



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
Departamento de Administração

CLÁUDIO RAFAEL ARMIJOS JARDIM

***BENCHMARKING* NO SETOR PÚBLICO – O PROCESSO E
AS CONTRIBUIÇÕES: uma pesquisa-ação em um governo
estadual**

Brasília – DF
2012

CLÁUDIO RAFAEL ARMIJOS JARDIM

***BENCHMARKING* NO SETOR PÚBLICO – O PROCESSO E
AS CONTRIBUIÇÕES: uma pesquisa-ação em um governo
estadual**

Monografia apresentada ao
Departamento de Administração como
requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Administração.

Professora Orientadora: Me. Sueli
Menelau de Novais

Brasília – DF

2012

Jardim, Cláudio Rafael Armijos.

Benchmarking no setor público – o processo e as contribuições: uma pesquisa-ação em um governo estadual / Cláudio Rafael Armijos Jardim. – Brasília, 2012.

61 f. : il.

Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília, Departamento de Administração, 2012.

Orientadora: Me. Sueli Menelau de Novais, Departamento de Administração.

Benchmarking. Benchmarking no Setor Público. Gestão Pública Brasileira. Ferramentas de Gestão. Pesquisa-ação.

CLÁUDIO RAFAEL ARMIJOS JARDIM

***BENCHMARKING* NO SETOR PÚBLICO – O PROCESSO E
AS CONTRIBUIÇÕES: uma pesquisa-ação em um governo
estadual**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de
Conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília do
aluno

Cláudio Rafael Armijos Jardim

Me. Sueli Menelau de Novais
Professora-Orientadora

Brasília, 11 de setembro de 2012

A Deus, pela nova chance que recebi, pela benção,
e pela proteção. Obrigado.

À minha mãe, pelo amor e carinho, pelos valores
que recebi, pela confiança.

Ao meu pai e ídolo, pela referência. Mais que seu
filho, eu fiquei seu fã.

Ao meu amor, pelo presente da felicidade, pela
paciência, por ser o meu exemplo de ser humano,
pela nova perspectiva que ganhei ao te conhecer,
por me tornar uma pessoa melhor.

A todos os meus familiares e amigos, e todos que
sempre apostaram tanto em mim.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, meu grande e eterno agradecimento à minha orientadora, Prof.^a Sueli, um verdadeiro anjo na terra. Se mais pessoas tivessem suas virtudes, o mundo seria muito melhor. Como orientadora e professora em tantas matérias, me fez crescer e amadurecer muito enquanto acadêmico.

Não poderia deixar de agradecer à Prof.^a Sheila, orientadora da minha primeira monografia. Por pressa e descuido, não pude lhe agradecer da primeira vez, e faço agora, com atraso mas não menos sinceridade. Do PIBIC à primeira monografia, você me moldou enquanto (projeto de) pesquisador. Agradeço também aos meus colegas de trabalho, em especial a todos que participaram do projeto em Goiás, que foi afinal um divisor de águas na minha carreira profissional.

Meu muito obrigado, também, à equipe da Secretaria que participou deste longo trabalho, especialmente aqueles que me concederam entrevistas.

“Todo homem que encontro me é superior em alguma coisa. E, nesse particular, aprendo com ele.”
Ralph Emerson (Escritor e poeta norte-americano)

“Conversa com aqueles que possam fazer-te melhor do que és.” Sêneca (Filósofo romano)

RESUMO

Este estudo tem como objetivo analisar como a aplicação de um processo de *benchmarking* contribuiu para uma secretaria estadual de saúde. Para isso, realiza-se uma pesquisa exploratória e descritiva, por meio do método de pesquisa-ação. Nesse contexto, o autor insere-se no trabalho, participando como consultor. Foi estudado um processo de *benchmarking* ocorrido no escopo de um projeto de consultoria em uma secretaria. A aplicação da ferramenta objetivou identificar e analisar práticas e experiências bem sucedidas, servindo como um insumo para a elaboração de um Plano de Ação para a melhoria da gestão interna do órgão e do desempenho das políticas públicas coordenadas por esse órgão. Após a descrição do trabalho, foi possível identificar os desdobramentos e resultados do uso do *benchmarking* no órgão e, também, analisar os benefícios e limites do uso da ferramenta a partir da experiência estudada. Ao final, o autor apresenta um conjunto de recomendações para a aplicação da ferramenta em órgãos públicos. Desse modo, espera-se que a pesquisa contribua para disseminar a prática do *benchmarking* na gestão pública.

Palavras-chave: *Benchmarking*. *Benchmarking* no Setor Público. Gestão Pública Brasileira. Ferramentas de Gestão. Pesquisa-ação.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Diagnóstico (principais problemas identificados) <i>versus Benchmarking</i> (ações de melhoria baseadas nas experiências de referência)	45
Quadro 2. Desdobramentos e resultados do processo de <i>benchmarking</i> para a SES/GO	49
Quadro 3. Benefícios do <i>benchmarking</i> para a SES/GO	52

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANPEI – Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento de Empresas Inovadoras

CASNAV – Centro de Análises de Sistemas Navais

EMAGIS – Escola de Magistratura do Tribunal Regional Federal

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

ESF – Estratégia Saúde da Família

GAS-SES/GO – Gerência de Atenção à Saúde da SES/GO

IBFA – International Best Factory Awards

IBSA – International Best Service Awards

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FNQ – Fundação Nacional de Qualidade

IEL/SC – Instituto Euvaldo Lodi de Santa Catarina

M&A – Monitoramento e Avaliação

OMS – Organização Mundial da Saúde

OPAS – Organização Pan-Americana da Saúde

OS – Organização Social

SES/GO – Secretaria Estadual de Saúde de Goiás

SERPRO – Serviço Federal de Processamento de Dados

SPAIS-SES/GO – Superintendência de Políticas de Atenção Integral à Saúde da SES/GO

SUPLEX-SES/GO – Superintendência Executiva da SES/GO

SUS – Sistema Único de Saúde

UBS – Unidades Básicas de Saúde

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
1.1	Contextualização.....	13
1.2	Formulação do problema.....	15
1.3	Objetivo Geral.....	16
1.4	Objetivos Específicos.....	16
1.5	Justificativa.....	17
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	19
2.1	O modelo de Gestão para Resultados na administração pública.....	19
2.2	<i>Benchmarking</i> : origem e conceitos básicos.....	21
2.3	<i>Benchmarking</i> no setor público.....	24
2.3.1	<i>Benchmarking</i> no setor público brasileiro: visão geral.....	27
3	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA.....	30
3.1	Tipo e descrição geral da pesquisa.....	30
3.2	Caracterização da organização selecionada para estudo e o seu contexto.....	32
3.3	Participantes do estudo.....	32
3.4	Instrumentos de pesquisa.....	33
3.5	Procedimentos de coleta e de análise de dados.....	34
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	37
4.1	Descrição da experiência.....	37
4.1.1	Etapa 1: Diagnóstico situacional.....	39
4.1.2	Etapa 2: <i>Benchmarking</i>	41
4.1.3	Etapa 3: Análise comparada (políticas públicas, gestão e indicadores locais <i>versus</i> melhores práticas identificadas e experiências referenciadas).....	44
4.1.4	Etapa 4: Delineamento de alternativas de ação.....	45

4.1.5	Etapa 5: Análise e priorização das ações a serem implementadas.....	46
4.1.6	Etapa 6: Elaboração de Plano de Ação	47
4.1.7	Etapa 7: Implementação, monitoramento e avaliação do Plano de Ação.....	48
4.2	Desdobramentos e resultados do processo de <i>benchmarking</i> para a SES/GO	48
4.3	<i>Benchmarking</i> : análise dos benefícios e limites enquanto ferramenta de gestão no setor público	50
5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	55
	REFERÊNCIAS	59

1 INTRODUÇÃO

É consensual que a administração pública brasileira, de modo geral, necessita aprimorar a gestão e a qualidade dos seus serviços. Para que isso aconteça, é preciso, entre várias outras questões, desenvolver e utilizar ferramentas de gestão que auxiliem a melhoria do desempenho dos órgãos públicos. Somado a essa demanda, é importante ainda que esses órgãos troquem experiências e aprendam uns com os outros, disseminando melhores práticas e soluções criativas a problemas comuns.

Nesse sentido, o *benchmarking*, justamente um processo de buscar essas melhores práticas, quando aplicado àquelas organizações pode ser considerado como um instrumental que pode vir a melhorar seus desempenhos. Por isso, nos mais variados países (e com o mais diversificado sistema de gestão) essa ferramenta é amplamente difundida nos órgãos públicos. Entretanto, não se percebe o mesmo no Brasil. As experiências de que se tem relato são raras, o que leva a crer que a pouca utilização do *benchmarking* no país reflete em uma escassez de literatura nacional a respeito do uso da ferramenta.

Desse modo, o que motivou esta pesquisa foi a consideração de que embora, por um lado, o *benchmarking* seja uma ferramenta de gestão relativamente simples, que pode criar atalhos rumo à melhoria do desempenho dos órgãos públicos, por outro lado, percebe-se uma baixa disseminação da ferramenta na gestão pública brasileira. Assim, a pesquisa objetivou analisar como a aplicação de um processo de *benchmarking* contribuiu para um órgão público estadual. A partir disso, espera-se estabelecer um incentivo à sua utilização.

Com base neste escopo o presente trabalho de conclusão de curso está estruturado do seguinte modo: além desta parte introdutória, conta ainda com mais quatro seções. Primeiramente foi elaborado um referencial teórico que pudesse contextualizar e apoiar o processo de pesquisa, embora seja necessário ressaltar que nele não houve a pretensão de meramente se testar teorias, de forma que o referencial foi um dos fatores norteadores da análise, mas evitando-se que esta fosse limitada por determinados enquadramentos teóricos específicos.

