adequação estratégica, alianças estratégicas e mensuração de desempenho.

Os subsídios da revisão da literatura pertinentes ao tema são relevantes no sentido de auxiliar na construção do referencial teórico.

Os seguintes objetivos são visados com o desenvolvimento do referencial teórico:

- Seleção de constructos referentes ao desenvolvimento de estratégias orientadas para responsabilidade social e ética.
- Identificação de um modelo teórico que permita conduzir uma análise estratégica considerando os constructos previamente selecionados.

2.1

Revisão da Literatura

2.1.1

Responsabilidade Social no Contexto do DPF

A responsabilidade social é um tema que ascende em expressividade nos estudos organizacionais. Devido ao estado em que nossa sociedade chegou, discussões sobre poluição, redistribuição de renda, desemprego, esgotamento de recursos naturais e outras são tão inevitáveis quanto necessárias. Nesse contexto, as organizações são alvo da atenção dos estudiosos e da própria comunidade

internacional, no momento em que são questionadas sobre suas atividades, propósitos, influência e papéis nas sociedades em que estão inseridas. Assim, no caso de uma organização como o DPF, em referência ao explorado anteriormente, – sua influência no desenvolvimento sócio-econômico – não se pode excluir a discussão sobre responsabilidade social, face à sua missão para com a sociedade brasileira e até mesmo internacional.

Entretanto, existe a contestação desta perspectiva justificada pela afirmação de subversão ao sistema capitalista; uma vez que pode afetar os lucros da corporação; por representar um conceito essencialmente conservador, baseado em sistemas econômicos que negligenciam as comunidades; devido aos próprios administradores em sua falta de conhecimento e competência no que se relaciona com o entendimento de problemas sociais e a tomada de decisões acerca deles; bem como pela existência de outras instituições como o governo, igrejas, sindicatos e outras organizações sem fins lucrativos para desempenhar tais funções (FRIEDMAN, 1970; FREEMAN E LIEDTKA, 1991; JONES, 1996).

Assim, a necessidade de ter uma estratégia adequada no caso de uma organização como o DPF no sentido também de estar comprometida com a responsabilidade social torna-se ainda mais imperativa, pois este último conceito transcende o entendimento geralmente adotado na iniciativa privada, sendo este, inclusive, passível de diversas interpretações. Seria um equívoco colocarmos a responsabilidade social de uma organização como o DPF no mesmo contexto das empresas da iniciativa privada, ou até mesmo das empresas públicas.

Dessa forma, a responsabilidade social do DPF deve ser encarada como uma administração totalmente orientada para a população para a qual presta seu serviço de segurança pública.

2.1.2

Ética, Responsabilidade Social, Administração Pública e Estratégia

Tanto quanto ser socialmente responsável, de acordo com o até agora explorado, se faz necessário que organizações como o DPF sejam transparentes e idôneas, em suma, que sejam, éticas em suas ações. Assim, além das ações que influenciam diretamente a atuação da PF frente à sociedade, é preciso que a ética também se apresente nos moldes da administração pública. Ou seja, a ética e a

responsabilidade social são certamente fatores a serem levados ao modelo de avaliação estratégica a ser desenvolvido.

Assim, a responsabilidade social do DPF é o atingimento eficiente e eficaz de seus objetivos, contribuindo para o bem-estar da sociedade, bem como obedecendo aos princípios da administração pública, uma vez que seus recursos são oriundos da arrecadação feita pelo governo federal, através dos impostos. Ou seja, é da responsabilidade do DPF usufruir dos recursos que lhe são disponibilizados por meio das melhores técnicas administrativas, uma vez que se tratam de recursos públicos, devolvendo-os à sociedade por meio da melhor prestação de serviço possível em segurança. O DPF se encontra, se define, como provedor do bem-estar social e sua contribuição é alcançá-la da melhor maneira possível. Esta afirmação pode ser justificada pelo fato de não ser o objetivo da PF a obtenção de resultado financeiro nem mesmo ser utilizada exploração de recursos naturais para a prestação dos serviços.

A administração pública é regida segundo os princípios do Direito Administrativo. Princípios de uma ciência, neste sentido, são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturas subsequentes; são os alicerces, os fundamentos da ciência (ROSA, 2003).

À luz do artigo 37 da Constituição Federal, os princípios básicos da Administração Pública são:

- **Legalidade:** Ao administrador somente é dado realizar o quanto previsto na lei.
- **Impessoalidade:** Porquanto a atuação deve voltar-se ao atendimento impessoal, geral, ainda que venha a interessar a pessoas determinadas, não sendo a atuação atribuída ao agente público, mas sim a entidade estatal.
- **Moralidade:** Encerra a necessidade de toda atividade administrativa, bem assim de os atos atenderem a um só tempo à lei, à moral, à equidade, aos deveres da boa administração, visto que pode haver imoralidade em ato tido como legal.
- **Publicidade:** Torna cogente e obrigatória a divulgação e o oferecimento de informações de todos os atos da Administração, seja de forma interna ou externa.

- **Eficiência:** Impõe a necessidade de adoção, pelo administrador, de critérios técnicos, ou profissionais, que assegurem o melhor resultado possível, abolindo-se qualquer forma de atuação amadorística, obrigando também a entidade a organizar-se de modo eficiente.

Assim, agir de maneira socialmente responsável e ética para com seus *stakeholders* (partes interessadas) é também obedecer aos princípios da Administração Pública.

Adicionalmente, a responsabilidade social do DPF pode ir além do respeito à sociedade, transcrito na observância dos princípios do Direito Administrativo. Seria de grande valia a inserção da Polícia Federal em outros programas de ação social não necessariamente correlacionados diretamente com segurança pública.

No que concerne este alinhamento, é proposto por Coutinho e Macedo-Soares (2002) a adoção de uma perspectiva convergente entre a responsabilidade social da organização e suas estratégias. O arcabouço analítico de Davenport (2000) é utilizado por estes autores como subsídio para a identificação de atributos necessários para a implementação da denominada **responsabilidade social estratégica (RSE)**, ou seja, uma responsabilidade social alinhada à estratégia de atividades da organização.

É argumentado por Coutinho e Macedo-Soares (2002) que há a necessidade de desenvolver instrumentos que auxiliem as organizações a exercerem sua responsabilidade social. O engajamento em atividades de responsabilidade social exige movimentos de profunda mudança na organização, em seus mais diversos níveis. Por conseguinte, as mudanças necessárias devem ser contempladas como parte integrante da estratégia de atividades da organização, criando assim condições mais propícias para a atuação socialmente responsável.

Segundo as autoras acima mencionadas, a partir da análise das variáveis principais, dependentes e independentes, é possível ter uma noção da magnitude da mudança necessária, em direção à responsabilidade social. A adequação estratégica dar-se-ia por meio da mudança nas principais variáveis independentes, para que a organização possa aproveitar suas forças reais e potenciais (caso possuidora dos recursos necessários), evitando suas fraquezas (caso as tenha), para melhor aproveitar as oportunidades e neutralizar as ameaças ambientais, sejam estas atuais ou potenciais. Assim, a organização poderá avaliar se a mudança para

uma atuação socialmente responsável é realmente desejável e passível de ser realizada.

O estudo de Coutinho e Macedo-Soares (2002) pode ser utilizado para os seguintes tipos de avaliação: (a) da viabilidade e das ações necessárias para a implementação bem sucedida de uma nova estratégia; (b) das chances de sucesso de uma estratégia já iniciada; (c) das razões de insucesso de uma estratégia já implementada.

2.1.3

Gestão Pública Baseada em Performance

Igualmente importante para o desenvolvimento de uma estratégia orientada para responsabilidade social e ética é o entendimento de como os diferentes *stakeholders* influenciam e são influenciados pelo processo. Para que as questões de responsabilidade social e ética sejam bem-sucedidas, a organização deve buscar modelos de gestão baseados em performance e orientados aos seus diversos *stakeholders*.

A busca constante por uma excelente performance, especificamente por expressivos resultados, já é algo inerente às empresas do setor privado. Para estas organizações, a otimização da performance de suas atividades coloca-se como razão, ou até mesmo justificativa, para sua existência na medida em que é necessária para assegurar e sustentar sua vantagem competitiva. No caso das organizações do setor público, vem surgindo uma discussão crescente sobre sua performance. Discute-se, por exemplo, a adoção de técnicas de gerenciamento do setor privado, no âmbito dos programas de qualidade total ao caso do setor público com o objetivo de se obter uma melhor performance. Inclusive, várias instituições já estão conseguindo este objetivo com tais técnicas, fazendo da busca por resultados em instituições públicas uma nova realidade a ser encarada por seus servidores. Um material relevante que suporta estas afirmações pode ser visto em artigos sobre monitoramento de performance (WHOLEY & HATRY, 1992; HENRY & DICKEY, 1993), mensuração de performance (KRAVCHUCK & SCHACK, 1996; LYNCH & DAY, 1996), planejamento estratégico (EADY 1983; BRYSON & ROERING 1987, 1988; BERRY, 1994) e gestão em qualidade total no setor público (SWISS, 1992).

Com a adoção de uma gestão baseada em desempenho (GBD), pressupõe-se que existirá uma mudança de comportamento dos indivíduos como resposta à nova situação. No caso do setor privado, deve inclusive ser colocado que o atingimento do crescimento pessoal se dará por meio dos objetivos organizacionais e dos objetivos do grupo. Neste caso, uma política de recompensas justa e eficiente é utilizada como grande estímulo para o processo em várias empresas.

Em algumas organizações estatais no Brasil há políticas de recompensa por produtividade, embora muito menos desenvolvidas. Existem também algumas organizações, como o Banco Central do Brasil, que promovem o aumento automático de salário com a crescente titulação de seus servidores. Ainda assim, a política de recompensas do setor privado está muito a frente do setor público, sendo um fator crítico para o estímulo às pessoas na busca por uma performance cada vez melhor. Adicionalmente, no setor privado a busca por resultados sempre foi incentivada e justificada pelos acionistas das empresas, que esperavam assim maximizar seus investimentos. No caso do serviço público no Brasil, existe a pressão crescente de uma sociedade cada vez mais informada, consciente de seus direitos e sufocada por uma expressiva carga tributária.

Com relação à questão da gestão baseada em desempenho no setor público, Simeone, Carnevale e Millar (2005) propõem um modelo que permite a caracterização da estrutura deste tipo de gestão, bem como a maneira com a qual esta estrutura interage com o ambiente organizacional provido pelo governo federal e os diferentes *stakeholders* envolvidos, dentro de uma perspectiva sistêmica, importante para uma visão orientada à responsabilidade social.

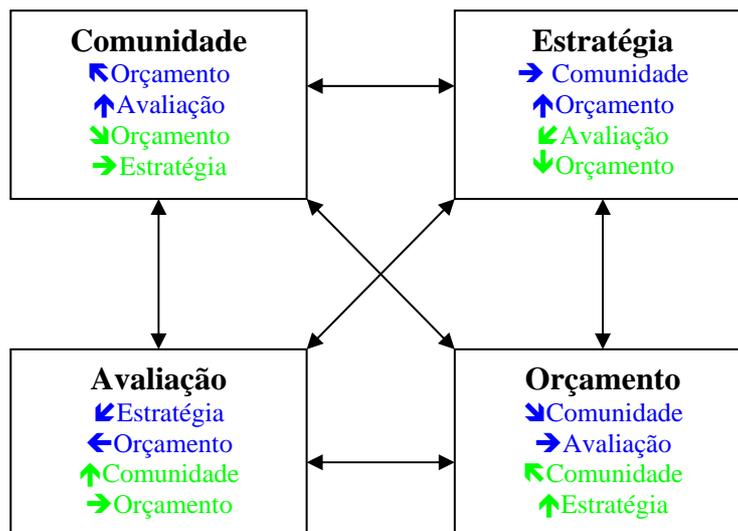
O modelo em questão tem uma perspectiva sistêmica que visa a exploração das relações existentes entre o sistema-alvo, objeto de estudo, e os diversos agentes influentes no mesmo. Essa abordagem possui um enfoque não-reducionista, propondo uma visão mais complexa e completa do que se estuda.

Assim, Simeone, Carnevale e Millar (2005) consideraram os mecanismos que permitam: (1) manter o comprometimento dos indivíduos engajados na obtenção de um objetivo comum, (2) realizar o trabalho necessário para se fazer progresso por meio deste objetivo, (3) assegurar recursos do ambiente necessários para serem aplicados ao atingimento dos objetivos, (4) refinar a natureza e o escopo deste trabalho.

A partir destas considerações, Simeone et al (2005) puderam identificar os elementos participantes da gestão baseada em performance ou desempenho - GBD, no contexto do setor público.