A parte em sequência é a da metodologia que norteou o presente estudo. Quanto a isso, realizou-se uma pesquisa de caráter exploratório e descritivo, a partir do método de pesquisa-ação. Para tanto, o pesquisador inseriu-se, como consultor, no contexto de um projeto de consultoria para o Governo do Estado de Goiás, em que um dos produtos contratados foi um processo de *benchmarking* que envolveu variados temas e se tornou insumo para produtos subsequentes, voltados às propostas de ações para os gargalos e oportunidades identificados.

Em seguida, consta a análise propriamente dita do estudo realizado, iniciando-se com a descrição da experiência, dentro de uma lógica narrativa. A partir disso, foram analisados os desdobramentos e resultados do processo de *benchmarking* na SES/GO, bem como os benefícios e limites no uso da ferramenta.

Por fim, discorre-se sobre as conclusões do estudo e recomendações finais. Nesse tópico, portanto, foram explicitadas as contribuições da aplicação do *benchmarking* para a SES/GO. Além disso, o autor apresenta um conjunto de recomendações para a aplicação da ferramenta em órgãos públicos. Após, enfim, as considerações a respeito dos limites da pesquisa, que não teve a pretensão de oferecer generalizações, o autor faz recomendações a respeito da utilização do método de pesquisa-ação e de novos temas para estudo.

1.1 Contextualização

Diante de um cenário, no início dos anos 1980, de crise econômica e social no mundo, veio à tona um debate sobre a atuação e os novos papéis do Estado contemporâneo (MARINI, 2002). Naquele período o contexto demandava uma reorganização do Estado, para que este pudesse cumprir melhor aquilo que a sociedade esperava e exigia dele.

Essa exigência, como mostra Marini (2002), não se restringiu à mera prestação de serviços. A sociedade passava a cobrar uma aproximação dos governos, tanto para participar do processo de decisão e até da implementação das políticas, como também para saber como o Estado estava sendo gerido e, sobretudo, como e onde

os recursos estavam sendo empregados. Ou seja, estava se consolidando um modelo de atuação estatal em rede.

Nesse sentido, o autor mostra a necessidade de se desenvolver novos mecanismos de gestão, sobretudo para melhorar o desempenho da ação estatal e buscar uma atuação que pudesse ser mais eficiente, eficaz e efetiva. Dentro desse contexto, Marini (2002) aborda uma tendência de gestão, relacionada à troca de experiências entre as organizações. Trata-se do *benchmarking*, uma prática oriunda do setor privado, mas que, em alguns países, começava a ser aplicada na gestão pública.

Uma análise do conceito mediante alguns autores aponta que o *benchmarking* é um método sistemático e contínuo de busca pelos melhores processos, serviços, práticas e experiências de outros, com o objetivo de melhorar o desempenho (ZAIRI; LEONARD, 1995; BOGAN; ENGLISH, 1996; CAMP, 1998). Ou seja, o *benchmarking* é uma ferramenta sistemática de gestão que envolve um processo de busca e análise das melhores práticas e das experiências referenciadas, para implantá-las ou adaptá-las, objetivando a melhoria contínua do desempenho organizacional.

Então, a partir do sucesso do *benchmarking* nas empresas, esta ferramenta passou a ser utilizada também na gestão pública, sobretudo ao final da década de 1990 (BOWERMAN et al., 2002; ANDERSEN; HENRIKSEN; SPJELKAVIK, 2008), tendo sido observado, inclusive, que alguns fatores sugerem uma maior facilidade de aplicação da ferramenta no setor público, haja vista que enquanto no setor privado o *benchmarking* pode ser dificultado por fatores como confidencialidade da informação, por exemplo, no setor público prevalece a busca pela transparência (BOWERMAN et al., 2002). Outro aspecto, também mencionado por estes autores, é a ausência de relações de competição, não havendo esse impeditivo para a troca de experiências e o auxílio mútuo entre órgãos públicos.

Desse modo, uma vez que o *benchmarking* se mostrou viável e benéfico para o setor público, conseqüentemente órgãos governamentais de vários países passaram a utilizá-lo cada vez mais. Talvez o grande destaque a ser dado nesse sentido seja ao Reino Unido, onde foram relatadas experiências nas mais diversas esferas governamentais (BOWERMAN et al., 2002). Outros países europeus também passaram a praticar o *benchmarking* com frequência, o que começou a refletir de

alguma forma na literatura científica internacional, que passou a relatar casos de sucesso no uso da ferramenta em órgãos públicos.

1.2 Formulação do problema

Como mencionado, Marini (2002), dentre outros autores, abordou as mudanças que o Estado contemporâneo sofreu a partir dos anos 1980 e 1990, motivadas por um cenário de déficit de desempenho, sobretudo no que se refere à prestação de serviços à sociedade. Nesse contexto, percebeu-se uma demanda por novos instrumentos de gestão, que pudessem nortear a atividade estatal para os aspectos de eficiência, eficácia e efetividade. Dentre esses instrumentos, Marini (2002) menciona o *benchmarking*, como mecanismo para a disseminação de boas práticas na gestão pública. De fato, conforme abordado, essa ferramenta, oriunda da gestão empresarial, passou a ser aplicada por órgãos públicos.

Nesse contexto, Fernandez, McCarthy e Rakotobe-Joel (2001) mencionam alguns benefícios da aplicação do *benchmarking*, tais como a possibilidade de se obter melhorias de desempenho que outras ferramentas organizacionais não proporcionariam. Já Magd e Curry (2003), comentando especificamente sobre a gestão pública, afirmam que o uso do *benchmarking* pode vir a contribuir de forma efetiva para que as políticas públicas gerem os impactos desejados.

Com relação ao órgão que foi objeto empírico deste estudo – a Secretaria Estadual de Saúde de Goiás (SES/GO) –, a demanda por um processo de *benchmarking* se inseriu em um cenário de dificuldades de implementação de suas ações e políticas, e de indicadores estaduais de saúde considerados insatisfatórios. Nessa situação, portanto, se entendeu ser necessário buscar as melhores práticas e experiências referenciadas em sistemas de saúde, tanto em âmbito nacional quanto internacional, focando, em especial, nas experiências de outras secretarias estaduais. Essa problemática do Governo de Goiás exemplifica o contexto a partir do qual a realização de um processo de *benchmarking* passa a ser demandado, tendo em vista o seu potencial de gerar oportunidades de melhoria.

Assim, a partir da conjuntura do Governo de Goiás aqui apresentada, e pressupondo-se que o *benchmarking* pode efetivamente trazer benefícios, em especial no âmbito de ações governamentais e políticas públicas, é relevante que se pergunte como questão norteadora desta pesquisa: *De que maneira o processo de benchmarking contribuiu à SES/GO?*

1.3 Objetivo geral

Partindo-se do problema exposto na subseção anterior definiu-se como objetivo da pesquisa: *Analisar como o processo de benchmarking contribuiu à gestão da SES/GO.*

1.4 Objetivos específicos

Dado o objetivo geral acima descrito, com o intuito de auxiliar sua consecução estabeleceu-se como objetivos específicos da pesquisa:

- Realizar uma pesquisa-ação, promovendo a discussão e análise das atuais políticas e ações governamentais da SES/GO, no contexto de um processo de *benchmarking* de melhores práticas e experiências referenciadas;
- Identificar desdobramentos e resultados do processo de *benchmarking* na SES/GO;
- Extrair benefícios e limites da ferramenta a partir da experiência de *benchmarking* da SES/GO, fornecendo subsídios para políticas públicas futuras.

1.5 Justificativa

O levantamento da literatura nacional mostra que o *benchmarking* não é uma prática difundida no Brasil no nível que se nota em outros países (MARTINS, 2005; OIKO, 2007). A gestão pública acompanha esse cenário; Silva e Fonseca (2009), por exemplo, afirmam que o uso dessa ferramenta por um órgão público é considerado uma inovação. Como reflexo da incipiência do uso da ferramenta no país, percebe-se que a literatura nacional a respeito do tema é relativamente escassa, o que também é abordado por alguns autores (BERTONCELLO, 2003; MARTINS, 2005; OIKO, 2007). Inclusive, esse contexto motivou a realização de pesquisas de caráter exploratório, tal como a de Bertoncello (2003), que teve como foco empresas de grande porte, e a de Martins (2005), que teve as cooperativas como objeto de estudo. Ao se considerar que este se trata de um estudo em um órgão estadual, não tendo sido encontrada pesquisa com características semelhantes voltado ao processo de *benchmarking* em órgãos estaduais, evidencia-se a importância deste trabalho para o campo teórico e científico.

Com relação ao órgão selecionado como objeto empírico deste estudo, a Secretaria Estadual de Saúde de Goiás, fez-se necessário não apenas descrever o processo realizado à luz do conhecimento científico, mas, sobretudo, a partir de uma perspectiva de colaboração advinda da pesquisa-ação, auxiliar o órgão a identificar práticas e experiências bem sucedidas que o ajude a alcançar resultados melhores e mais efetivos para suas ações e políticas públicas. Tal identificação permitiria à SES/GO revisar, amadurecer e melhorar o conjunto de suas ações e políticas públicas, além de servir também como um incentivo à aplicação contínua da ferramenta *benchmarking*, tal como sugerem alguns autores, em especial Camp (1998).

Por fim, para este pesquisador este estudo se justifica por considerar que sua atuação profissional reside no âmbito da gestão pública. Portanto, este estudo científico possibilitou ao autor um melhor entendimento, além de um domínio prático, a respeito da aplicação do *benchmarking* em órgãos públicos, o que poderá futuramente lhe servir como fundamentação para novos trabalhos no âmbito da

administração pública, que contemplem projetos ou subprojetos que se apoiem em processos de *benchmarking*.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A revisão de literatura a seguir procura explicar os conceitos gerais do tema proposto para esta pesquisa, de modo a dispor de um arcabouço teórico não apenas para contextualizar e apoiar este estudo, mas também para contribuir ao alcance dos objetivos propostos. Assim, o primeiro tópico trata do modelo de Gestão para Resultados na administração pública, contextualizando suas origens e mostrando suas características.