- A GBD requer o envolvimento de *stakeholders*. Este envolvimento se estende ao desenvolvimento da declaração de missão, objetivos e alvos de performance, assim como a identificação de variáveis de mensuração de desempenho adequadas. Os *stakeholders* são os arquitetos e construtores da estrutura que vai permitir a perseguição dos objetivos, e estes são delimitados por esta estrutura através de um processo criativo. Este componente se refere à **comunidade**.
- A GBD requer que uma declaração geral de missão e uma declaração mais específica de objetivos que existam como expressões gerais de pretensões políticas. Estabelecem parâmetros para os objetivos, programas e resultados. Estes são os elementos de uma estrutura causal que permite o sistema obter algum arranjo de resultados. Esse componente é definido como **estratégia**.
- A ênfase em GBD ressalta o orçamento e requer recursos para serem alinhados com atividades programadas de uma maneira consistente com a estratégia. Esse componente é definido como **orçamento**.
- A GBD coloca que a estratégia é assunto de contínuo aprimoramento. Essa atividade envolve o *feedback* provido por diversos mecanismos de monitoramento. O atual estado do mundo é avaliado de acordo com um estado ideal futuro (um alvo de performance), e mudanças na estratégia são realizadas para assegurar a obtenção destes objetivos. Tal informação integra a atividade ocorrendo dentro do sistema. Esse componente é definido como **avaliação**.

De acordo com as definições apresentadas, estamos aptos a entender melhor o modelo dos autores que explora os relacionamentos entre esses quatro componentes.



Fonte: Simeone, Carnevale e Millar (2005)

Figura 2: Modelo teórico sistêmico de quatro elementos

A seguir cada um dos elementos, bem como suas interações, são explicados.

- **Comunidade:** A comunidade é vista como o mecanismo pelo qual os *stakeholders* são postos em volta da estratégia. A comunidade aceita uma referência de orçamento (↖Orçamento), e recebe informações da avaliação (↑Avaliação). A estratégia é produzida como uma consequência da atividade da comunidade (→Estratégia), bem como os requisitos de orçamentos capazes de fornecer os recursos necessários para a estratégia (↘Orçamento). A comunidade possui um sentido amplo neste caso, englobando inclusive o próprio governo federal.
- **Estratégia:** Como exposto anteriormente, estratégia é a estrutura que permite a obtenção de um arranjo de resultados. Esse componente aceita suas formas básicas da comunidade (→ Comunidade) e recebe os recursos, necessários para produzir os resultados, do orçamento (↑Orçamento). Estratégia é mensurada pela avaliação (↙Avaliação). A estratégia, de acordo com seus objetivos, também explicita suas necessidades de orçamento (↓Orçamento).
- **Avaliação:** Permite que a estratégia seja refinada. Este componente aceita indicadores de desempenho da estratégia (↙Estratégia) e recebe do orçamento recursos necessários para conduzir as pesquisas (←Orçamento). A avaliação provê informação sobre a eficiência da estratégia para a

comunidade (↑Comunidade) e para o orçamento (→Orçamento).

- ⇒ **Orçamento:** Este componente do sistema suporta processos relacionados com apropriação e alocação de recursos. Este conceito custa recursos à comunidade (↘Comunidade) e recebe informação sobre a performance da estratégia pela avaliação (→Avaliação). O orçamento provê tanto uma orientação à comunidade sobre a formulação da estratégia (↖Comunidade), quanto os recursos necessários para a realização da estratégia (↑Estratégia).

Deve ser observado que o modelo que acaba de ser apresentado não tem unicamente como objetivo, nesta pesquisa, o fornecimento direto de constructos ao modelo teórico que será desenvolvido adiante. O modelo de GBD apresentado tem também por objetivo, neste estudo, colocar uma visão sistêmica, explicitando o entrelaçamento entre diferentes fatores pertinentes. O modelo justifica também o motivo de se desenvolver uma estratégia baseada em ética e responsabilidade social. Ou seja, é dada uma introdução e justificada a relação entre *stakeholders* (comunidade), estratégia, avaliação e orçamento. O modelo de GBD também oferece a introdução sobre a questão orçamentária, que será explorada melhor na próxima seção, este também oferecendo subsídios para a formulação de constructos.

2.1.4

Planejamento Estratégico e Adequação Estratégica:

Até o presente momento foram colocadas as questões referentes à responsabilidade social e ética, no contexto do DPF e posteriormente foi explorada a questão dos diversos *stakeholders* envolvidos no processo, dada sua grande importância, bem como uma introdução sobre outros conceitos, tais como orçamento e avaliação de resultados.

A partir desde tópico, estes conceitos serão melhor desenvolvidos assim como serão também colocados fatores que são importantes para que a PF desenvolva uma estratégia adequada, considerando responsabilidade social e ética, orientada aos seus *stakeholders*.

Um primeiro fator que é importante para se ter o desenvolvimento de uma estratégia adequada diz respeito ao planejamento estratégico da organização. Será inclusive explicitado como a questão do planejamento está em sintonia com o já

exposto, complementando a visão dada anteriormente da influência da questão orçamentária no desenvolvimento de estratégias socialmente responsáveis.

Segundo Sá e Moraes (2004), um bom planejamento deve conter os seguintes atributos, seja ele estratégico ou orçamentário:

- **Objetividade:** enfatiza a busca de resultados para a organização com comprometimento do seu corpo gerencial.
- **Seletividade:** concentra no que é essencial e relevante para a organização.
- **Coerência:** compatível com a filosofia e com a cultura organizacional.
- **Consistência:** os diversos objetivos a serem alcançados não podem se inviabilizar mutuamente.
- **Realismo:** deve se restringir a objetivos factíveis, mesmo que o ótimo intangível dê lugar ao bom, mas realizável.
- **Ações globais e participativas:** envolve o comprometimento de todos os níveis gerenciais nas etapas de elaboração, implementação e acompanhamento do que foi planejado.
- **Flexibilidade:** permite mudanças em resposta a novos desafios que tenham sido identificados.
- **Consolidação:** expresso em um plano estratégico que defina e quantifique os problemas, as metas e as estratégias.

Independentemente de todas as opiniões sobre planejamento estratégico, sejam elas desenvolvidas por acadêmicos ou altas cúpulas administrativas, é fato que toda organização apresenta algum planejamento de suas atividades. Ainda, a escola do planejamento também salienta fatores imprescindíveis ao planejamento de qualquer organização, como o esforço direcionado à operacionalização. Ansoff (1965), importante autor da escola do planejamento, argumenta que em um modelo desenvolvido de planejamento, os objetivos dirigem a formulação de estratégias, as quais, por sua vez, evocam programas, cujos resultados influenciam os orçamentos para fins de controle. Ou seja, o planejamento que surge no âmbito estratégico é nitidamente direcionado para fins operacionais, onde por sua vez é desenvolvida uma série de mecanismos de controle e acompanhamento. No entanto, o que se constata é que o planejamento, em sua forma como ferramenta de gestão, tem sido mal utilizado, e até mesmo, negligenciado em sua elaboração,

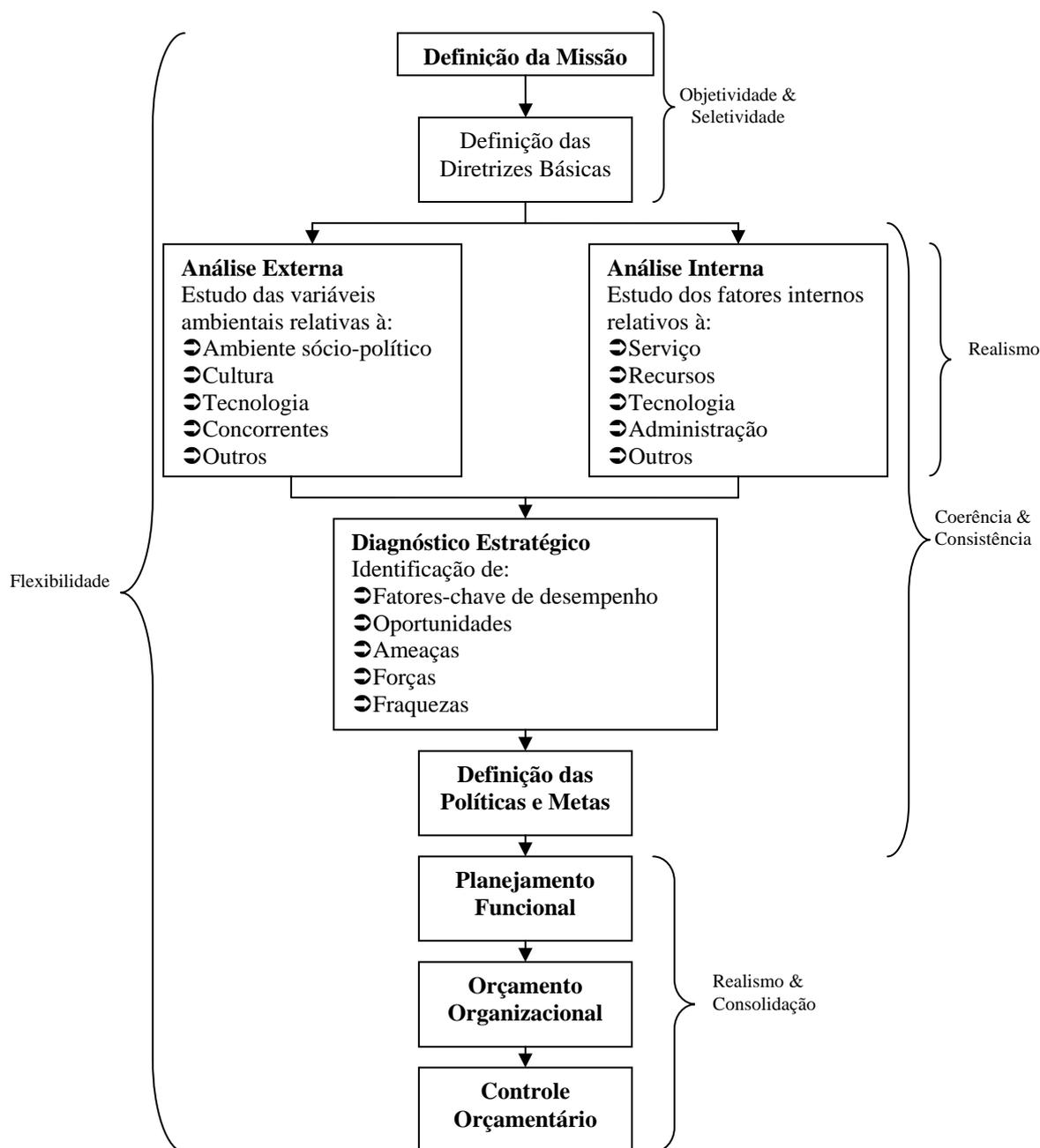
seu entendimento, especialmente no que se relaciona com sua implementação e, finalmente, no controle de sua realização (MOREIRA, 2002).

Sá e Moraes (2004) apresentam a seguinte definição para planejamento estratégico:

“Planejamento estratégico é um conjunto de ações coordenadas com vistas à realização de um determinado objetivo. Essas ações visam a análise dos ambientes interno e externo de atuação da organização, a identificação de oportunidades e o estabelecimento de metas e estratégias para aproveitá-las, orientando a elaboração dos planos funcionais e orçamentos que alocarão os recursos disponíveis.”

Assim, o planejamento estratégico parte dos objetivos a serem alcançados ao mesmo tempo em que identifica os pontos fortes e fracos da organização bem como as oportunidades e ameaças às suas atividades. Com isso, um plano de ações é definido e deverá ser implementado pelas diversas áreas da organização com a respectiva obediência a parâmetros e prazos. Nesse contexto, os mecanismos de controle estratégico são responsáveis pelo fornecimento de informações que propiciem aos responsáveis pela execução dos planos de ações a acompanhar o processo.

Segundo Sá e Moraes (2004), o fluxograma do planejamento estratégico, onde podemos observar os atributos enumerados pelos mesmos autores, é apresentado a seguir:



Fonte: Sá e Moraes

Figura 3: Fluxograma do Planejamento Estratégico

Ou seja, explorando o fluxograma, o planejamento estratégico parte do diagnóstico de uma situação presente e de um objetivo a ser alcançado em instante futuro pré-determinado. Assim, o papel do planejamento estratégico é definir as ações necessárias para a concretização dos objetivos pretendidos. De acordo ainda com o fluxograma, pode-se observar que o planejamento estratégico é muito influenciado pela questão orçamentária, como já antes definido pelo modelo de Simeone, Carnevale e Millar (2005).

Com a disponibilidade de recursos limitados, um planejamento bem definido é crucial para o efetivo sucesso das atividades da organização. Essa necessidade torna-se ainda mais imperativa em uma organização como o DPF, que possui sérias restrições orçamentárias por parte do governo; mais especificamente do Ministério do Planejamento. Assim, tão importante quanto o planejamento estratégico, é o planejamento orçamentário. Nesse contexto, a questão orçamentária é colocada como balizadora e até mesmo definidora de parâmetros a serem relevados no processo de tomada de decisão.