O tópico seguinte, por sua vez, aborda a origem e os conceitos básicos do *benchmarking*, contendo os tipos de *benchmarking*, os objetivos da ferramenta e o seu macroprocesso. Buscando-se a fidelidade dos primeiros conceitos são abordados, antes de tudo, os autores que se pode considerar como sendo os 'clássicos', tendo sido os primeiros a pesquisarem o tema e, naturalmente, as primeiras fontes.

Uma vez definido esse quadro teórico básico, passa-se à conceituação do *benchmarking* no setor público, mostrando diferenças quanto à sua utilização no setor privado e, além disso, mostrando como é valorizado e aplicado em outros países. Com isso, passa-se às explicações a respeito do uso (ou não) da ferramenta no Brasil, comparando com a realidade dos outros países. Revisa-se, também, a literatura nacional a respeito do *benchmarking* no país, em especial – mas não somente – no setor público.

2.1 O modelo de Gestão para Resultados na administração pública

Segundo Martins e Marini (2010), o contexto contemporâneo da gestão pública se caracteriza por alguns fatores como a crescente valorização da democracia, a intensificação do processo de globalização e a revolução tecnológica. Nesse sentido, os autores afirmam que a gestão pública teve de se adequar a essa nova realidade.

Assim, entre os anos 1980 e 1990, iniciaram-se pelo mundo algumas iniciativas de reforma do Estado, e nesse bojo desenvolveu-se a chamada Nova Gestão Pública (MARTINS; MARINI, 2010). Inicialmente, conforme argumentam os autores, esse novo modelo de gestão esteve limitado por um ideal neoliberal voltado basicamente à redução do tamanho do Estado. Entretanto, o modelo evoluiu rumo à busca pela melhoria do desempenho das ações governamentais, com a consolidação do papel do Estado para garantir mais cidadania e, também, o aperfeiçoamento da democracia.

Nesse cenário, Martins e Marini (2010) também relatam o advento de uma maior cobrança da sociedade por transparência na gestão pública, participação social e responsabilização. Isso fez surgir o “Estado-rede, com caráter consensual, relacional e contratual, caracterizado pela coprodução ou cogestão de políticas públicas por arranjos multi-institucionais entre Estado, iniciativa privada e terceiro setor.” (MARTINS; MARINI, 2010, p. 27). Trata-se do desenvolvimento de novos arranjos que, segundo os autores, enquadram-se dentro de um novo modelo de governança social.

A partir de um contexto da chamada governança social, cuja participação crescente do terceiro setor e de empresas na implementação de políticas públicas é uma de suas características principais, a Nova Gestão Pública passa a se distanciar de alguns aspectos das reformas promovidas entre os anos 1980 e 1990. Não havia nessas primeiras reformas, segundo Martins e Marini (2010), uma preocupação com a geração de resultados, mas tão somente um foco econômico e fiscal. Ao contrário disso, a partir do Século XXI as reformas estiveram norteadas para questões como, por exemplo, o desenvolvimento e o fortalecimento institucional (MARTINS; MARINI, 2010).

Já após a Crise de 2008, os governos passaram a realizar mudanças em torno de uma nova afirmação da importância do Estado, e especificamente do seu papel de regulador e de sua responsabilidade com relação às questões sociais e ambientais, dentre outros fatores (MARTINS; MARINI, 2010). Foi dentro desse contexto, portanto, que se desenvolveu o modelo de Gestão para Resultados na administração pública.

Nesse modelo, então, o Estado passa a assumir um papel central, sendo um “[...] elemento consertador, ativador e direcionador das capacidades do mercado e da

sociedade civil.” (MARTINS; MARINI, 2010, p. 28). Para isso, argumentam os autores, é necessário desenvolver práticas e ferramentas que possam melhorar o desempenho dos governos e solucionar os problemas graves que afetam a sociedade.

Martins e Marini (2010), porém, ressaltam que mesmo nesse contexto de transformações, a gestão pública ainda contém dentro dela alguns traços patrimonialistas e estruturas extremamente burocráticas. Por esse motivo, os autores afirmam que o desafio contemporâneo é combater essas questões e, concomitantemente, consolidar o Estado democrático de direito e fortalecer as instituições estatais.

Portanto, Martins e Marini (2010) argumentam que o modelo de Gestão para Resultados insere-se nesse contexto desenvolvendo e aplicando instrumentos para oferecer soluções adequadas aos problemas. Um desses instrumentos é justamente o *benchmarking*, que assim como vários outros, pode contribuir diretamente para a melhoria do desempenho dos órgãos públicos e dos resultados das ações e políticas.

2.2 *Benchmarking*: origem e conceitos básicos

O executivo chefe da empresa norte-americana Xerox Corporation, Kearns, assim define o *benchmarking*: “[...] é o processo contínuo de medição de produtos, serviços e práticas em relação aos mais fortes concorrentes, ou às empresas reconhecidas como líderes em suas indústrias.” (CAMP, 1998, p. 8). Em uma perspectiva mais ampla, Bogan e English (1996, p. 1) trazem o seguinte conceito: “[...] é simplesmente o método sistemático de procurar os melhores processos, as ideias inovadoras e os procedimentos de operação mais eficazes que conduzam a um desempenho superior.” Um conceito mais simples e genérico, por sua vez, é colocado por Zairi e Leonard (1995, p. 46): “Em suma, *benchmarking* é, em grande parte, uma oportunidade para uma empresa aprender com a experiência de outras.”.

O mais difundido caso de aplicação do *benchmarking* se iniciou em 1979, na Xerox Corporation (LEIBFRIED; MCNAIR, 1994; WATSON, 1994; ZAIRI; LEONARD, 1995;

CAMP, 1998). No final da década de 1970, a Xerox se encontrava ameaçada pelo crescente ganho de competitividade das concorrentes japonesas (ZAIRI; LEONARD, 1995) e, por consequência disso, iniciou processo de *benchmarking* para “[...] examinar seus custos unitários de fabricação.” (CAMP, 1998, p. 4). A partir do sucesso dessa experiência, passou-se a aplicar o *benchmarking* tendo como foco outros aspectos da empresa (CAMP, 1998). Em busca, porém, dos melhores métodos e práticas disponíveis, a organização não se ateve à comparação com os concorrentes diretos, tendo também estudado práticas específicas de bancos e de drogarias, por exemplo (CAMP, 1998).

O sucesso do uso contínuo do *benchmarking* na Xerox, tendo a aplicação da ferramenta sido apontada como um dos principais motivos para o renascimento da empresa na década de 1980 (ZAIRI; LEONARD, 1995; BOGAN; ENGLISH, 1996), ficou amplamente conhecido, sobretudo depois da conquista do Prêmio Nacional de Qualidade de 1989 (WATSON, 1994). Isso explica o fato de a empresa ter sido considerada a pioneira no uso da ferramenta (LEIBFRIED; MCNAIR, 1994; ZAIRI; LEONARD, 1995). Ressalta-se, entretanto, o argumento de alguns autores de que a lógica do *benchmarking* é inerente aos homens: “Durante milênios, as pessoas têm observado as boas ideias ao seu redor e adaptado aquelas que atendem às suas necessidades e situações.” (BOGAN; ENGLISH, 1996, p. 1).

Vários autores conceituam tipos diferentes de *benchmarking*, variando segundo o foco da análise, sendo sua definição, sobretudo, quanto ao objeto de estudo e quanto ao tipo de parceiro (CARPINETTI; MELO, 2002). Quanto ao objeto de estudo, Carpinetti e Melo (2002) classificam três tipos de *benchmarking*:

- de processo: relativo à comparação de operações e processos de trabalho;
- de produto: foco na comparação de produtos e serviços;
- estratégico: entram aqui aspectos como estrutura organizacional, práticas de gestão e, sobretudo, aspectos relacionados à estratégia.

Por sua vez, Fong et al. (1998 *apud* ANAND; KODALI, 2008), além do *benchmarking* de processo e o estratégico, citados anteriormente, acrescentam:

- funcional: variação do *benchmarking* de processo voltada à comparação, em duas ou mais organizações, de funções de negócio específicas;
- de desempenho: comparação focada em resultados quantificáveis (indicadores), relativos, por exemplo, a preço ou velocidade.

É importante ressaltar que não há consenso a respeito de o *benchmarking* funcional ser classificado quanto ao objeto de estudo ou quanto ao tipo de parceiro. Carpinetti e Melo (2002), baseando-se na definição tradicional de Camp (1989), o definem quanto ao tipo de parceiro, já que a comparação de funções ocorreria em uma mesma indústria (ou setor). Contudo, uma análise da definição original de Camp (1998)¹, mostra que este autor destaca que o *benchmarking* funcional pode ocorrer *mesmo em indústrias diferentes*. É provável, então, que a importância dada a esse trecho tenha originado essa pequena diferença de classificação.

Como mencionado, Carpinetti e Melo (2002) definem o *benchmarking* quanto ao tipo de parceiro com base na definição original de Camp (1998):

- interno: comparação com outras áreas ou departamentos de uma mesma organização;
- competitivo: comparação com um concorrente direto;
- funcional: variação do *benchmarking* de processo voltada à comparação de funções de negócio específicas.
- genérico: refere-se à busca pelas melhores práticas, independentemente de onde e de quem. O objetivo é comparar com os melhores.

Zairi e Baidoun (2003, p.12 *apud* MORIARTY; SMALLMAN, 2009, p. 488) definem, como objetivo do *benchmarking*, “[...] estabelecer metas racionais de desempenho.” Moriarty e Smallman (2009, p. 488), porém, ao reunirem diversos conceitos de *benchmarking*, resumem o objetivo da ferramenta em uma perspectiva mais

¹ Conforme colocado, a definição na qual Carpinetti e Melo (2002) se basearam é originária da obra de Camp (1989). A mesma definição consta em Camp (1998), sendo esta a terceira edição daquela obra.

genérica, relacionada à “[...] melhoria do desempenho organizacional”, em uma linha semelhante à encontrada em Sarkis (2001).

Contribuindo para um entendimento mais completo dessas definições de objetivos e finalidades, Fernandez, McCarthy e Rakotobe-Joel (2001) elaboraram um resumo dos benefícios do *benchmarking*, baseando-se em um conjunto de outras fontes. Desses benefícios, destacam-se: permitir se conhecer as melhores práticas de gestão; promover saltos de desempenho nem sempre alcançáveis por meio de outros instrumentos de gestão; ajudar a se “pensar fora da caixa”², mudando paradigmas tradicionais internos da organização; e contribuir para se determinar padrões (ou metas) de produtividade (e desempenho).

Ao longo dos anos, vários modelos para execução do processo de *benchmarking* foram desenvolvidos. Algumas etapas básicas são, no entanto, comuns a esses modelos (FERNANDEZ; MCCARTHY; RAKOTOBÉ-JOEL, 2001): planejamento, que, segundo Sarkis (2001), inclui etapas como a definição da equipe e a seleção do parceiro para o *benchmarking*; coleta e análise de dados; análise dos resultados e comparação; mudança, o que, comparando com Sarkis (2001), ocorreria com a elaboração e implementação de um plano de melhoria; e verificação (dos resultados após a mudança) e amadurecimento.

2.3 *Benchmarking* no setor público

Tendo em vista o considerado sucesso do *benchmarking* no setor privado, a ferramenta passou a ser aplicada em órgãos públicos (ANDERSEN; HENRIKSEN; SPJELKAVIK, 2008). Para Bowerman et al. (2002), as evidências são de que esse processo se iniciou, sobretudo, a partir do fim dos anos 1990. Algumas características diferem o *benchmarking* no setor público daquele aplicado no privado. Enquanto, por exemplo, nas empresas existe um forte aspecto de confidencialidade da informação, no setor público, prima-se pela transparência (BOWERMAN et al., 2002). Isso, claro, sugere uma maior facilidade à obtenção de

informações. Aliado a isso, o *benchmarking* no setor público pode ter a seu favor a inexistência de obstáculos relacionados à competição. De fato, Bowerman et al. (2002) sugerem que a ausência desse fator facilita o processo de *benchmarking* para um órgão público, sobretudo no que tange a encontrar um parceiro com características organizacionais semelhantes.

As possibilidades de aplicação do *benchmarking* no setor público são vastas. Magd e Curry (2003), por exemplo, fizeram um levantamento entre diversos autores e relataram ter havido experiências desde nos setores de energia e da economia nacional, até em hospitais e universidades. Eles mostram, também, que a ferramenta pode servir como apoio à definição do orçamento e planejamento estratégico. Já Lundvall e Tomlinson (2002) trazem a possibilidade de se aplicar a ferramenta ao processo de construção de obras públicas, o que nesse caso, segundo os autores, teria como foco de análise a eficiência do gasto. Ou seja, a ferramenta pode, de fato, ser aplicada nos mais diversos contextos dentro da esfera pública.

Alguns autores discorrem sobre a viabilidade e os benefícios específicos da aplicação do *benchmarking* em órgãos públicos. Magd e Curry (2003) destacam a facilidade de entendimento da ferramenta, além do baixo custo para sua utilização. Os autores enfatizam, também, que a aplicação da ferramenta pode resultar em redução de custos das operações. Ademais, e principalmente, fundamentando-se em análises de estudos de caso, relatam que o *benchmarking* pode contribuir para que os órgãos efetivamente alcancem os impactos desejados pelas suas ações e políticas (MAGD; CURRY, 2003). Já Bowerman et al. (2002) destacam que os órgãos públicos aplicam o *benchmarking* com vistas a melhorias na qualidade dos serviços e, também, para melhorar o desempenho organizacional utilizando a mesma quantidade de recursos, além de outros fatores. Nessa mesma linha, Wynn-Williams (2005, p. 484, tradução nossa) argumenta: “O *benchmarking* pode ser utilizado para aprimorar significativamente o desempenho organizacional no setor público [...]”.

² O trecho entre aspas traduz a expressão em inglês, “*see out of the box*”, constante na obra citada, e que se refere a situações de “criatividade limitada”.

Tendo em vista o exposto anteriormente é sugerido que o *benchmarking* é viável e pode levar a resultados positivos para os órgãos públicos. É o que defendem Bowerman et al. (2002), que mostram haver evidências de que o setor público tem capacidade de aplicar o *benchmarking* de forma efetiva. Wynn-Williams (2005) é até mais incisivo, pois sugere que a ferramenta pode ser ainda mais importante para o setor público do que para o setor privado. Não obstante, para que o *benchmarking* possa surtir o efeito desejado pelo órgão que o aplica, Magd e Curry (2003) destacam alguns “fatores críticos”, ainda que esta expressão exata não tenha sido utilizada por eles.

Antes de tudo é necessário haver a vontade, dentro do órgão público em questão, de mudar os processos e melhorar os seus resultados, somada a uma disponibilidade para buscar experiências externas. É fundamental, também, que o órgão conheça a si próprio, permitindo assim a comparação com as organizações com desempenho melhor. Outro fator relevante mencionado é a importância de se comprometer com a melhoria contínua do desempenho, como um fator motivacional para que nunca se cesse a busca pelas melhores práticas. É preciso ainda haver uma equipe qualificada, que dê apoio ao processo e que seja capaz de detectar e resolver os problemas. Por fim, é necessário que se conheça e que se tenha acesso a parceiros, justamente com quem se troca informações a respeito das experiências consideradas de sucesso (MAGD; CURRY, 2003).

A literatura científica internacional demonstra que o *benchmarking* no setor público já é aplicado com frequência em vários países. Nesse cenário, pode-se destacar a experiência do Reino Unido. É o que mostram, por exemplo, Bowerman et al. (2002), que pontuam algumas experiências sobretudo a partir da segunda metade da década de 1990. A partir desse período, como mostram os autores, experiências concretas de *benchmarking* aconteceram no setor de saúde, em governos locais e entre diversas agências governamentais. Houve, inclusive, o advento, no Reino Unido, de “clubes de *benchmarking*”, como o NHS *Benchmarking* Club (BOWERMAN et al., 2002; ANDERSEN; HENRIKSEN; SPJELKAVIK, 2008). Criou-se até mesmo uma página na internet para facilitar e promover o *benchmarking* entre os órgãos públicos britânicos.

2.3.1 *Benchmarking* no setor público brasileiro: visão geral

Não há, no Brasil, uma cultura de gestão para aplicação do *benchmarking* no nível em que se percebe, por exemplo, na Europa e nos Estados Unidos (OIKO, 2007). A literatura nacional acompanha essa realidade, sendo escassa, em termos comparativos. De qualquer maneira, alguns casos foram objeto de estudos científicos, e uma análise destes mostra como a ferramenta pode e tem sido aplicada em contextos diversos. Nesse sentido, Bertoncello (2003) e Martins (2005) também fazem menção à escassez de produção científica nacional relacionada ao *benchmarking*. Desse modo, há consistência na afirmação de que a literatura brasileira sobre o tema é escassa.

Se, por um lado, a literatura nacional sugere haver pouca utilização do *benchmarking* nas organizações brasileiras em geral, por outro lado, é possível se perceber que existe o incentivo à sua prática. Conforme mostrado a seguir, Oiko (2007) levanta algumas das experiências e programas nacionais que, direta ou indiretamente, incentivam organizações a aplicarem o *benchmarking*. Cabe assinalar que uma das formas comuns de incentivo ao *benchmarking* são as premiações de qualidade. Exemplos disso são o International Best Factory Awards (IBFA) e o International Best Service Awards (IBSA) (OIKO; 2007). Outra premiação de destaque é o Prêmio *Benchmarking* Ambiental Brasileiro, que teve sua primeira edição em 2003. Empresas de vários segmentos recebem prêmios por projetos ambientais de sucesso. Os projetos, então, alimentam uma base de dados, o que, como mostra Oiko (2007), incentiva o *benchmarking* de boas práticas ambientais.

Outra experiência de incentivo é o Programa Melhores Práticas para a Excelência Industrial, coordenado pelo Instituto Euvaldo Lodi de Santa Catarina (IEL/SC). Oiko (2007) mostra que se trata de um incentivo ao que se denominou *Benchmarking* Industrial, tendo também sido desenvolvida inicialmente na Europa. O programa conta com várias organizações parceiras e sua contribuição não é apenas na forma de incentivo, funcionando também como facilitador do processo de *benchmarking*. O setor de agricultura também pôde contar com um projeto de incentivo à aplicação da ferramenta: o Projeto BENTEVI. O seu foco, conforme é descrito por Oiko (2007),

era no levantamento e divulgação de indicadores, sendo, portanto, um incentivo especificamente ao *benchmarking* de desempenho.

A Associação Nacional de Pesquisa, Desenvolvimento e Engenharia das Empresas Inovadoras (ANPEI) também incentiva o *benchmarking* de desempenho, por meio de sua Base de Dados sobre Indicadores Empresariais de Inovação Tecnológica. Essa experiência teve início ainda em 1992 (OIKO; 2007). Uma experiência mais recente, por sua vez, é a da Fundação Nacional para a Qualidade (FNQ) (OIKO; 2007). Em 2006, a FNQ passou a organizar um banco de dados contendo casos de melhores práticas, incentivando, assim, o *benchmarking*.

Marini (2002) afirma que, dentro do contexto da reforma gerencial no setor público, organizações públicas pelo mundo passaram a aplicar o *benchmarking*, com destaque para o Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia. O próprio autor, inclusive, realiza um estudo que reúne boas práticas de gestão em governos da América Latina, o que se pode considerar como sendo um incentivo à aplicação da ferramenta na região. Porém, não se pode afirmar que a ferramenta passou a ser utilizada com frequência no setor público brasileiro. Cardoso (2010), por exemplo, realizou uma pesquisa, com foco no Poder Judiciário, e afirmou que o *benchmarking* não é uma prática comum na gestão dos órgãos do Judiciário tal como se nota na iniciativa privada. O autor mostra que há condições e oportunidades para que esses órgãos apliquem esse instrumento, citando, por exemplo, o Prêmio EMAGIS de Gestão, que divulga experiências e práticas de sucesso com foco no Poder Judiciário. Isso corrobora com o estudo de Oiko (2007) e também com as afirmações de Magd e Curry (2003), no que se refere a como essas premiações incentivam e facilitam a aplicação do *benchmarking*, em especial no setor público.