Outro ponto a ser ressaltado a respeito da importância do planejamento estratégico é que ao definir um plano de ações a ser executado, tal plano é um catalisador no desenvolvimento de indicadores de desempenho. Ao se definir claramente o que se deseja fazer, automaticamente explicitam-se indicativos de como se devem medir eficiência e eficácia.

2.1.5

Aprendizagem e Adequação Estratégica

O planejamento é de notória relevância, como observado no tópico anterior. Porém, uma questão complementar deve ser colocada.

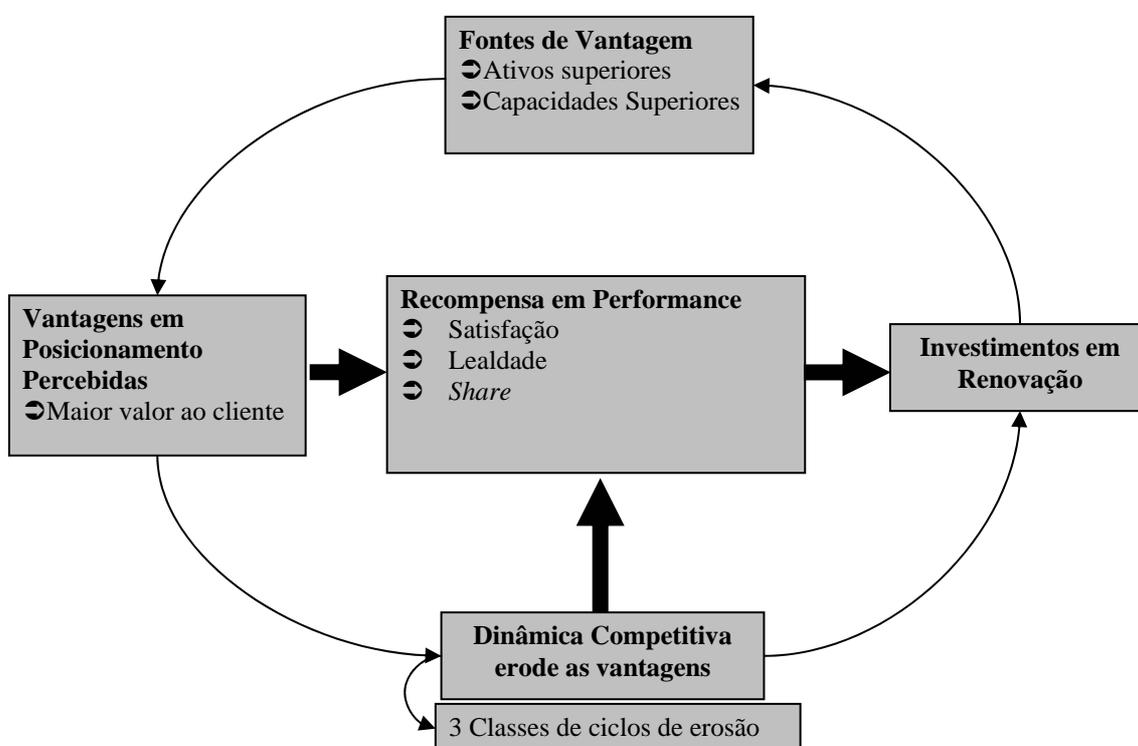
O planejamento, em sua essência, parte do uso de modelos que tentam se aproximar ao máximo da realidade em que a organização está inserida. Ou seja, para a atividade do planejamento, um mínimo grau de previsibilidade deve ser adotado como ponto de partida. Assim, o planejamento é visto como um indicador de tendências, não devendo ser visto como um horizonte perfeito em sua definição.

Todavia, o ambiente em que as organizações, de uma maneira geral, estão inseridas está cada vez mais volátil. O dinamismo dos fatores ambientais leva as organizações a terem que produzir respostas rápidas às mudanças repentinas e constantes. Tal alto grau de incerteza leva as organizações, freqüentemente, a cometer vários erros em seus planejamentos. No Brasil, mais especificamente, observamos que as organizações estão demasiadamente mais focadas no curto-prazo devido à grande dificuldade de previsibilidade, acarretando, assim, na quase inexistência de planejamentos a longo-prazo. Adicionalmente, pode até se afirmar que esta é uma tendência mundial. Estudiosos como Chia (1995) criticam com

dureza o planejamento, indicando que são praticamente irrealizáveis, face à complexidade do mundo atual.

Com isso, tão importante quanto planejar e prever é ter a capacidade de se adaptar e ser capaz de responder prontamente às mudanças do ambiente. A questão da adaptabilidade está intimamente ligada ao paradigma *RBV* (*Resource-Based View of the firm*), especialmente à corrente *dynamics capabilities*, que afirma que se otimiza o desempenho ao se desenvolverem competências para administrar mudanças organizacionais, e assim sustentar vantagem competitiva (BARNEY, 2001).

É interessante frisar aqui que a adaptabilidade hoje é relacionada com a aprendizagem organizacional (PRAHALAD E HAMEL, 1991; TEECE, PISANO & SHUEN, 1997). Segundo Day (1997), devido justamente à grande mutabilidade do ambiente e ao fato que nele as vantagens competitivas se encontram menos sustentáveis, o importante não é a busca por uma vantagem perpétua, mas sim o constante desenvolvimento de vantagens adequadas ao ambiente atual da organização. Day (1997) propõe, nesta ótica de competências dinâmicas, o ciclo da vantagem competitiva:



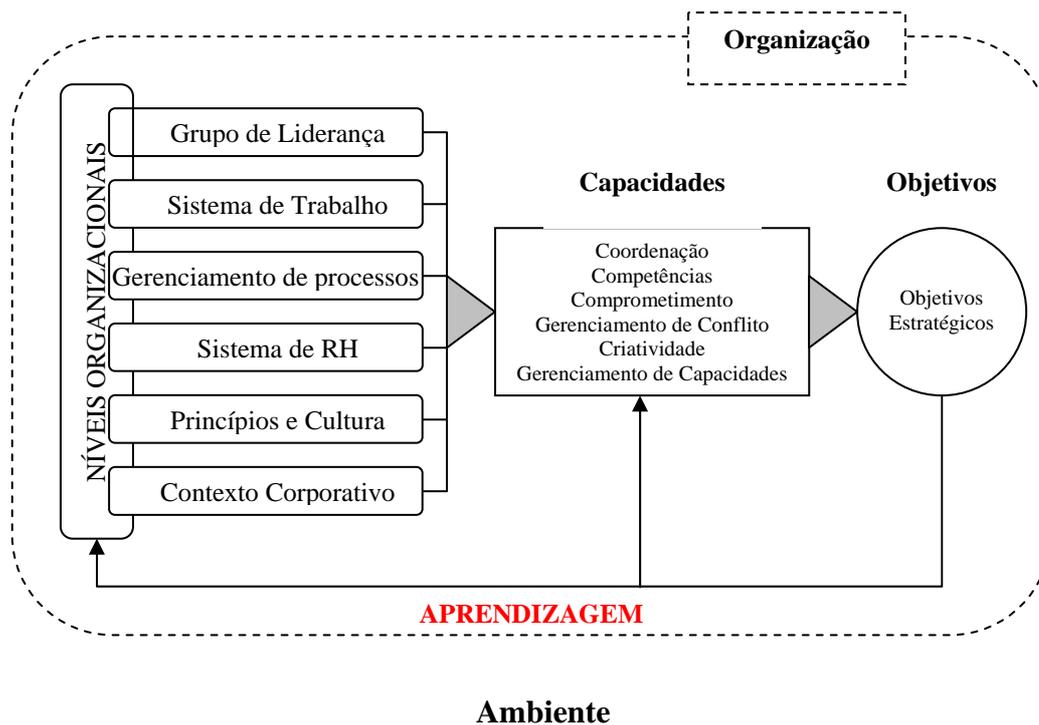
Fonte: Day (1997)

Figura 4: Ciclo da Vantagem Competitiva

Chama-se atenção para o fato do Ciclo da Vantagem Competitiva de Day (1997) necessitar ser interpretado de outra forma numa organização como a PF. A vantagem deve ser encarada como recurso otimizador do desempenho da atividade policial contra a criminalidade.

Por sua vez, Voelpel, Leibold e Mahmoud (2004) associaram o conceito de aprendizagem ao de adequação organizacional (BEER E EISENSTAT, 2000; BEER E NOHRIA, 2000; MCCARTHY E TAN, 2000; BEER, 2003). Segundo eles, a adequação organizacional pode ser definida como a habilidade da organização de se adaptar e sobreviver num ambiente em constante mudança. É adquirida através da evolução natural, mudanças propositais e aprendizagem contínua. Adicionalmente, trata-se de uma habilidade organizacional para administrar mudanças dinâmicas e espontâneas na sua rede de processos e para assegurar uma co-evolução sistêmica do sistema sociocultural com o objetivo de criar e melhorar a criação de valor para os diferentes *stakeholders*.

Ainda segundo Voelpel et al (2004), a adequação organizacional pode ser descrita como um processo circulatório no qual eventos no ambiente competitivo influenciam os objetivos organizacionais existentes e os objetivos estratégicos de maneira a se tornarem compatíveis. Este fenômeno tem por consequência a necessidade do redesenho dos seis níveis organizacionais, chamados: (1) grupo de liderança, (2) sistema de trabalho, (3) gerenciamento de processos, (4) sistema de recursos humanos, (5) contexto corporativo e (6) princípios e cultura. O redesenho e reestruturação dos níveis leva ao desenvolvimento dos conhecidos “sete C’s” de capacidades organizacionais, que são: (1) co-ordenação, (2) competências, (3) comprometimento, (4) comunicação, (5) (gerenciamento de) conflito, (6) criatividade e (7) (gerenciamento de) capacidades, que são compatíveis com o ambiente.



Fonte: Beer, 2003.

Figura 5: Modelo de adequação organizacional

O conceito de adequação organizacional pode ser considerado um primeiro subsídio para o conceito de adequação estratégica, foco deste trabalho; o qual será mais bem explorado futuramente.

Segundo os autores Prahalad e Hamel (1991), devido à inconstância do ambiente, é necessária a ênfase no desenvolvimento do aprendizado organizacional. Justificam-se argumentando que a produção de conhecimento pode transcender todas as atividades da organização. As competências adquiridas podem ser arranjadas de uma maneira a oferecerem suporte às atividades correlatas. Ou seja, as organizações sairiam de um portfólio baseado em produtos ou serviços e passariam para um portfólio baseado em suas competências, ou seja, baseado no que realmente conhecem. O conhecimento proporcionaria à organização a possibilidade de desenvolver suas atividades em cenários plurais, já que esta não mais estaria condicionada a seus produtos ou serviços, mas seria impulsionada pelas atividades que na verdade possibilitariam a realização de seus propósitos. Ainda, o próprio conhecimento seria uma ferramenta plural, limitada apenas pela visão e criatividade dos visionários que vislumbrariam suas diversas

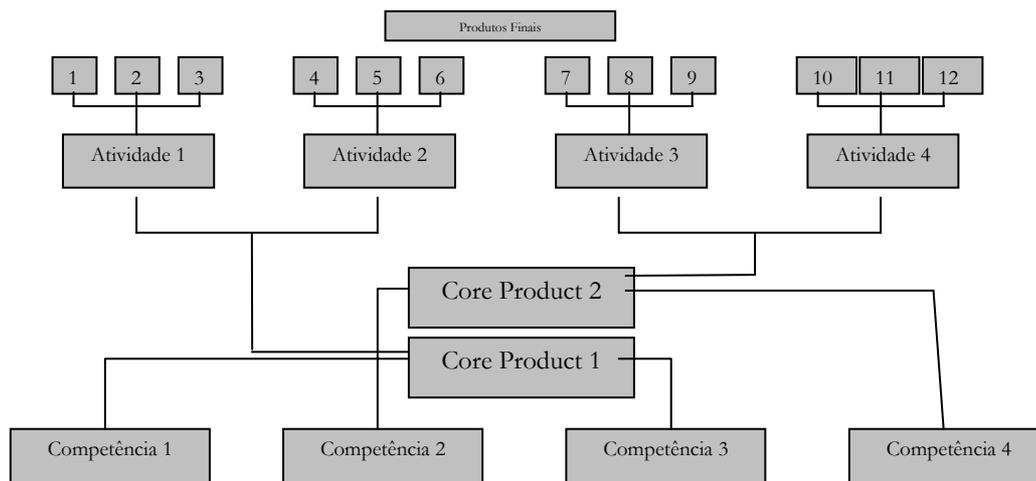
aplicações. Adicionalmente, conhecimento é um tipo de “recurso” que não se esgota com a utilização; sua própria utilização é condicionante para seu aprimoramento, bem como instrumento para o seu crescimento. Devido a esta evolução de crescimento do conhecimento se dar por sua própria utilização, este “recurso” possui um dos atributos mais importantes para a sustentabilidade de uma vantagem que é a ambigüidade causal. Por ser tácito, inerente e condicionado à própria história da organização, sua imitabilidade perfeita torna-se quase impossível.

Prahalad e Hamel (1997) também exploram o conceito de *Core Competences*, que seriam competências essenciais; adquiridas ao longo do tempo através do aprendizado da organização. O desenvolvimento de *Core Competences* implica o aprendizado e dá possibilidade de respostas a um ambiente dinâmico, permitindo assim um pensamento mais direcionado para o longo-prazo. As *Core Competences* são arranjadas de maneira a serem utilizadas para o desenvolvimento de *Core Products*. Os *Core Products* são os reais agregadores de valor de um outro produto ou serviço, podendo ser utilizados em várias áreas de atividades da organização.

Teece, Pisano e Shuen (1997) observam que as reais vantagens devem ser desenvolvidas, não compradas. Com isso os autores desenvolvem o conceito de **Capacidades Dinâmicas**, ao qual fez-se referência antes, definidas como a habilidade da organização de integrar, construir e reconfigurar competências internas e externas como resposta a mudanças no ambiente.

Com a unificação dos três conceitos apresentados, procura-se desenvolver uma organização mais flexível e dinâmica, capaz de respostas mais rápidas às turbulências do ambiente.

A figura a seguir é uma ilustração de como os três conceitos interagem para a formação de uma organização baseada em competências/conhecimento.



Fonte: Prahalad e Hamel (1997)

Figura 6: Competências: chave para competitividade

2.1.6

Alianças Estratégicas Voltadas à Responsabilidade Social

Dada a explanação anterior sobre a questão dos diferentes *stakeholders* envolvidos, mostrada no modelo de GBD na relação entre estratégia e comunidade, é importante investigar a questão das alianças entre diversas instituições, partes desta comunidade, com vistas ao mais efetivo atingimento dos objetivos buscados.

Uma aliança estratégica pode ser compreendida como um acordo entre organizações para a efetuação de atividades conjuntamente, envolvendo troca, compartilhamento ou co-desenvolvimento, co-produção e co-marketing de produtos, tecnologias e serviços, tendo por objetivo proporcionar benefícios para ambas as partes, ou seja, vantagens competitivas – os quais não seriam obtidos, ou mais difíceis de obter, mantendo-se as instituições envolvidas isoladas – de maneira a maximizar forças, suprimir fraquezas, combater ameaças e melhor explorar oportunidades. Tais alianças caracterizam-se desde o estabelecimento de parcerias entre organizações, passando pela criação de *joint-ventures* e chegando até mesmo ao nível das grandes fusões e aquisições entre corporações multinacionais (GULATI, 1996 & GULATI ET AL, 1998). Realça-se que as alianças estratégicas geralmente representam acordos de cooperação entre as organizações envolvidas visando a obtenção e/ou desenvolvimento de vantagens

competitivas para estes. Recentemente, tem-se observado um número crescente de alianças estratégicas, e até mesmo de redes de alianças, entre organizações dos mais distintos setores e portes (TAPSELL, 1999; FARRIS, 1999; HILL, 1999).

A grande parcela da literatura até hoje produzida versa sobre as alianças entre organizações da iniciativa privada (SAFFU & MAMMAN, 2000), ou até mesmo entre empresas públicas com outras empresas, tanto privadas quanto também públicas. Todavia, atualmente podemos observar em nossa sociedade o estabelecimento de alianças entre organizações do Estado, visando o melhor atingimento de seus objetivos e, por conseguinte, melhor atendendo aos anseios e necessidades da sociedade civil. Em nosso país, de acordo com a evolução da complexidade dos crimes atualmente praticados, o estabelecimento de alianças vem como uma necessidade imperativa para a manutenção da eficiência e da eficácia.

O estabelecimento de alianças atualmente entre instituições do Estado é uma realidade, concomitante com uma perspectiva análoga na iniciativa privada, no sentido de serem uma das mais importantes fontes de “recursos” na busca de oportunidades dos respectivos objetivos. De acordo com Drucker (1996), o estabelecimento de parcerias será a base para qualquer organização que queira manter-se competitiva e expressiva em suas atividades. Ainda, embora a grande maioria da população veja o governo como uma organização bastante burocratizada, isto é, uma estrutura composta por “silos” isolados que não trabalham em conjunto, já existem várias parcerias entre instituições do Estado visando o melhor atendimento da população. Nesse novo contexto, a área de segurança pública ganha destaque como uma das primeiras e mais expressiva nessas iniciativas. Sincronização de bancos de dados de diferentes polícias, entre polícia civil e militar ou entre polícia militar e polícia rodoviária federal, atividades conjuntas para policiamento ostensivo, forças tarefas, desenvolvimento conjunto, entre DPF e SRF, de tecnologias para rastreamento de fraudes, dentre outros, são alguns dos exemplos.

O potencial para as alianças estratégicas certamente é enorme. Sua implementação é um grande catalisador da aprendizagem organizacional, pela troca de informações e experiência, do desenvolvimento de novas tecnologias, da melhoria da eficiência, da ampliação do campo de atuação, dentre tantos outros benefícios. Segundo Doz e Hamel (1998), devido à grande complexidade do

ambiente, o estabelecimento de alianças é praticamente uma necessidade imperativa para uma organização atuante em nossa atualidade. Isso se justifica pelo fato de que é praticamente impossível uma única organização reunir todas as competências necessárias para o pleno atendimento de todos os *stakeholders* envolvidos em suas atividades. No caso específico do DPF, como já mencionado anteriormente, ressalta-se que a complexidade dos crimes é uma grande realidade. A captação de competências pelas alianças com outras organizações é com isso essencial. Ainda, Doz e Hamel (1998) colocam que devido a três questões principais as alianças tornam-se essenciais:

- Muitas das oportunidades em nossa atualidade requerem a reunião de competências e recursos que poucas organizações possuem inteiramente.
- Esta evolução não está sendo construída em estruturas construídas verticalmente de uma única organização. Está sendo construída em redes esparsas que precisam ser padronizadas através de vastas aplicações extensas e complementares.
- A incerteza inerente ao cenário atual, com sua miríade de novas linhas de atuação a serem criadas e tecnologias emergentes para serem definidas, clama pelo estabelecimento de alianças não apenas para o principal propósito de unificar forças complementares, mas também para combinar *insights* e entendimento para minimização dos fatores de incerteza e acelerar a aprendizagem.

Por sua vez, Elmuti, Abebe e Nicolosi (2005) reforçam a idéia acima expondo suas razões para a criação de alianças, cada vez mais necessárias:

- Crescimento da competitividade global – embora para o DPF esta perspectiva da competitividade não é tão relevante.
- Necessidade crescente por inovações em processos, produtos e serviços.
- Redução de gastos em pesquisa e desenvolvimento (P&D), justificado pela transferência de conhecimento entre os parceiros.
- Oportunidades de transferência de tecnologia.

O ambiente atual requer o desenvolvimento de *insights*, capacidades e infra-estrutura em um ritmo cada vez mais acelerado, o qual poucas organizações podem gerenciar sozinhas. Isso é um ponto ainda mais delicado em uma organização do Estado. Por ter uma estrutura rígida e burocrática, a questão da agilidade na necessidade de mudança e adaptação fica muito prejudicada. Ainda, o

fato de qualquer instituição do Estado ter suas atividades nitidamente definidas na Constituição, ou outros instrumentos legais, torna as atividades muito restritas e focadas. A abertura para novas oportunidades é realmente feita pela realização de alianças. Ainda, na maioria dos casos, o desenvolvimento de competências na própria organização é geralmente um processo moroso e problemático, sendo assim crítico para o rápido posicionamento. Em contraste, alianças bem escolhidas tornam possível transpassar esforços demorados e custosos para construir suas competências e acessar novas oportunidades.

Ainda segundo Doz e Hamel (1998), as alianças possuem três propósitos primários, reforçando o colocado por Elmuti, Abebe e Nicolosi (2005):

- **Co-opção:** torna potenciais competidores em aliados e provedores de serviços e produtos complementares que propiciam o desenvolvimento de novas atividades.
- **Co-especialização:** criação de valor em sinergia que resulta da combinação de recursos separados previamente, posicionamentos, habilidades e fontes de conhecimento. Os parceiros contribuem com recursos únicos e diferenciados para o sucesso da aliança, e a aliança cria valor quando estes recursos são co-especializados, isto é, eles tornam-se substancialmente mais valiosos quando colocados em um esforço conjunto do que quando mantidos separados.
- **Conhecimento e Internalização:** alianças podem também ser uma grande via para o conhecimento e a internalização de novas competências, em particular aquelas que são tácitas, coletivas e incorporadas (por isso difíceis de obter e internalizar por outros meios).

A significância estratégica destes propósitos torna as alianças ainda mais críticas para a estratégia organizacional. Alianças vêm se tornando inevitáveis. Elas estão levando as organizações a adentrar um novo território de grande incerteza, no limite de seus domínios atuais e configurações de habilidades, assim como estão testando a habilidade das organizações de gerenciar complexas relações. Muitos dos recursos críticos, base do que irá determinar o sucesso de uma organização, agora se encontram fora de suas fronteiras, segundo Elmuti, Abebe e Nicolosi (2005).

Paralelamente, com a crescente complexidade do ambiente atual, acrescentada da necessidade cada vez maior do estabelecimento de alianças, faz-

se com que a complexidade das próprias alianças também cresça exponencialmente. Pode-se afirmar que atualmente as novas alianças estratégicas são:

- Mais centrais e importantes para a estratégia geral da organização.
- Encaram muito mais incertezas, tanto no que tange aos recursos que compartilham quanto à turbulência externa que confrontam.
- Cada vez mais envolvem parceiros múltiplos.
- Cada vez mais são estabelecidas para o desenvolvimento de sistemas complexos e soluções que necessitam dos recursos dos múltiplos parceiros.
- Menos estáveis, e em uma era competitiva, sendo inerente uma maior complexidade no seu gerenciamento.

Por conseguinte, os desafios supracitados levantam quatro questões fundamentais aos parceiros em uma aliança:

- Será a aliança capaz de criar valor, e para quem?

Esta questão se relaciona com o quê cada parceiro pode realmente esperar das alianças; como estas criam valor e onde isso ocorre. Coloca-se também se os benefícios serão proporcionais aos esforços despendidos, bem como a maneira com que a aliança deve ser estruturada e administrada para maximizar a necessidade de criação de valor.

- A aliança alcançará a longevidade necessária para criar valor?

Embora a longevidade por si só não seja o objetivo maior da aliança, é fato que as alianças apenas criam valor ao longo do tempo. Daí, a habilidade da aliança de sobreviver à instabilidade externa e às divergências internas ser uma importante característica necessária.

- Serão os parceiros capazes de conciliarem conflitos de prioridades e contratempos?

Conflitos entre parceiros são constantes e usualmente inevitáveis. Estes podem minar o comprometimento de parceiros individuais em situações críticas, podendo assim destruir toda a aliança. Ou seja, questiona-se como os conflitos serão contornados e resolvidos; como o comprometimento dos parceiros será mantido ou até mesmo reforçado em momentos de crise. Inclusive, alianças onde existe grande assimetria, diferenças culturais significativas entre os parceiros e diferenças expressivas quanto aos objetivos, são constantemente alvo de conflitos

e divergências (ELMUTI, ABEBE E NICOLOSI; 2005). A flexibilidade entre os parceiros torna-se assim um fator de grande importância na administração das alianças.

➤ Como cada parceiro fará a gerência de sua rede crescente de alianças?

Sendo parte de diversas alianças, as ações em uma determinada aliança podem ter diversas implicações nas outras. Gerenciar isso é certamente um desafio. Adicionalmente questiona-se a postura de uma organização já inserida em uma aliança de face ao desenvolvimento de novas alianças.