Quanto ao advento de premiações de experiências de sucesso na gestão pública, merece destaque a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), que realiza o Concurso Inovação desde 1996, objetivando disseminar práticas de sucesso entre os órgãos públicos (PACHECO, 2000; VARGAS, 2010). Pacheco (2000) trata, inclusive, da importância das escolas de governo, como a ENAP, no incentivo à realização do *benchmarking* no setor público. Nesse sentido, a autora – que, à época da publicação do referido artigo, era presidente da ENAP – revela que a promoção da ferramenta na administração pública, por meio da identificação das

melhores práticas de gestão, é um dos objetivos da escola. Certamente, essa premiação se enquadra como um dos principais ou até mesmo o principal instrumento da ENAP de promoção do *benchmarking*. Vargas (2010) evidencia isso melhor, ao mostrar que um dos principais objetivos do Concurso Inovação é justamente o de difundir as melhores práticas da gestão pública brasileira.

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Na seção a seguir, serão descritos os métodos utilizados para o estudo, e as características metodológicas da pesquisa. Após a descrição geral da pesquisa, explana-se a respeito do objeto do estudo, qual seja, a Secretaria Estadual de Saúde de Goiás (SES/GO); dos participantes; dos instrumentos de pesquisa utilizados; e, por fim, dos procedimentos de coleta e de análise dos dados.

3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa

Tendo em vista o seu objetivo de analisar como o processo de *benchmarking* contribuiu à gestão da SES/GO, esta pesquisa tem um caráter exploratório e descritivo. Cervo, Bervian e Silva (2007) recomendam a pesquisa exploratória quando se trata de um problema pouco conhecido e estudado. Desse modo, os autores mencionam que se trata de encontrar mais informações a respeito de um tema, auxiliando pesquisas futuras. Nessa mesma linha, Gil (2007) explica que a pesquisa exploratória busca uma maior familiarização com determinado assunto, aprimorando o conhecimento ao seu respeito. Assim, o autor caracteriza o seu planejamento como sendo flexível.

Levando-se em consideração, portanto, um já mencionado cenário de escassa literatura nacional a respeito do *benchmarking*, em especial no setor público, esse estudo apresenta características de pesquisa exploratória. Nesse sentido, buscou-se entender o uso da ferramenta no âmbito do setor público brasileiro.

Um dos objetivos da pesquisa descritiva, por sua vez, é o estabelecimento de relações entre variáveis (GIL, 2007). Esse autor aponta, também, que uma das possibilidades desse tipo de pesquisa é estabelecer uma nova visão para um problema, aproximando-a, nesse caso, da pesquisa exploratória.

Dessa forma, o que caracteriza o aspecto descritivo desta pesquisa é o seu objetivo de estabelecer relações entre variáveis. Assim, o que se procurou descrever são as variáveis relacionadas à aplicação e ao resultado do *benchmarking* em um órgão

público. Ademais, partindo-se de um contexto que sugere não haver estudos locais com esse foco específico, foi possível, então, estabelecer uma nova visão para o problema.

Com relação ao tratamento dos dados, esta pesquisa é qualitativa. Flick (2009) aponta a relevância desse tipo pesquisa, na medida em que as relações sociais se mostram cada vez mais plurais, com rápidas mudanças e contextos sociais diversificados. Assim, segundo o autor, mesmo mantendo-se a necessidade de se considerar o conhecimento teórico anterior, a abordagem de meramente testar teorias anteriores não atende mais a determinadas situações, sendo necessárias novas estratégias. Flick (2009) também trata dos limites da pesquisa quantitativa, de forma a mostrar que apenas a abordagem qualitativa pode viabilizar análises sólidas e bem fundamentadas aos problemas mais complexos e dinâmicos.

Por esses fatores, então, apenas seria possível alcançar os objetivos propostos para esta pesquisa a partir de um tratamento qualitativo. Desse modo, a mencionada complexidade de um processo de *benchmarking*, que demanda uma análise detalhada do contexto e do ambiente; somada ao fato de que o tema se encontra em fase exploratória no setor público do país, fez ser necessária a pesquisa qualitativa.

Quanto à escolha dos procedimentos, adotou-se o método de pesquisa-ação. Segundo Thiollent (1985 *apud* GIL, 2007) trata-se de uma pesquisa cuja elaboração associa-se com uma ação ou, mais especificamente, a busca pela resolução de um problema. Assim, o pesquisador insere-se no processo e, conjuntamente aos outros participantes, busca soluções para o referido problema de forma cooperativa.

Gil (2007) mostra que a pesquisa-ação é um método bastante flexível, de tal forma que sua dinamicidade dificulta inclusive a determinação prévia de fases ordenadas em uma lógica temporal. Ainda assim, o autor explana que a pesquisa-ação inicia-se por uma fase exploratória e, mesmo em um contexto de vaivém, o processo norteia-se à elaboração de um plano de ação.

3.2 Caracterização da organização selecionada para estudo e o seu contexto

Esta pesquisa teve como seu objeto de estudo a Secretaria Estadual de Saúde de Goiás (SES/GO). O órgão define como sua missão “Coordenar a formação da Política Estadual de Saúde, promover a sua implementação e permanente avaliação, de modo a garantir o desenvolvimento de ações e serviços que respeitem os princípios do SUS, com a participação de seus usuários e que contribuam para a melhoria da qualidade de vida da população no Estado de Goiás.”

Sua visão, por sua vez, está definida como “Ser uma instituição pública de excelência, gestora efetiva e democrática do Sistema Estadual de Saúde, dotada de infraestrutura e processos de trabalho eficientes e eficazes.”

Foi estudado um processo de *benchmarking* ocorrido dentro da SES/GO a partir de novembro de 2011. Tal processo inseriu-se no escopo de um projeto de consultoria, estando o pesquisador inserido no referido trabalho como um dos consultores da equipe contratada.

O trabalho de *benchmarking* na SES/GO nasceu de uma demanda dos gestores estaduais para identificar melhores práticas e experiências referenciadas de fortalecimento de sistemas públicos de saúde, focando em especial experiências de outras secretarias estaduais. Desse modo, o *benchmarking* foi analisado em conjunto com os resultados de um diagnóstico situacional também realizado no âmbito do projeto junto à Consultoria. O objetivo disso, portanto, foi delinear uma proposta de soluções, considerando o diagnóstico (e, conseqüentemente, a problemática específica) e as experiências referenciadas. Por fim, essa proposta foi ajustada e refinada e, a partir disso, foi elaborado e validado um Plano de Ação.

3.3 Participantes do estudo

O projeto junto à SES/GO contou com uma equipe de 13 consultores, todos de uma mesma empresa de consultoria, cuja atuação é exclusiva ao âmbito da gestão

pública. Além do pesquisador formaram também a equipe outros sete consultores, um gerente do projeto, além dos quatro diretores da Consultoria.

Por parte da SES/GO, participaram do estudo vários servidores e gestores, estes de média e alta hierarquia. A participação mais efetiva foi junto à Gerência de Atenção à Saúde da Superintendência de Políticas de Atenção Integral à Saúde (GAS-SPAIS) e a Assessoria da Superintendência Executiva (SUPEX). Desse modo, os cinco principais interlocutores do processo por parte da SES/GO foram os dois superintendentes das respectivas unidades, a Gerente de Atenção à Saúde, além de duas assessoras especiais da SUPEX.

Em vários momentos, houve também a participação próxima de servidores e técnicos da Secretaria, especialmente das unidades citadas.

3.4 Instrumentos de pesquisa

A pesquisa foi executada por meio de um conjunto de variados instrumentos, a começar por um levantamento documental. Para reforçar as análises de interesse acadêmico, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores e servidores da SES/GO que participaram do trabalho. Além disso, dadas as características do método de pesquisa-ação e tendo-se em vista, também, que o pesquisador inseriu-se no processo enquanto consultor, houve uso frequente da observação participante.

Houve um esforço constante, no decorrer do processo de pesquisa, de se utilizar os instrumentos como apoio tanto à busca de soluções para a SES/GO quanto ao alcance dos objetivos científicos que foram delineados. Assim, a busca pelo equilíbrio norteou o uso dos instrumentos, que estiveram inseridos na dinâmica da pesquisa-ação, tendo cabido ao pesquisador extrair e organizar as informações relevantes ao estudo acadêmico.

Com relação ao uso de teorias no processo de pesquisa, Roesch (2009) afirma que o nível em que a teoria atual deve ser considerada para a realização do estudo depende dos objetivos determinados. Somando-se a isso, é relevante o argumento

de Flick (2009), de que a mera intenção de testar teorias já não atende as necessidades das pesquisas em contextos sociais cada vez mais dinâmicos.

Além das considerações desses autores, os aspectos exploratórios desta pesquisa também reforçam o caráter flexível que se fez necessário na utilização dos instrumentos. Por esses motivos, os instrumentos aplicados não tiveram a pretensão direta de testar teorias, ainda que os resultados tenham possibilitado alguma contribuição nesse sentido. Tendo-se isso em vista, um conjunto de fatores nortearam o processo da pesquisa acadêmica, tais como: os aspectos conceituais levantados; as contribuições de autores de pesquisas focadas em casos práticos; e uma preocupação, conforme alentam os autores (FLICK, 2009; ROESCH, 2009), em garantir um relato fidedigno da realidade concreta, e das variáveis que a influenciam.

3.5 Procedimentos de coleta e de análise de dados

A coleta de dados ocorreu com a utilização de fontes múltiplas de evidências, a partir da inserção do pesquisador enquanto consultor no ambiente de trabalho das unidades da SES/GO, considerando-se o período entre novembro de 2011 e abril de 2012.