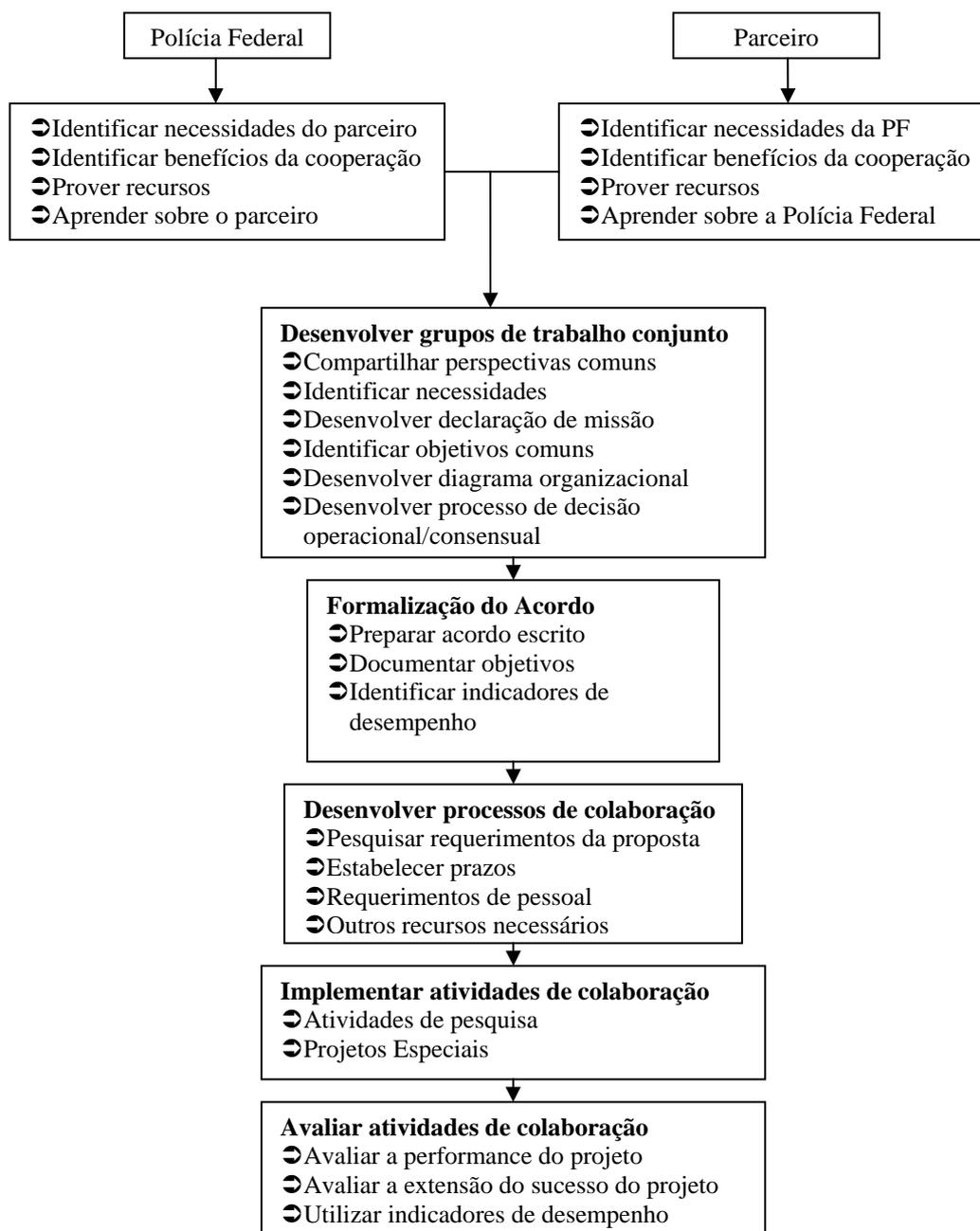
Dadas estas considerações, Elmuti, Abebe e Nicolosi (2005) versam sobre os fatores que são necessários para o sucesso de uma aliança. Segundo estes pesquisadores os fatores apontados como essenciais para o sucesso da aliança são: (1) a seleção do próprio parceiro, (2) comprometimento da alta gestão de todos os membros, (3) entendimento claro de papéis e (4) a comunicação entre os parceiros. O comprometimento da alta gestão de todos os parceiros envolvidos é freqüentemente apontado como fator crítico de sucesso em sua pesquisa inclusive. Este fator é importante para o sucesso, não somente para assegurar que a aliança receberá todos os recursos necessários, mas também para o convencimento dos outros nas organizações sobre a importância da aliança. O foco em um relacionamento de trabalho próximo cria valor para ambos os parceiros (ELMUTI E KATHAWALA, 2001). Dedicando pessoas, tempo e atenção para as diferenças dentro da aliança, a gestão do projeto tenta balancear os valores de cada integrante de maneira a evitar conflitos.

Ainda de acordo com Elmuti, et al (2005), os parceiros de uma aliança estratégica devem ser escolhidos baseando-se na sua perícia operacional e engajamento cultural. A gestão da aliança estratégica deve constantemente assegurar que os requerimentos estejam cumpridos e que problemas potenciais estejam detectados cedo o bastante para serem resolvidos. A organização deve criar uma nova estrutura de gerenciamento que vai trabalhar com um novo arranjo organizacional (ELMUTI E KATHAWALA, 2001; ROTH E MAGGE, 2002). As organizações tendem a considerar suas alianças estratégicas bem sucedidas quando os benefícios gerados pela aliança são maiores do que o custo de desenvolvimento de recursos e competências através de desenvolvimento interno ou mera aquisição.

Uma comunicação boa e efetiva entre os parceiros também é chave na

eficiência e sucesso da aliança como um todo. Desprovidas de uma comunicação efetiva as alianças inevitavelmente dissolvem como consequência da falta de confiança, resultado este de relacionamentos onde não exista uma comunicação eficiente entre os envolvidos.

De acordo com uma orientação para o sucesso da aliança, sua performance deve ser constantemente monitorada e avaliada de acordo com os objetivos a curto-prazo e a longo-prazo. Para que o sistema de monitoramento e *feedback* seja bem sucedido, é importante que os objetivos da aliança sejam não somente definidos mas também mensuráveis.



Fonte: Elmuti, Abebe e Nicolosi (2005)

Figura 7: Processo de colaboração já adaptado ao caso da PF

Dada a importância da Polícia Federal para nosso país, é de grande relevância ser investigada também a influência do estabelecimento destas alianças em seus resultados. Estudos como este podem inclusive servir de estímulo para que outras instituições releve a possibilidade de não mais atuarem isoladamente no complexo contexto brasileiro.

2.1.7

Mensuração de Desempenho em Estratégias Orientadas para Responsabilidade Social e Ética

Na estratégia de uma organização como o DPF dado, que se busca uma orientação para os critérios de ética e responsabilidade social, é de suma importância que os mecanismos utilizados para a avaliação desta estratégia estejam em sintonia com tal orientação. Ou seja, de maneira análoga à estratégia, a mensuração da efetividade da estratégia refletida no desempenho da organização deve ser adequadamente adaptada e orientada para os diferentes *stakeholders* envolvidos no contexto relatado.

Dentre as mais importantes ações que uma empresa deve desenvolver está a de encontrar a melhor maneira de medir seu desempenho. Ou seja, de confirmar ou não se suas ações estão tendo a eficiência e eficácia, que são por sua vez os objetivos da estratégia proposta. Também, caso os resultados não sejam favoráveis, cabe fornecer indicadores de onde o desempenho, e por conseguinte a estratégia, estão sendo falhos.

Parte da complexidade desta problemática tange à própria maneira em que o pensamento ocidental se desenvolveu ao longo da sua existência. Devido a uma notória incapacidade de compreendermos e processarmos um volume muito expressivo de informações, levamo-nos à especialização extrema em distintas áreas do conhecimento.

Já é de conhecimento comum de que no contexto atual, a mensuração de desempenho apenas por indicadores financeiros não é suficiente. Na verdade, o desempenho demonstrado unicamente por indicadores financeiros representa, acima de tudo, uma visão extremamente limitada, não contemplando tantos outros indicadores igualmente importantes. No caso de uma organização como o DPF a questão torna-se ainda mais explícita. A Polícia Federal não tem como seu objetivo a geração de lucratividade. Na verdade, o desempenho da PF é voltado para parâmetros de eficiência e eficácia na utilização das verbas públicas federais. Isso dá a esta organização uma característica distinta que é relevante para a mensuração do seu desempenho. No DPF, a mensuração de desempenho deveria também considerar indicadores pertinentes à responsabilidade social e ética.

Devido aos seus diferentes interesses e contribuições, a idéia de se medir

performance certamente varia entre tais grupos; as mudanças tecnológicas e sociais impuseram um novo modelo de administração a ser seguido.

Muitas dessas mudanças têm transformado radicalmente as relações entre a organização e seus empregados, clientes, fornecedores, dentre outros. Em várias instâncias, transações isoladas entre partes independentes têm sido substituídas por parcerias em longo prazo, nas quais intangíveis tais como serviços, inovação e flexibilidade são essenciais para o sucesso. Esses intangíveis, enquanto recursos de difícil mensuração, estão direcionando a criação de valor e sustentabilidade em muitas empresas. Conseqüentemente, medidas tradicionais de desempenho baseadas em contabilidade não se mostram mais tão apropriadas (ATKINSON E WATERHOUSE, 1997).

De acordo com Atkinson e Waterhouse (1997), para avaliar o desempenho cabe distinguir entre objetivos primários e objetivos secundários. Os objetivos primários são aqueles perseguidos pelo conjunto de esforços somados por cada integrante da organização. Os objetivos secundários são os definidos e perseguidos por cada *stakeholder*, definidos por cada relação estabelecida entre este e a organização. Dessa maneira, são os objetivos secundários que necessitam de um modelo adequado a cada parceiro, devido às suas particularidades, para a análise de desempenho; modelo esse que também será de grande relevância para a organização no que tange à informação de outros parâmetros úteis para atividades de monitoramento, gerenciamento e controle. Ou seja, podemos considerar os objetivos secundários como vetores para a obtenção dos objetivos primários. Tal modelo precisa assim de uma nova forma de medir os resultados; uma maneira mais holística e transversal da organização e de seus parceiros. Ou seja, devemos criar um novo foco de administração e gerenciamento nos objetivos secundários; os principais responsáveis pela percepção de valor.

Com um sistema de avaliação de performance adequado, uma organização pode monitorar a implantação de seus planos e determinar quando os mesmos são bem sucedidos ou não, bem como melhorá-los. Ou seja, o sistema de avaliação de performance é o centro do sistema de controle que por sua vez promove o aprendizado organizacional.

Adicionalmente, Atkinson e Waterhouse (1997) colocam que um sistema para aferir resultados deve realizar quatro tarefas:

- Avaliar se a organização está recebendo a contribuição esperada de seus empregados e fornecedores, os elementos de seu grupo interno de *stakeholders*, e recebendo o retorno esperado do grupo de clientes. Se a contribuição não condiz com a esperada, a empresa deve ser capaz de detectar o problema e efetuar correções. Este elemento está relacionado com parâmetros de valor recebido.
- Ajudar a organização a avaliar se está dando a cada grupo de *stakeholders* o necessário para que continuem a contribuir e, por conseguinte, auxiliando a empresa a atingir seus objetivos primários. Dessa maneira, a empresa pode detectar problemas rapidamente e, com isso, tomar as providências necessárias para que os objetivos primários não sejam afetados. São parâmetros relacionados com valor provido.
- Guiar o projeto e a implementação de processos que contribuam para os objetivos secundários. São parâmetros relacionados com aprendizado organizacional, bem como eficiência e eficácia de processos.
- Ajudar a empresa a avaliar seu planejamento e os contratos estabelecidos com cada *stakeholder*, tanto implícita quanto explícita, avaliando os impactos dos objetivos secundários sobre os primários. Parâmetros também correlacionados com aprendizagem organizacional e com as propriedades da estratégia da empresa.

Frente ao que se colocou até o presente momento sobre desempenho, é apresentado abaixo um modelo que foi considerado particularmente adequado para o contexto em que situa o DPF, dadas suas características e necessidades específicas quando se trata de aferir resultados. Trata-se do *Balanced Scorecard* (BSC) de Kaplan e Norton (1997), orientado para responsabilidade social.

Segundo Hendricks, Menor, Wiedman e Richardson (2004), a implantação do BSC inclui uma série de benefícios, tais como auxiliar:

- i. No entendimento melhor do gerenciamento das ligações entre decisões e ações organizacionais específicas e a estratégia escolhida.
- ii. Na redefinição do relacionamento com os clientes.
- iii. Na reengenharia de processos fundamentais.
- iv. Na emergência de uma nova cultura organizacional enfatizando o trabalho em conjunto entre toda organização para a implementação da estratégia.

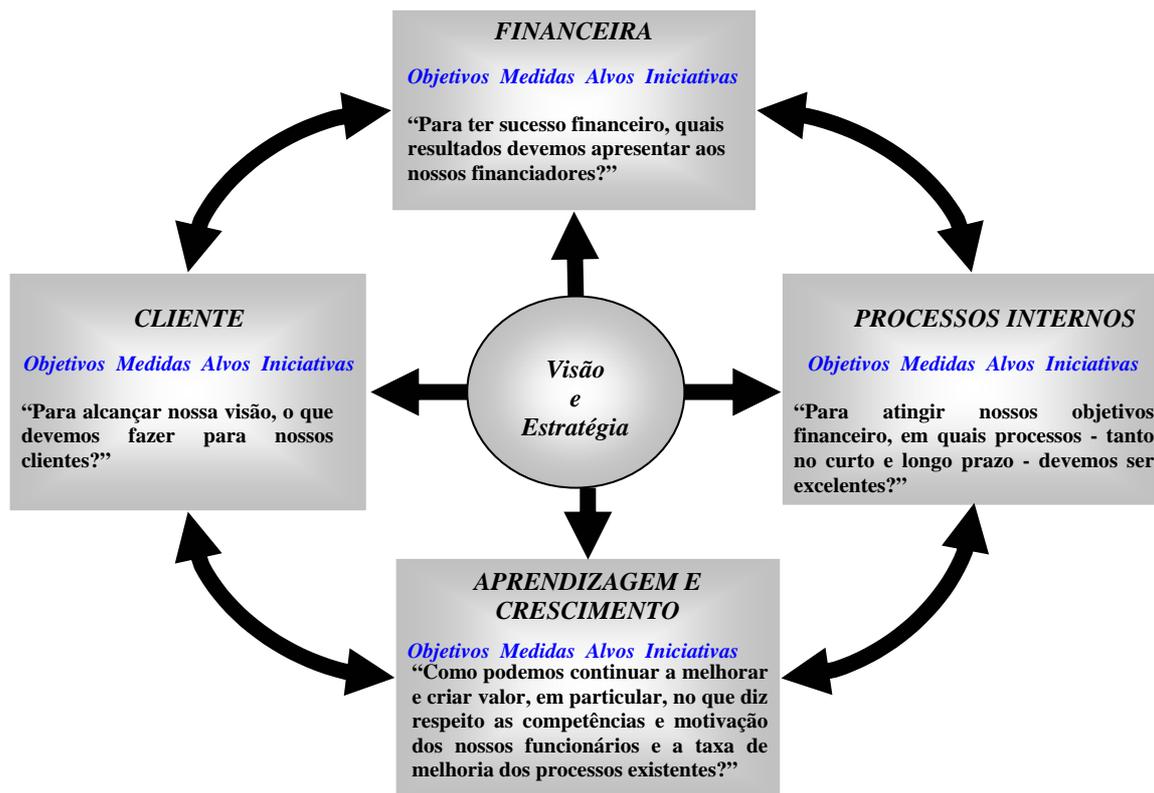
O BSC é também uma grande ferramenta de comunicação, propiciando não apenas a propagação das intenções da alta gerência através da organização, mas também fornecendo uma visão estratégica para todos os membros nela inseridos (OLVE, PETRI, ROY E ROY; 2004). Seus próprios criadores, Kaplan e Norton (1996), colocam que o BSC deve ser usado como um sistema de comunicação, informação e aprendizado, não essencialmente como um sistema de controle.

Paralelamente, esta nova visão do gerenciamento do desempenho organizacional requer a preocupação com as seguintes questões (OLVE, PETRI, ROY E ROY; 2004):

- i. Identificação dos indicadores apropriados para alinhar o gerenciamento do desempenho organizacional aos objetivos estratégicos e a definição destes indicadores.
- ii. Criação de processos de gerenciamento que viabilizem estes objetivos.
- iii. Alinhamento das práticas pertinentes ao gerenciamento das pessoas a estes objetivos.
- iv. Definição da arquitetura de informação e da tecnologia que suportem estes processos.

Assim, certamente, a mais árdua tarefa para o *design* do BSC consta da definição dos indicadores de desempenho. A identificação de indicadores e metas de desempenho (“scorecards”), para ser efetiva, precisa ser fundamentada na estratégia da organização. Necessitamos definir qual a visão de futuro da empresa; sendo a visão bem sucedida, qual o resultado esperado, identificação dos fatores considerados críticos para o sucesso e, por fim, quais as medições críticas a serem efetuadas, que por sua vez deverão refletir a esperada resposta e /ou confirmação das perguntas levantadas.

A seguir ilustra-se o modelo do BSC, onde são apresentadas as suas quatro dimensões, perspectivas para mensuração de desempenho: financeira, clientes, processos internos e aprendizagem e crescimento.



Fonte: Kaplan e Norton (1997)

Figura 8: *Balancedscore Card (BSC)*

Como apresentado na Figura 8, o que o BSC faz é gerar um questionamento sobre o quê é necessário para a satisfação de cada um dos quatro *stakeholders* envolvidos e considerados no modelo. Ao contemplar estas questões, faz-se o desenvolvimento de indicadores de desempenho correlacionados com as perspectivas do BSC. A partir deste ponto estar-se-á habilitado a se fazer uma avaliação de desempenho mais adequada às características inerentes da organização, considerando ainda o contexto na qual ele se insere no momento presente.

2.1.8

Adequação Estratégica

Uma vez exploradas as questões acima, deve-se agora partir para a escolha de um ferramental teórico capaz de realizar a análise estratégica interna do DPF, considerando sua orientação aos *stakeholders* com responsabilidade social e ética. Tal modelo teórico deve assim contemplar uma visão dinâmica e abrangente da

problemática em questão na pesquisa, propiciando as condições necessárias para as reflexões pertinentes a serem efetuadas.

Segundo Hofer & Schendel apud Zajac, Kraatz e Bresser (2000), atingir adequação estratégica é conseguir assegurar consistência da estratégia com os ambientes internos e externos da organização, bem como com seus objetivos, recursos e valores. Pode-se afirmar assim que a adequação estratégica é alcançar uma grande sinergia entre fatores internos, organizacionais, e externos, ambientais.

Paralelamente, um importante ponto é enfatizado por Venkatraman e Camillus (1984) ao afirmarem que o conceito de adequação estratégica deve ser abordado por uma perspectiva ampla, com a preocupação de assegurar congruência entre um vasto conjunto de fatores. Com isso, a identificação de variáveis críticas é de suma importância. A forma de avaliar a adequação estratégica ganha importância devido à volatilidade, e ao próprio dinamismo, do contexto atual das organizações, sendo obvio que não cabe utilizar apenas indicadores estáticos. No entanto, a mensuração em uma perspectiva dinâmica acarreta em um aumento considerável na complexidade do processo de avaliar o grau de adequação da estratégia ao contexto e à organização.

Contudo, o que se tem observado é que na grande maioria das vezes o tratamento dado à seleção de variáveis, bem como de sua utilização para avaliação da adequação estratégica, vem seguindo uma perspectiva estática. Segundo Coutinho e Macedo-Soares (2002) a adequação estratégica possui característica multidimensional, já que as organizações enfrentam múltiplas contingências, tanto no nível organizacional, quanto no ambiental, sendo dessa maneira um conceito de difícil mensuração, previsão e descrição. Com isso, é apresentado neste trabalho um modelo de adequação estratégica que tem como proposta ser dinâmico, multidimensional e normativo, considerando seus antecedentes e conseqüências.

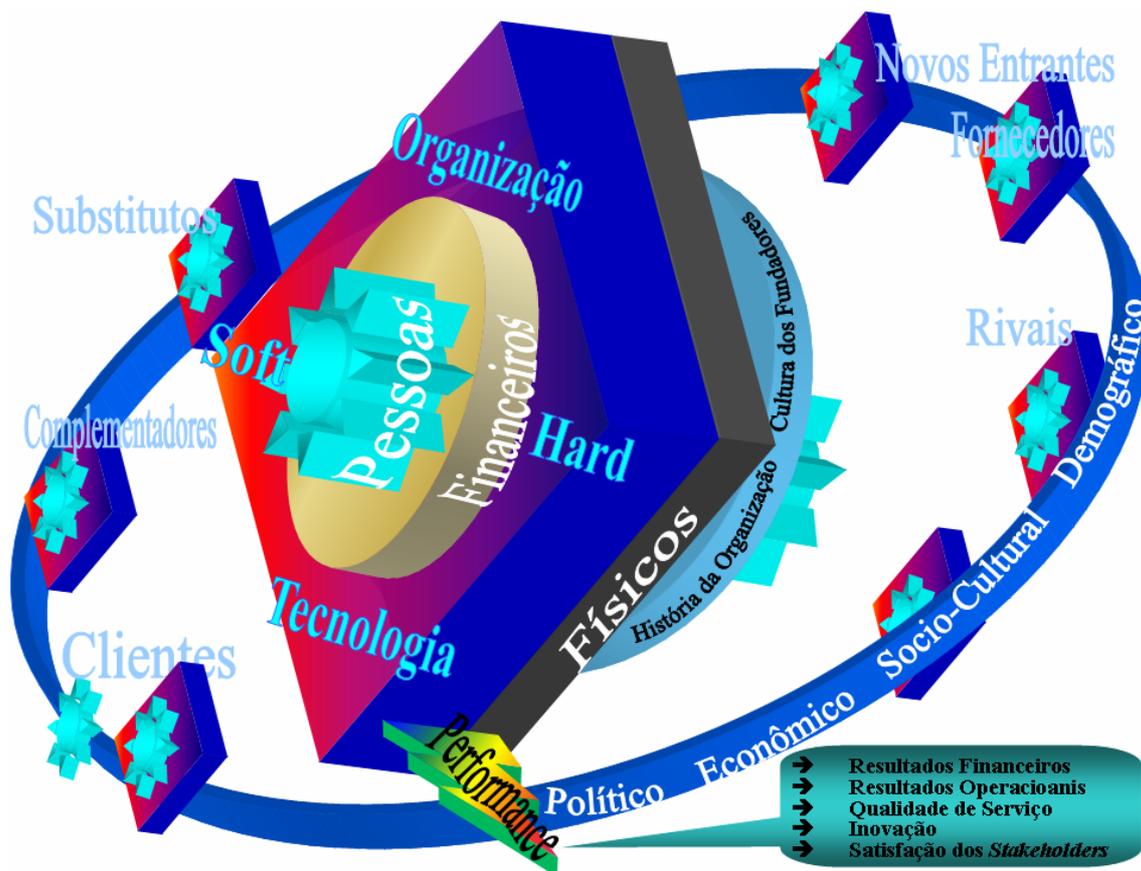
O modelo a que se refere anteriormente é o Modelo Genérico Integrativo (GI) de Macedo-Soares (2000) utilizado para análise estratégica, sendo o mesmo baseado na escola sociotécnica (CHERNS, 1976), nos resultados de suas próprias pesquisas no Brasil (MACEDO-SOARES E CHAMONE, 1994; MACEDO-SOARES E LUCAS, 1996; MACEDO-SOARES E COUTINHO, 2002; MACEDO-SOARES E FIGUEIRA, 2004) e nos Critérios de Excelência do

Prêmio Nacional de Qualidade (FPNQ, 1996).

Ainda, segundo Figueira e Macedos-Soares (2004), o diferencial do modelo GI reside na amplitude da avaliação que este permite realizar, evidenciando assim com nitidez as possíveis razões para o sucesso ou fracasso de uma estratégia, como também auxiliando na identificação das eventuais mudanças organizacionais ou estratégicas necessárias para que se possa obter e manter uma vantagem competitiva.

No modelo GI, conceitualmente, a organização a ser analisada é considerada como um sistema aberto e equilibrado, dando ênfase assim à importância da congruência das variáveis em jogo, tanto os fatores organizacionais quanto os atores estratégicos e os macroambientais interagentes, que são críticos para o sucesso da estratégia, sempre visando a otimização do desempenho organizacional. De acordo com Child (1987), as variáveis são divididas em duas principais categorias: (1) variáveis principais, dentro da organização e (2) variáveis secundárias, tanto dentro quanto fora da organização, sendo estas chamadas respectivamente de contingências estratégicas específicas e gerais.

A Figura 9 apresenta o modelo GI:



Fonte: Macedo-Soares (2000)

Figura 9: Modelo GI para análise estratégica

Ao modelo GI associa-se um ferramental para análise estratégica seguido de uma metodologia constituída por uma série de passos, conforme segue.

- Caracterização da estratégia – caracterizar ou formular a estratégia segundo a tipologia de Mintzberg (1988) e os constructos de Farey e Randell (1998); identificar ou formular visão, missão, objetivos principais, metas e escopo.
- Identificação dos fatores contextuais - atores estratégicos e fatores macro-ambientais relevantes na rede de valor da organização (com auxílio dos constructos de Porter (1986), de Austin (1990) e de Brandenburger e Nalebuff (1996)).
- Avaliação do quanto os atores estratégicos constituem oportunidades e ameaças reais e potenciais ao desempenharem seus respectivos papéis, utilizando lista de fatores determinantes da intensidade das forças exercidas por estes atores de Porter (1986), (no caso de relacionamentos antagonísticos) e o conceito de rede de valor de Brandenburger e

Nalebuff (1996) para o papel de complementar/parceiro.