Uma vez coletados e organizados os dados, passou-se ao estabelecimento de categorias de análise. Marconi e Lakatos (2009) mencionam a dificuldade de se promover categorizações em materiais não estruturados e em pesquisas de caráter exploratório. Em se tratando de pesquisa qualitativa, dentro do ambiente dinâmico da SES/GO, considerou-se que seria inviável e discricionário um pré-estabelecimento de categorias. Estas, portanto, apenas foram desenvolvidas após análise preliminar dos dados coletados.

Foram detalhadas por Roesch (2009) algumas estruturas possíveis para relato de casos, com a demonstração de exemplos práticos. Dentre elas, considerou-se a estrutura baseada em tópicos como sendo a mais adequada às características desta pesquisa. Assim, buscando-se organizar a análise e, além disso, deixá-la clara e objetiva, esses tópicos refletiram as próprias categorias definidas para a análise dos casos.

As categorias da análise, por sua vez, foram definidas a partir da análise preliminar dos dados, com base no referencial teórico abordado, seguindo as orientações de Roesch (2009), e norteadas para os objetivos da pesquisa. Considerando-se isso, estabeleceram-se as seguintes categorias para análise dos casos:

1. Desdobramentos e resultados do processo de *benchmarking* para a SES/GO;
2. Benefícios do *benchmarking* enquanto ferramenta de gestão no setor público;
3. Os limites da aplicação do *benchmarking*.

Antes, porém, do processo de análise científica propriamente dita, foi elaborado um tópico inicial para a descrição e o detalhamento da experiência ocorrida na Secretaria Estadual de Saúde de Goiás. A partir disso, então, foi possível analisar como o processo de *benchmarking* contribuiu à SES/GO, considerando-se os desdobramentos desse processo, os benefícios identificados e também os limites da aplicação da ferramenta.

Na primeira categoria, “Desdobramentos e resultados do processo de *benchmarking* para a SES/GO”, discorre-se primeiramente sobre as ações do Plano de Ação definido que já foram implementadas. Em seguida, consolida-se em um quadro os desdobramentos e resultados do processo de *benchmarking*, destacando-se as fontes de evidências utilizadas na análise.

Por sua vez, na categoria “Benefícios do *benchmarking* enquanto ferramenta de gestão no setor público”, foram utilizadas as contribuições de alguns autores mencionados no referencial teórico deste estudo para analisar os benefícios do *benchmarking* com base na experiência da SES/GO, mostrando-se também as fontes de evidências utilizadas.

Por fim, na categoria “Os limites da aplicação do *benchmarking*”, foram feitas inferências quanto aos fatores limitantes no uso da ferramenta. Para isso, foram consideradas as percepções dos membros da SES/GO que participaram de todas as etapas do trabalho, em especial os gestores de média e alta hierarquia da Secretaria.

Portanto, como será visto no capítulo seguinte, o processo de análise dentro de cada uma dessas categorias está delineado conforme as suas próprias especificidades, mas sempre baseado nas fontes de evidências e, sempre que

possível, necessário ou útil, relacionado ao que foi discutido e apresentado na revisão de literatura.

É importante ressaltar mais uma vez que a etapa de análise da pesquisa não teve, e nem haveria como ter tido, a pretensão de confirmar ou refutar teorias. Nesse sentido, o referencial teórico adotado serviu como um apoio à análise, e não como forma de limitação a enquadramentos teóricos. Isso se justifica, entre outros fatores, pelo caráter exploratório da pesquisa. Nesse sentido, a pesquisa buscou oferecer novas contribuições indicativas. Para isso, valorizou-se a fidedignidade dos aspectos relacionados à experiência estudada.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A discussão e análise dos resultados do estudo inicia-se com a descrição da experiência ocorrida na SES/GO, dentro de uma lógica narrativa e a partir das etapas ocorridas no trabalho. De todo modo, considerou-se conveniente contemplar já nesse tópico descritivo algumas análises de teor mais acadêmico, à luz do referencial teórico utilizado para este estudo.

Entretanto, a análise propriamente dita dos resultados do estudo está concentrada nos tópicos subsequentes: “Desdobramentos e resultados do processo de *benchmarking* para a SES/GO” e “*Benchmarking*: análise dos benefícios e limites enquanto ferramenta de gestão no setor público”, o primeiro focando o aspecto prático do trabalho para a SES/GO, e este último mais focado nas questões de interesse especificamente acadêmico deste estudo. Todo o processo de análise está apoiado nas fontes de evidências da pesquisa – que estão explicitadas – e em bases referenciais oriundas da revisão de literatura.

4.1 Descrição da experiência

A viabilização do trabalho ocorrido no âmbito da Secretaria Estadual de Saúde de Goiás (SES/GO) inseriu-se em um contexto mais amplo, considerando-se o Governo do Estado de Goiás como um todo. A partir do início de 2011, o governo estadual elencou um conjunto de prioridades para a realização de trabalhos em conjunto com empresas de consultoria, e entre essas prioridades estava o setor de saúde.

Assim, foram definidas para o setor de saúde três frentes de trabalho, dentro das quais seriam realizados estudos aprofundados com apoio de uma empresa de consultoria. A partir dos estudos, seriam definidas e implementadas ações para resolução dos principais problemas e melhoria dos indicadores do setor. As três frentes de trabalho foram:

- Fortalecimento das ações de atenção à Saúde (políticas públicas de atenção à Saúde);

- Gestão de unidades de Saúde (parcerias entre Estado e Organizações Sociais); e
- Sistema integrado de informações em Saúde.

Dessa forma, em novembro de 2011, uma equipe de mais de 10 consultores, em conjunto com representantes da Secretaria Estadual de Saúde, elaborou um Plano de Trabalho para definir e, sobretudo, detalhar as atividades que estariam contempladas nesse trabalho de cooperação. Em cada uma das três frentes citadas acima se definiu um escopo específico, mas todos seguiram basicamente a mesma lógica processual, com as seguintes etapas:

1. Diagnóstico situacional;
2. *Benchmarking*;
3. Análise comparada (políticas públicas, gestão e indicadores locais *versus* melhores práticas identificadas e experiências referenciadas);
4. Delineamento de alternativas de ação;
5. Análise e priorização das ações a serem implementadas;
6. Elaboração de Plano de Ação;
7. Implementação, monitoramento e avaliação do Plano de Ação.

As etapas do trabalho, entretanto, não seriam necessariamente subsequenciadas; de fato, sobretudo as primeiras etapas do trabalho foram realizadas simultaneamente, de maneira intercontributiva. Ou seja, o diagnóstico situacional gerava insumos e reorientava o trabalho de *benchmarking*, e vice-versa.

É relevante se notar a maneira com o qual o *benchmarking*, enquanto ferramenta de gestão, inseriu-se no processo. Não foi dado um sentido “protagonista” para sua aplicação, e tampouco seu uso esteve desconectado de uma realidade mais ampla. Sua utilização deveria, na verdade, gerar insumos para qualificar o processo de análise e priorização das ações, a partir da descrição e reflexão acerca de experiências externas bem sucedidas. Não foi, portanto, um trabalho ou projeto de *benchmarking*. Foi, na realidade, um projeto que se utilizou da ferramenta.

Por outro lado, uma análise comparando as sete etapas acima e o processo de *benchmarking* tal como relatado por Fernandez, McCarthy e Rakotobe-Joel (2001) e

também por Sarkis (2001) revela algumas semelhanças. A lógica sequencial de ambos engloba as etapas: estudo; análises; elaboração de um plano; implementação; e monitoramento e avaliação (ou, conforme denominaram os autores citados, “verificação”). Nesse contexto, o *benchmarking*, enquanto um processo, não se esgotou na “Etapa 2”. Esta etapa se limitou a atividades de busca e pesquisa, mas a utilização da ferramenta como um todo acompanhou o trabalho até o momento final.

Em cada etapa do processo, tanto a equipe de consultores quanto os membros da SES/GO cumpriram determinados papéis, em um ambiente cooperativo e de retroalimentação permanente. Essa lógica de trabalho será melhor detalhada em seguida.

4.1.1 Etapa 1: Diagnóstico situacional

Esta primeira etapa do trabalho foi certamente a mais densa em levantamento documental, com intensa participação tanto da equipe de consultores quanto da equipe da SES/GO envolvida. A realização de um amplo diagnóstico justificou-se pela necessidade de se obter informações sólidas e fidedignas a respeito da realidade atual, em especial os principais problemas vividos pela SES/GO, bem como as suas implicações. Portanto, para saber onde seria possível e necessário chegar, era preciso saber exatamente qual era a situação atual.

Desse modo, o diagnóstico dividiu-se entre as seguintes áreas temáticas:

- Políticas públicas de saúde (Atenção Primária à Saúde, Estratégia Saúde da Família, Redes de Atenção à Saúde, dentre outras);
- Gestão interna (estratégia, alinhamento interno e interorganizacional, instrumentos de planejamento e de monitoramento e avaliação, gestão de pessoas, estrutura, e processos);
- Parcerias com as Organizações Sociais na gestão de unidades de saúde; e
- Estrutura, infraestrutura e políticas de informação e informática na área de saúde.

A análise documental contemplou o Plano Estadual de Saúde (2008-2011), a Programação Anual de Saúde (2010 e 2011), os contratos de gestão do Estado de Goiás com as Organizações Sociais, bem como diversos relatórios de avaliação produzidos ao longo dos últimos dois anos, entre vários outros documentos disponibilizados pela equipe da SES/GO.

Para análise da gestão interna, além da análise documental (que também contemplou nesse caso organogramas, ofícios e memorandos, planilha do quadro funcional e outros), realizou-se um conjunto de entrevistas com os gestores de média e alta hierarquia, tendo sido empregada também a observação direta por parte da equipe de consultores, a partir de orientações metodológicas específicas da empresa.