- Avaliação do quanto os fatores macroambientais – econômicos, socioculturais, demográficos e políticos constituem oportunidades e ameaças reais e potenciais, utilizando indicadores de Austin (1990).
- Identificação dos recursos/competências da organização essenciais e distintivas, bem como as condições para gerenciá-los, relevantes nas seguintes categorias: financeiros, físicos, organizacionais – (hard: estrutura, sistemas, processos; soft: cultura, estilo de liderança, comunicação informal), tecnológicos – (hard: sistemas de TI; soft: técnicas, metodologias); pessoas – (talentos, experiência, habilidades e competências individuais).
- Avaliação do quanto estes recursos e condições constituem forças e fraquezas, dada o tipo de estratégia da organização.
- Análise do desempenho da organização, por meio dos seus indicadores.
- À luz do desempenho, avaliar a adequação da estratégia ao contexto e à organização, ou seja, o quanto, dadas suas características ela permite mobilizar as forças da empresa, minimizando fraquezas para explorar oportunidades e reduzir ameaças.
- Com base nesta avaliação propor uma nova estratégia, ou mudanças organizacionais, nos recursos e condições para adquiri-los e gerenciá-los.
- Caso seja preciso formular nova estratégia – começar a esboçar um Plano Estratégico: com base na identificação das forças, fraquezas, oportunidades e ameaças, redefinindo visão do futuro, missão, objetivos principais e metas da empresa. Definir também escopo de produto, mercado – cliente, geográfico, vertical, etc.
- Caso seja preciso fazer apenas mudanças organizacionais para melhorar a adequação estratégica, elaborar um plano de ações a respeito, partindo das fraquezas identificadas como causas-raiz das dificuldades de implementação da estratégia.

No modelo GI, as principais variáveis são os fatores organizacionais, sendo estes seus recursos bem como as condições para avalancá-los, necessários para a otimização do desempenho da organização de acordo com suas metas estratégicas. Estas variáveis são divididas em dependentes e independentes. As

variáveis independentes são as condicionantes do desempenho, sendo estas variáveis passíveis de controle e classificadas segundo cinco categorias de fatores: (1) pessoas, colocadas ao centro por sua notória importância, circundadas por fatores (2) financeiros, (3) organizacionais, (4) tecnológicos, todos estes possuindo um suporte (5) físico.

De acordo com Barney (1997), as variáveis mais expressivas na categoria pessoas são as habilidades dos indivíduos da organização – aptidões e *skills*, como também sua experiência e conhecimento acumulado para diversos fins específicos.

Paralelamente, os fatores organizacionais e tecnológicos são divididos em variáveis *hard* e *soft*.

Como exemplo de variáveis organizacionais *hard*, temos a estrutura organizacional formal, os processos e os sistemas formais de gestão. Como exemplo de variáveis organizacionais *soft* temos: cultura organizacional, liderança, estilo de tomada de decisão e a comunicação.

No âmbito dos fatores tecnológicos, com relação a variáveis *hard*, estes podem ser, por exemplo, sistemas de tecnologia da informação. Nas variáveis tecnológicas *soft* temos, como exemplo, metodologias para gestão das atividades, metodologias para mensuração do desempenho e até mesmo a inovação.

Os recursos físicos podem ser exemplificados por instalações (delegacias), viaturas, armamento e laboratórios diversos.

Na Figura 9 é apresentado o modelo GI. Todavia, todas as variáveis de cada categoria não podem ser explicitadas nesta figura. O que se apresenta futuramente no Quadro 2 é um quadro com as variáveis e os respectivos atributos que seriam os desejáveis para uma organização como o DPF, sendo seu principal objetivo a eficiência no combate ao crime, tendo como seu principal *stakeholder* a sociedade civil, em um contexto de responsabilidade social e ética.

Ainda, com o objetivo de classificação dos recursos, fatores físicos e financeiros são classificados como tangíveis. Os outros fatores, ainda que possuam componentes tangíveis, como no caso das variáveis tecnológicas, são classificados como intangíveis, na medida em que incorporam conhecimento. Segundo Macedo-Soares (2000), estas classificações são de grande importância para a análise das características distintivas dos recursos organizacionais, uma vez que facilitam a identificação de competências que se distinguem dos demais

recursos ao incorporarem conhecimento.

Deve-se lembrar que a Polícia Federal não é uma empresa estatal, mas sim uma organização do próprio Estado. Dessa maneira, as ações do DPF devem estar voltadas para as melhores práticas na administração pública – uso do dinheiro público, para a responsabilidade social no contexto da segurança pública, bem como para a eficiência operacional.

Adicionalmente, o modelo GI permite complementação com a classificação dos recursos/competências de acordo com Vollmann (1996). Segundo este, os recursos e competências são classificados como essenciais, distintas, rotineiras e terceirizadas. Deve ser salientado que as competências distintivas são os fatores que agregam mais valor, uma vez que incorporam mais conhecimento. Pela mesma razão são geradores de vantagens competitivas uma vez que devido às suas características possuem grande ambigüidade causal, fator de grande valia na defesa contra a imitabilidade. Ambigüidade causal existe segundo Diericks e Cool (1989), quando não se consegue entender como os recursos e competências de determinada organização contribuem para a manutenção de sua vantagem competitiva.

Coloca-se assim que a ambigüidade causal é um dos principais fatores que contribui para que um recurso/competência tenha inimitabilidade, fazendo com que fique realmente distinto. Conseqüentemente, a ambigüidade causal é diretamente relacionada à complexidade da interação necessária à adequação dos recursos (MACEDO-SOARES, 2000).

Logicamente, a questão da inimitabilidade não possui um significado tão expressivo para a PF, uma vez que esta não atua em um ambiente de livre concorrência. Todavia, o desenvolvimento de competências distintivas é de suma relevância, uma vez que estão relacionadas com a aprendizagem e o aprimoramento do exercício da atividade policial.

Classificadas como variáveis secundárias, encontram-se os fatores macroambientais. Estes fatores são classificados como variáveis secundárias por não serem passíveis de controle pela organização, no entanto possuem expressiva influência no desempenho da organização, bem como nas variáveis principais, na medida em que constituem oportunidades e ameaças, a serem exploradas e minimizadas respectivamente.

Inspiradas em Austin (1990), estas variáveis, precisamente, contingências

estratégicas, são classificadas em fatores ambientais econômicos, políticos, sócio-culturais e demográficos. Os fatores macroambientais moldam o comportamento dos atores estratégicos.

Cabe notar que existe uma grande diferença de paradigma entre o arcabouço de Austin (1990) e o modelo GI de Macedo-Soares (2000). Austin não faz a distinção entre variáveis principais e secundárias dentro da empresa. Ou seja, o arcabouço de Austin encontra sua base na escola do posicionamento enquanto o modelo de Macedo-Soares se aproxima mais no paradigma *RBV*, o qual advoga que, conforme Rumelt, Schendel e Teece (1991), o desempenho está principalmente relacionado com os fatores organizacionais, principalmente as competências e recursos distintivos, resistentes à imitabilidade.

Aliás, tal divisão dos fatores organizacionais em variáveis principais e secundárias é de grande valia, facilitando a identificação de competências distintivas.

Adicionalmente, conforme mencionado, o modelo de Macedo-Soares (2000) considera mais um papel genérico além dos atores/papéis de Porter (1980): o de complementar, conforme Brandenburger e Nalebuff (1997). Ao desempenharem seus diferentes papéis, os atores estratégicos também podem constituir oportunidades e ameaças para a organização.

No modelo GI de Macedo-Soares (2002) o desempenho se apresenta como variável dependente principal, sendo ele o resultado da gestão das variáveis principais (fatores organizacionais) em interação com as variáveis secundárias (fatores macroambientais e atores estratégicos). É nítido, ainda mais em uma organização como o DPF, que o desempenho de uma organização possui uma série de dimensões. Ou seja, o próprio desempenho apresenta dimensões e variáveis *hard* e *soft*, que são necessárias para expressar as perspectivas do desempenho de cada *stakeholder*.

2.1.9

Iniciativas de Outras Organizações Policiais

Igualmente importante ao desenvolvimento de uma revisão da literatura, que forneça os subsídios necessários à construção do referencial teórico, é a pesquisa em outras organizações policiais. Essa pesquisa visa identificar

iniciativas que possam ser utilizadas como propostas de futuras melhorias ao DPF. Deve ficar claro, todavia, que esta seção não será utilizada na construção do modelo teórico da pesquisa.

Dessa forma, foi realizada uma pesquisa telematizada sobre a Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (PCERJ) e sobre o *Federal Bureau of Investigation* (FBI).

As seguintes iniciativas foram identificadas como potenciais melhorias ao DPF:

- A PCERJ possui uma intranet que pode ser acessada, por qualquer de seus membros, de qualquer computador conectado à internet.
- A PCERJ e o FBI possuem em seu *websites links* para unidades específicas (homicídios, entorpecentes, roubos e furtos, crimes financeiros e etc), facilitando assim o contato com a sociedade quando esta necessita de alguma informação mais específica, fazer uma denúncia ou outra ação semelhante.
- A PCERJ possui um canal exclusivo de ouvidoria bem como disponibiliza o *e-mail* do chefe de polícia, possibilitando assim contato direto com a alta gestão do órgão.
- A PCERJ possui um programa de visitas escolares às delegacias e o FBI desenvolve projetos de instrução da população e de ação conjunta com organizações civis ambas com o objetivo de se agir de modo preventivo. Ou seja, ambas são organizações que estão engajadas em projetos sociais que vão além das suas atribuições específicas.
- Tanto a PCERJ quanto o FBI disponibilizam em seus *websites* uma lista com os seus principais procurados.
- O FBI possui um centro especializado no atendimento das vítimas dos crimes acompanhados pela instituição. Está é mais uma iniciativa que vai além do poder de polícia.

2.2

Conceitos Centrais

Os principais conceitos explorados neste trabalho são: responsabilidade social, ética, estratégia, adequação estratégica, alianças, alianças estratégicas.

Nesta pesquisa adota-se a definição de Frederick (1994) para o conceito de responsabilidade social corporativa, que se baseia na noção de que as corporações possuem a obrigação de trabalhar para a melhoria do bem-estar social. As duas premissas centrais deste conceito remetem a Wartick e Cochran (1985), conforme segue:

- 1) A existência de um contrato entre a organização e a sociedade, que funciona como um veículo por meio do qual o comportamento das atividades da organização é posto em conformidade com os objetivos da sociedade.
- 2) As atividades da organização desempenham o papel de agentes morais dentro da sociedade, refletindo e reforçando seus valores.

Por sua vez, o conceito “ética” será inspirado no conceito de “ética empresarial” (BOEIRA, 2003). Ética empresarial é aquela que tende ao bem mais amplo de todas as pessoas. No sentido da presente pesquisa, ética será então o exercício das atividades policiais visando o benefício mais amplo o possível de todos os *stakeholders* envolvidos, em especial a sociedade civil.

No que concerne o conceito de estratégia, adota-se a definição de Macedo-Soares (2002):

“Estratégia é um propósito unificador que dá coerência e direção às ações e decisões de uma organização, especialmente para alavancar e alocar os necessários recursos/competências para melhorar e sustentar sua performance, de acordo com sua visão e principais objetivos, a luz das condições ambientais externas e internas”.

Dessa maneira a estratégia se torna um fator diretamente ligado à otimização da performance organizacional, sendo este inclusive o principal propósito de sua existência.

Barney (1996) define adequação estratégica quando explica que uma estratégia é “boa” (ou seja, adequada), quando esta neutraliza ameaças e explora oportunidades enquanto capitaliza as forças e evita ou conserta fraquezas. Salienta que organizações que atingem maiores níveis de desempenho atualmente são

associadas a estratégias com alto grau de adequação.

Inspirando-se em Gulati (1998), as alianças são definidas na pesquisa como arranjos voluntários entre uma ou mais empresas envolvendo troca, compartilhamento ou co-desenvolvimento, co-produção e co-marketing de produtos, tecnologias e serviços, que contribuem diretamente para a vantagem competitiva da empresa.

De acordo com Figueira e Macedo-Soares (2004), uma aliança é considerada estratégica quando esta contribui diretamente para a aquisição e/ou sustentação de uma vantagem competitiva.

2.3

Modelo Conceitual da Pesquisa

Conforme já mencionado, cabe dispor de um ferramental que possa auxiliar na realização de uma análise estratégica abrangente, considerando a orientação aos diferentes *stakeholders* e relevando as questões relacionadas à ética e à responsabilidade social.

Por tais razões apontadas anteriormente foi escolhido o modelo de Coutinho e Macedo-Soares (2002), uma evolução orientada para responsabilidade social e ética do modelo GI de Macedo-Soares (2000), por este permitir a análise dos principais fatores estrategicamente significativos, assim como integrar o uso de constructos oriundos de pesquisas de outros estudiosos mencionados, na análise de uma organização como a Polícia Federal.

A seguir é apresentada a lista de atributos necessários e/ou desejáveis para as principais variáveis independentes, no caso de uma análise estratégica orientada aos *stakeholders*, considerando a responsabilidade ética e social, adaptada para o Departamento de Polícia Federal.

Categorias de Fatores	Variável	Atributos necessários/desejáveis ao DPF
Pessoas	Talentos, Habilidades e Competências. Ética Pessoal	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Habilidades, conhecimento e potencial para adquirir as competências necessárias para as atividades policiais de responsabilidades do DPF. ➤ Integridade, transparência, empatia, confiabilidade, responsabilidade, idoneidade e obediências aos princípios do Direito Administrativo. ➤ Alinhamento/consistência da ética pessoal com os padrões definidos no código de ética da organização
Organizacionais <i>Hard</i>	Estrutura Organizacional Equipes Processos Sistemas de Gestão Processos de Planejamento Sistemas Educacionais Sistemas de Medição de Desempenho Sistemas de Reconhecimento e Recompensas	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Flexível, horizontal, com algum grau de descentralização do poder. ➤ Multifuncionais e interfuncionais, com um bom grau de <i>empowerment</i>. ➤ Documentados e coordenados, pelo menos no nível macro, como processos interfuncionais. ➤ Integrados pelos processos interfuncionais da organização, com uma perspectiva socialmente responsável e orientada aos <i>stakeholders</i>. ➤ Objetivo, seletivo, coerente, consistente, realizável, global em participação, flexível e consolidável. ➤ Para educação contínua de seus servidores, com vistas a adquirirem as competências necessárias para a melhoria contínua dos processos e da eficiência operacional, aquisição de novas tecnologias e habilidades específicas de cada área de operação. ➤ Estimuladores de inovações e de processos criativos baseados em conhecimento e competências adquiridas. ➤ Confiável, visível, equilibrado, compreensivo e adaptável a mudanças, integrando todos os subsistemas de medição e alinhado com os objetivos da organização e de outros stakeholders envolvidos. ➤ Acréscimo de salário pelo desenvolvimento de atividades mais específicas, plano de carreiras no servidorismo público e benefício de transferência obedecendo ao histórico do servidor, lugar atual de lotação e envolvimento com operações.
Organizacionais <i>Soft</i>	Cultura Organizacional Liderança Comunicação	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Cultura de melhoria contínua do desempenho organizacional, orientada para seus <i>stakeholder</i>, com ênfase em qualidade de vida, preocupação ética e responsabilidade social. Cultura de gestão participativa. ➤ Comprometimento contínuo em agir de maneira ética e socialmente responsável quando no exercício do poder de polícia, respeitando a moral bem como os direitos do homem e do cidadão. ➤ Comprometimento visível da gerência com a estratégia. ➤ Comunicação extensiva e interfuncional, favorecendo <i>feedback</i> constante a respeito das metas e das medidas de desempenho das operações policiais.
Tecnológicos <i>Hard</i>	Tecnologia de Informação	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Sistemas de informação abrangentes, integrados e em tempo real (<i>hardware, software</i>), que incluam informações a respeito de questões relacionadas ao desempenho, com acesso completo aos tomadores de decisão em todos os níveis organizacionais.
Tecnológicos <i>Soft</i>	Metodologias e Técnicas Específicas Inovação	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Metodologias de treinamento, programas e incentivos ao desenvolvimento de novas soluções com vista ao aprimoramento dos processos organizacionais. ➤ Metodologias para medição de desempenho global, setorial e individual, que incluem dimensões quantitativas e qualitativas de forma balanceada. ➤ Metodologias e técnicas de investigação e de estudos especializados em criminalística e ciência forense. ➤ Novos serviços que atendam à necessidade da população por segurança pública, ou que tenham influência em questões sociais relacionadas com segurança pública. ➤ Desenvolvimento de novas medidas de desempenho referentes a projetos inovadores de segurança pública. ➤ Novos serviços desenvolvidos com base nas competências adquiridas.
Físicos	Ativos Fixos/Equipamentos Instalações Recursos Naturais	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Instalações e equipamentos ergonômicos, propiciando qualidade de vida no trabalho. ➤ Equipamentos com baixo nível de ruído e periculosidade no seu uso. ➤ Equipamento adequado para operações policiais e outras atividades ligadas ao combate ao crime. ➤ Instalações que possam suportar uma prestação de serviço com a qualidade desejada ➤ Utilização sustentável dos recursos naturais
Financeiros	Capacidade de Financiamento	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Assegurar eficiência e eficácia operacional para garantir constante investimento do governo por critérios positivos e não deficiências.

Categoria de Fatores	Variáveis Dependentes	Indicadores
Alianças	Criação de Valor (excelência nos serviços prestados) Engajamento entre Parceiros Contribuição para Resultados Patrocínio da Alta Gestão	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Orientação para criação de valor aos <i>stakeholders</i>, captação de conhecimento e desenvolvimento de novas competências. ➤ Orientação para simbiose, comprometimento e sinergia entre parceiros. ➤ Contribuição efetiva para melhor atingimento dos objetivos das organizações envolvidas (potencializando forças e oportunidades; reduzindo fraquezas e ameaças). ➤ Patrocinadas pela alta gestão.

Categoria de Fatores	Variáveis Dependentes	Indicadores
Desempenho	Financeira Operacional e Processos Clientes (sociedade civil) Aprendizagem e Crescimento Responsabilidade Social	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Recebimento de verbas públicas ➤ Utilização eficiente das verbas públicas federais ➤ Cumprimento de prazos e produtividade em obediência aos requerimentos e procedimentos legais. ➤ Avaliação das alianças em termos de resultado operacional. ➤ Índice de satisfação dos clientes, fornecedores, parceiros, funcionários e governo. ➤ Indicadores de avaliações do planejamento, e da estratégia. ➤ Indicadores de avaliação das alianças com relação à aprendizagem. ➤ Indicadores de ascensão profissional e acréscimo de qualificação profissional para a atividade policial. ➤ <i>Feedback</i> sobre as ações e operações realizadas – estimulantes para comunicação. ➤ Indicadores de obediência à ética na atividade policial. ➤ Indicadores de obediência aos direitos humanos.

Quadro 2: Arcabouço analítico para análise da adequação estratégica do DPF

No que se refere ao modelo GI agora exposto, vale explicitar que este segue, de uma forma geral, a orientação do modelo desenvolvido por Coutinho e Macedo-Soares (2002). Nesse sentido, o modelo apresenta tanto atributos desejáveis a uma organização qualquer, quanto outros mais específicos ao DPF, estes apresentados em negrito; todos medidos por seus respectivos constructos. Vale ainda colocar que ao modelo presente fez-se a imputação de outros constructos não presentes no modelo de Coutinho e Macedo-Soares (2002) devido à importância da avaliação de outros fatores. Tais constructos são oriundos dos outros modelos, apresentados na revisão da literatura. A seguir, são explicitadas as efetivas contribuições da revisão da literatura, seguindo a ordem em que foram apresentados, para a evolução do modelo GI.

Antes de serem exploradas as questões referentes aos fatores organizacionais, faz-se uma observação com relação aos fatores contextuais. Um importante ponto é a devida adaptação do modelo à organização, para que este possa gerar uma análise com a devida acuracidade. Por ser um órgão do governo, os atores estratégicos podem ser desconsiderados, uma vez que não existem relacionamentos e processos diretos de negociação. Isso faz também com que não exista uma nítida identificação destes atores. Os constructos de Austin (1990) também não serão utilizados pois, ou são dependentes de uma perspectiva mais relacionada com o Governo Federal em si, em termos institucionais, ou são

dependentes de um levantamento de percepções realizado junto à sociedade civil, o que por sua vez é uma tarefa demasiadamente complexa para a presente pesquisa. Com isso, será realizada uma análise estratégica focada apenas nos critérios organizacionais. Todavia, questões sobre oportunidades e ameaças, inerentes a fatores externos, serão abordadas de forma superficial e geral, segundo informações obtidas internamente, coletadas através das entrevistas abertas. Ou seja, não serão realizadas perguntas calcadas nos constructos do modelo GI, sobre fatores contextuais.

Com relação às características organizacionais, as duas primeiras seções (Responsabilidade Social no Contexto do DPF – 2.2.1 e Ética, Responsabilidade Social, Administração Pública e Estratégica – 2.2.2) foram aproveitadas principalmente para a formulação de constructos das variáveis na categoria de fatores “Pessoas”. Também foram seções importantes para constructos da variável “Cultura Organizacional”. Também são seções influentes na formulação de constructos para a variável dependente “Responsabilidade Social”, explicitando a importância de se mensurar um dos atributos mais importantes à organização.

O modelo GBD apresentado tem seu aproveitamento ao explicitar a perspectiva sistêmica da problemática inicialmente. Ainda, ao apresentar a relação entre orçamento e comunidade, este oferece constructos à variável dependente “Financeira”, na categoria de fatores “Desempenho”. O fornecimento dos constructos é embasado na relação também presente com a questão da avaliação. Ou seja, no uso de recursos públicos deve ser realizado com responsabilidade e com a devida prestação de contas à comunidade. Daí os constructos se referirem ao efetivo recebimento e ao seu uso eficiente.

A seção sobre planejamento estratégico foi de grande relevância dado que esta introduz uma nova variável à categoria de fatores “Organizacionais *Hard*”: a variável Processos de Planejamento. Esta variável ainda não tinha sido contemplada, pelo menos de forma explícita, no modelo GI de Coutinho e Macedo-Soares (2002).

Na seção sobre aprendizagem e adequação estratégica, o ciclo da vantagem competitiva de Day (1997) é particularmente influente na formulação do constructo referente à variável “Capacidade de Financiamento” na categoria de fatores “Financeiros”. Ao defender o investimento constante em vantagens competitivas que assegurem o desempenho, busca-se uma organização que receba

recursos do Governo pelos bons resultados que tem alcançado e não por deficiência operacionais críticas. Paralelamente, o modelo de adequação organizacional de Beer (2003), apresenta uma grande convergência com o modelo GI. Os seis níveis organizacionais do modelo de Beer (2003), que precisam ser redesenhados para a busca dos “sete C’s” das capacidades organizacionais, podem ser observados no modelo GI, efetuando-se o devido mapeamento: nível “grupo de liderança” pode ser observado nas variáveis “Equipes” e “Liderança”, nível “sistema de trabalho” e “sistemas de recursos humanos” na variável “Sistemas de Gestão”, nível “gerenciamento de processos” na variável “Processos”, níveis “contexto corporativo” e “princípios e cultura” na variável “Cultura Organizacional”. Por sua vez, o atingimento dos “sete C’s” das capacidades organizacionais, em sua maioria, também é medido por seus respectivos constructos no modelo da pesquisa, a saber: “competências” nas variáveis “Sistemas Educacionais” e “Inovação”, “comprometimento” novamente na variável “Cultura Organizacional”, “comunicação” na variável “Comunicação”, “criatividade” também na variável “Inovação” e “Gerenciamento de Capacidades” nas variáveis “Sistemas de Gestão”, “Sistemas Educacionais” e “Inovação”. As exceções ficam por conta dos “C’s” de co-ordenação, que foi englobado no constructos da variável “Processos”, e de conflitos que não foi contemplado.

A seção sobre alianças, 2.1.7, introduz uma nova categoria de fatores destinada a novos constructos. Vale lembrar que o modelo GI possui uma evolução para a questão das alianças: o modelo SNA (*Strategic Network Analysis*) de Macedo-Soares (2002), contudo este modelo apresenta-se como inadequado para a pesquisa em questão, dado sua grande complexidade. Introduzir uma nova categoria de fatores ao modelo GI na presente pesquisa se apresenta como alternativa intermediária, mais adequada. Dessa forma, esta nova categoria de fatores será considerada como complementar às categoria já existentes. Explica-se isso pelo motivo das alianças exercerem influência tanto em variáveis organizacionais, como também em fatores contextuais. De qualquer forma, será mensurada a influência direta das alianças no desempenho, maneira esta mais simples de atestar a capacidade de potencializar forças e oportunidades, enquanto minimiza fraquezas e ameaças, e a influência das alianças nos outros constructos.

A seção sobre alianças também introduz constructos às variáveis dependentes “Operacionais e Processos” e “Aprendizagem e Crescimento”.

Por último, destaca-se que na categoria de fator “desempenho”, suas “variáveis dependentes” seguem as quatro perspectivas do BSC. O BSC pode ainda ser utilizado para contemplar a perspectiva de Atkinson e Waterhouse (1997), colocada anteriormente. Neste caso, a questão das percepções de valor recebido, de valor provido, e de avaliação do planejamento, da aprendizagem e da estratégia podem ser avaliadas pelas dimensões Financeira, Financeira/Operacional e Processos/Cliente, e Aprendizagem e Conhecimento, respectivamente. Ou seja, estamos seguindo a mensuração de diversos objetivos, objetivos secundários (inerentes a cada *stakeholder* envolvido), com vista a alcançar um objetivo maior, primário: o combate aos ilícitos penais de competência da Polícia Federal.

Com isso, o modelo desenvolvido na pesquisa para seu referencial teórico tanto absorve constructos de outros modelos apresentados na revisão da literatura, como também apresenta sintonia com outros pontos, ao apresentar constructos de outro modelo considerado de grande importância: o da adequação organizacional.