Após o período de levantamento e análise das informações, a Consultoria consolidou os resultados do diagnóstico por meio de relatórios, que foram divididos entre as áreas temáticas. É relevante analisar-se essa etapa de diagnóstico do ponto de vista de sua contribuição para o processo de *benchmarking*. Conforme foi mencionado quando do levantamento do referencial teórico desta pesquisa, Magd e Curry (2003) apontam que um dos fatores fundamentais para o sucesso do *benchmarking* é que a organização em questão conheça a si própria. Isso é, naturalmente, condição essencial para que se possa comparar com as organizações com desempenho superior e, assim, saber o que se deve mudar e como.

Desse modo, a etapa de diagnóstico trata-se justamente de permitir que a organização conheça a si própria de forma completa e fidedigna, a partir de dados e indicadores reais e informações consistentes. Há casos até mesmo na literatura nacional que mostram que algumas organizações optam por realizar estudos mais aprofundados de sua situação interna antes de aplicar o *benchmarking*. Brantes (2000), por exemplo, relata que o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), empresa pública federal, antes de começar a aplicar a ferramenta, buscou identificar os pontos fortes e fracos de diversos aspectos de sua própria gestão.

Nesse sentido, embora autores como Fernandez, McCarthy e Rakotobe-Joel (2001) e Sarkis (2001) não relatem o diagnóstico enquanto uma etapa em si do processo de *benchmarking*, ele pode ser, na verdade, uma espécie de “pré-etapa opcional”. Ele seria opcional porque a aplicação do *benchmarking* não implica necessariamente que a organização esteja buscando a resolução de um problema. É factível que ela

esteja apenas buscando incrementar sua gestão com práticas referenciadas ou melhorar o seu desempenho a partir de organizações reconhecidas. Nesse caso, então, não teria que ser necessariamente realizado um diagnóstico em sentido amplo.

A partir da descrição das etapas seguintes ocorridas durante o trabalho, será possível identificar a contribuição dos resultados do diagnóstico, e em especial como eles influíram no processo decisório.

4.1.2 Etapa 2: *Benchmarking*

Esta etapa contempla o início e a essência do trabalho de *benchmarking* realizado, no que se refere à busca e análise das experiências nacionais e internacionais de sucesso e das melhores práticas no fortalecimento dos sistemas de atenção à saúde. Feito com apoio e orientação constante da equipe da SES/GO envolvida no projeto, as atividades de coleta, análise e consolidação das informações foram executadas pela equipe de consultores. Esta equipe, por sua vez, foi coordenada nesta etapa pelo consultor e pesquisador autor do presente estudo. As análises de interesse acadêmico foram realizadas pelo autor, não tendo havido participação direta de outros consultores.

A primeira atividade realizada nesta etapa foram entrevistas com membros da média e alta hierarquia da Superintendência de Políticas de Atenção Integral à Saúde (SPAIS-SES/GO), buscando insumos acerca de modelos e experiências que eles próprios tiveram conhecimento e/ou interesse de obter estudos mais aprofundados. Naturalmente, partiu-se do princípio que os gestores, pela experiência no setor de saúde e como especialistas no mesmo, seriam fontes fundamentais para nortear o início do processo de *benchmarking*. Assim, foram relatadas, pelos gestores, experiências de outros governos estaduais consideradas bem sucedidas, bem como algumas municipais e, também, casos internacionais considerados como referências.

Concomitantemente, a equipe de consultores examinou documentos de organismos internacionais como a Organização Mundial da Saúde (OMS) e seu braço nas

Américas, a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), dentre outros. Foram levantados, também, estudos e documentos do Ministério da Saúde. Esses levantamentos tiveram como intuito identificar as experiências nacionais e internacionais que são amplamente reconhecidas como referências.

Outra atividade inicial foi buscar insumos no trabalho de diagnóstico (que estava sendo realizado concomitantemente) para direcionar estudos para aqueles casos que porventura tivessem solucionado problemas semelhantes aos encontrados no contexto do Estado de Goiás.

A partir da consolidação desses primeiros levantamentos de experiências passíveis de análise aprofundada, a equipe de consultores levou até as lideranças da SPAIS uma proposta de casos para estudo. Assim, essas lideranças reuniram membros da média hierarquia e alguns técnicos para discussão coletiva (com a presença dos consultores) acerca dos casos que deveriam ser priorizados.

A partir dessa discussão, o pesquisador autor deste estudo pôde observar questões relevantes a respeito da aplicabilidade e eficácia na realização do *benchmarking*. Algumas experiências consideradas pela equipe de consultores como “candidatas” ao estudo aprofundado foram descartadas pela equipe técnica por motivos de incompatibilidade. Ou seja, embora fossem de fato experiências de sucesso, por um conjunto de fatores diversos elas não trariam contribuições para a realidade de saúde de Goiás. Isso denota que a organização, ao aplicar a ferramenta, deve filtrar as experiências referenciadas para buscar aquelas que sejam suficientemente compatíveis à sua própria realidade. Em caso contrário, infere-se, dificilmente a implementação das novas práticas propiciará os resultados almejados.

Os resultados do estudo de Silva e Fonseca (2009) a respeito do uso do *benchmarking* no CASNAV, organização de ciência e tecnologia integrante da Marinha Brasileira, podem corroborar com essa percepção do pesquisador. Esses autores relataram a existência, no CASNAV, de critérios e requisitos previamente definidos, a partir dos quais é feita uma filtragem antes do processo de definição das organizações e casos a serem estudados. Assim, a organização busca analisar somente aqueles casos que ela considera que teriam maior potencial de contribuição à sua própria realidade.

Como resultado da discussão técnica realizada, os membros da SPAIS fizeram ajustes no conjunto de casos a serem estudados, o que foi validado em seguida com a equipe de consultores. Foram selecionados, portanto, três experiências internacionais, quatro de governos estaduais e quatro de governos municipais, sendo onze ao total. Além disso, posteriormente foi realizada uma ação de *benchmarking* (que contemplaria uma visita técnica) com o Estado de São Paulo, considerado referência no modelo de gestão de unidades de saúde a partir de parcerias com Organizações Sociais.

Os estudos dos casos selecionados se concentraram majoritariamente em análises de documentos, com alguns contatos virtuais (e-mail e telefone) com pessoas que participaram desses casos. A realização de visita técnica ocorreu apenas com o caso do Estado de São Paulo. Além disso, como será relatado adiante, está sendo planejada uma visita técnica no Estado de Mato Grosso para compartilhamento de sua experiência na definição de uma Política Estadual de Atenção Básica.

A ausência, entretanto, de visitas técnicas ou contatos diretos com representantes das outras experiências estudadas não parece diminuir a importância do processo de *benchmarking*. Não há, entre os autores levantados para elaboração do referencial teórico desta pesquisa, uma menção da realização de contatos diretos como uma questão inerente e essencial para a aplicação da ferramenta. Muito embora seja possível se supor que o contato direto, ou seja, o efetivo compartilhamento de experiências, pode contribuir de forma decisiva para um processo de *benchmarking*. De toda forma, não há a pretensão de se fazer essa análise a partir deste estudo.

Ao final da etapa de análise aprofundada dos casos selecionados e seus respectivos resultados, o trabalho dos consultores foi consolidado em um relatório prévio e apresentado à equipe da secretaria. Após apresentação do relatório, algumas lideranças pediram o aprofundamento em algumas questões de maior interesse para o Estado de Goiás. Tratava-se de casos de outras secretarias estaduais e, por esse motivo, considerou-se que poderiam trazer as lições mais relevantes em termos de ações que deveriam ser aplicadas no âmbito da SES/GO. Com isso, os consultores atenderam à solicitação e, após os ajustes, apresentaram novamente o relatório, que foi aprovado pela equipe da secretaria. Assim, pôde-se iniciar a etapa seguinte do projeto, confrontando os resultados do diagnóstico com os do *benchmarking*.

4.1.3 Etapa 3: Análise comparada (políticas públicas, gestão e indicadores locais *versus* melhores práticas identificadas e experiências referenciadas)

Com o resultado do diagnóstico e do estudo de *benchmarking*, a equipe do projeto deu início à etapa de análise comparada, considerando a realidade atual identificada em Goiás e as experiências referenciadas. Assim, foi possível relacionar os principais problemas identificados com ações de melhoria baseadas nos casos analisados. Essa etapa foi realizada com ampla participação da equipe de consultores e também da equipe da secretaria.

Os principais resultados da análise comparada foram consolidados em um quadro que relacionou os principais problemas, suas possíveis ações de melhoria e as experiências que seriam referências para essas ações. Dessa forma, esse quadro, que está ilustrado abaixo, não representa a totalidade dos resultados da análise comparada, já que nele constam apenas os problemas mais graves.

Principais problemas identificados	Possíveis ações de melhoria	Experiências de referência
Desigualdades de cobertura e acesso aos serviços de saúde	Estabelecer patamares diferenciados para repasse financeiro, a partir da criterização e priorização de municípios	Minas Gerais; Santa Catarina
Afogamento das unidades de saúde na capital, Goiânia	Intensificar investimentos na Média e Alta Complexidade nas regiões do interior	Ceará; Minas Gerais; Paraná; Santa Catarina
	Fortalecer a Estratégia Saúde da Família (ESF) na capital e no interior, diminuindo a demanda dos hospitais	Minas Gerais; Santa Catarina
Falta de direcionamento da média e alta cúpula	Definir, com ampla participação dos gestores das unidades e subunidades, uma Agenda Estratégica da Saúde, alinhando a SES/GO em torno das prioridades	Curitiba; Minas Gerais
	Realizar pactuação de resultados entre o Secretário de Saúde e os superintendentes, e entre estes e os gerentes das unidades	
Baixa influência do Estado perante os municípios que recebem seus repasses	Elaborar a Política Estadual de Atenção Básica, fortalecendo o papel da esfera estadual	Mato Grosso
	Estabelecer incentivos, premiações e bonificações financeiras aos municípios a partir da definição de metas	Minas Gerais

Principais problemas identificados	Possíveis ações de melhoria	Experiências de referência
Dificuldades de controle do estado sobre o desempenho das políticas	Desenvolver e implementar nova sistemática de Monitoramento e Avaliação (M&A)	Belo Horizonte; Espanha; Santa Catarina
	Desenvolver indicadores de desempenho e de resultado mais consistentes, e melhorar os mecanismos de mensuração dos indicadores	Belo Horizonte; Santa Catarina
	Realizar ações de capacitação em gestão da média e alta hierarquia da SES	Aracaju; Belo Horizonte; Ceará; Florianópolis; Minas Gerais
Desmotivação geral do quadro de funcionários da SES	Elaborar e implementar o Plano de Carreira	Curitiba; Espanha; Florianópolis; Minas Gerais
	Redimensionar a força de trabalho	
	Fortalecer o quadro técnico efetivo (em detrimento dos terceirizados)	
	Estabelecer o bônus por desempenho	
Estrutura física e infraestrutura precárias	Viabilizar a obtenção de estrutura única que abarque toda a Secretaria	Curitiba
	Estabelecer critérios padronizados de estrutura e infraestrutura para as Unidades Básicas de Saúde (UBS)	Ceará; Minas Gerais; Paraná
Fraqueza do Governo do Estado na renegociação de orçamento e metas com as Organizações Sociais	Criar novos e mais efetivos mecanismos de controle, fiscalização e auditoria, equilibrando o acesso às informações entre Estado e OS	São Paulo
	Realizar periodicamente análises comparativas entre as Organizações Sociais, considerando fatores como desempenho e gestão financeira e de custos	

Quadro 1. Diagnóstico (principais problemas identificados) *versus* Benchmarking (ações de melhoria baseadas nas experiências de referência)

4.1.4 Etapa 4: Delineamento de alternativas de ação

Com os resultados da análise comparada, a equipe da SES/GO, orientada tecnicamente pela equipe de consultores, realizou um conjunto de oficinas para delinear alternativas de ação para resolução dos problemas identificados e melhoria do desempenho das políticas. Para isso, foi utilizada a técnica de *brainstorming*, não tendo havido análise crítica e/ou eliminação de alternativas. A intenção das oficinas,

portanto, era de reunir o maior número possível de alternativas de ação, para posteriormente priorizar aquelas que seriam mais viáveis e de maior impacto.

A maior parte das alternativas sugeridas estava relacionada a uma ou mais experiências estudadas na etapa de *benchmarking*. Isso denota a efetividade do uso da ferramenta e parece confirmar a afirmação de Fernandez, McCarthy e Rakotobe-Joel (2001), de que o *benchmarking* contribui para se “pensar fora da caixa”. Ou seja, não tendo havido a aplicação da ferramenta, a busca por alternativas não só teria sido quantitativamente limitada, como também qualitativamente, já que se estaria baseando apenas na própria realidade da organização. Sua aplicação, portanto, não só gerou novas oportunidades, como o fez baseando-se naquilo que se encontrou como sendo consideradas as “melhores experiências” disponíveis.

4.1.5 Etapa 5: Análise e priorização das ações a serem implementadas

A partir de um amplo conjunto de alternativas possíveis, a média e alta cúpula da SES/GO, ainda com orientação da equipe de consultores, pôde escolher e priorizar aquelas ações que deveriam ser implementadas. Essa seleção baseou-se em alguns critérios como custo das ações, potencial de impacto, viabilidade política, condições para implementação (equipe e infraestrutura necessárias) e tempo de maturação.

Assim, os gestores da SES/GO definiram primeiramente um conjunto de aproximadamente 60 ações que deveriam ser implementadas em um período de três anos. Em seguida, a equipe de consultores realizou análises considerando fatores de risco, com base nos mesmos critérios mencionados acima. Com a consolidação dessas análises, os consultores eliminaram algumas ações e propuseram 40 ações para serem implementadas. A proposta da consultoria, por sua vez, foi aprovada pelos gestores da SES/GO. Em seguida, os gestores priorizaram e ordenaram as ações.

4.1.6 Etapa 6: Elaboração de Plano de Ação

Considerando-se as etapas do processo de *benchmarking* tal como proposto por Sarkis (2001), a fase seguinte do trabalho seria a elaboração de um plano de melhoria, ou plano de ação. No trabalho ocorrido na SES/GO, portanto, foi elaborado um Plano de Ação para implementação das 40 ações prioritizadas na etapa anterior.

O Plano de Ação contemplou a definição dos responsáveis por cada ação, todas as unidades envolvidas, os prazos, e os impactos esperados de cada ação. Além disso, a equipe de consultores ajudou a média e alta cúpula da Secretaria e definir uma sistemática de monitoramento e avaliação específica para o Plano de Ação, para garantir a efetividade do plano.

Após a elaboração e validação interna do Plano de Ação, realizou-se um seminário para os principais gestores de toda SES/GO, com a participação do Secretário de Saúde. No seminário, a equipe de consultores primeiramente apresentou aos presentes os resultados do diagnóstico realizado, mostrando os principais problemas identificados nessa etapa do trabalho. A principal intenção, entretanto, era sensibilizar os gestores da Secretaria, alinhando-os em torno da realização das ações do plano. Assim, a data do seminário passou a ser considerada como marco inicial da implementação do Plano de Ação, tendo o Secretário de Saúde solicitado aos presentes a devida priorização do plano e o monitoramento permanente das suas ações.

É relevante se notar aqui a contribuição do levantamento teórico realizado pelo pesquisador autor deste estudo para esse processo de trabalho da SES/GO. O levantamento do referencial teórico, embora realizado a priori enquanto etapa do estudo acadêmico do pesquisador, contribuiu na prática para o processo, quando o pesquisador autor do estudo sugeriu à cúpula da Secretaria a realização de um seminário de sensibilização. Isso porque essa sugestão ocorreu a partir da consideração do autor sobre as contribuições de Magd e Curry (2003), especificamente quando eles discorrem a respeito da importância, em um trabalho de *benchmarking*, de que haja vontade, dentro do órgão em questão, de mudar os seus processos e melhorar os seus resultados.

4.1.7 Etapa 7: Implementação, monitoramento e avaliação do Plano de Ação

Como foi mencionado, implementação do Plano de Ação ocorrerá em um período de três anos, a partir de abril de 2012. Portanto, até a conclusão do presente estudo, a implementação do plano estava em sua fase inicial. Entretanto, algumas ações já foram implementadas, e a sistemática de monitoramento e avaliação também já está em funcionamento.

Nesse sentido, já é possível se notar que o processo de *benchmarking* delineado por autores como Fernandez, McCarthy e Rakotobe-Joel (2001) e Sarkis (2001) foi cumprido em sua plenitude no trabalho ocorrido na SES/GO. Após as etapas iniciais de diagnóstico e *benchmarking* das melhores práticas e experiências referenciadas, foram realizadas um conjunto de análises, e em seguida foram delineadas as alternativas de ações. Com isso, elaborou-se uma proposta de 40 ações, as quais foram posteriormente detalhadas em um Plano de Ação, que já está sendo efetivamente implementado e monitorado.

A implementação do Plano de Ação está a cargo da SES/GO, mas durante o primeiro ano do plano a Secretaria contará com o apoio e assessoramento da equipe de consultores, na implementação e, sobretudo, no processo de monitoramento das ações do plano. A Consultoria, portanto, é tecnicamente responsável por buscar a efetividade do trabalho realizado e especialmente das ações definidas para solucionar os problemas identificados nas etapas iniciais do projeto.

4.2 Desdobramentos e resultados do processo de *benchmarking* para a SES/GO

Embora o Plano de Ação elaborado pela SES/GO esteja na fase inicial de sua implementação, já é possível se tecer uma análise a respeito dos desdobramentos e resultados do processo de *benchmarking* para a Secretaria. Inclusive, algumas

ações já foram implementadas em sua plenitude, já tendo sido colhidos alguns resultados. As ações já implementadas foram:

- Capacitação da média e alta cúpula em gestão;
- Definição da Agenda Estratégica da Saúde;
- Implantação de nova sistemática de Monitoramento e Avaliação;
- Definição do modelo de bônus por desempenho;
- Criação de uma nova unidade na SES/GO responsável pela gestão das parcerias com as Organizações Sociais;
- Implantação de novas ferramentas de controle, fiscalização e auditoria das unidades de saúde geridas por Organizações Sociais.

Buscando dar consistência à análise dos desdobramentos do *benchmarking*, o autor realizou entrevistas semiestruturadas com gestores da média e alta cúpula da SES/GO. Além disso, houve uso da observação participante por parte do pesquisador, tendo-se em vista a sua participação no processo enquanto consultor e coordenador da equipe desde o início do trabalho. Assim, o quadro a seguir consolida, a partir fontes de evidências utilizadas, os desdobramentos e resultados do processo de *benchmarking* para a Secretaria.

Desdobramentos e resultados do processo de <i>benchmarking</i>	Fontes de evidências
Alto nível de consciência dentro da Secretaria a respeito dos seus principais obstáculos	Entrevistas semiestruturadas e observação participante
Comportamento mais proativo e resolutivo por parte dos servidores e gestores da SES/GO	Entrevistas semiestruturadas e observação participante
Visão mais estratégica e alinhada por parte da cúpula da SES/GO	Entrevistas semiestruturadas
Maior integração interna entre as unidades da SES/GO	Entrevistas semiestruturadas e observação participante
Melhoria da motivação do quadro de servidores da SES/GO	Entrevistas semiestruturadas
Maior protagonismo do governo estadual no acompanhamento do desempenho das Organizações Sociais, após a criação de nova unidade de gestão das parcerias e implantação das novas ferramentas de controle	Entrevistas semiestruturadas e observação participante

Quadro 2. Desdobramentos e resultados do processo de *benchmarking* para a SES/GO

Tendo-se em vista que, conforme mencionado, o Plano de Ação encontra-se em sua fase inicial de implementação, não é possível, ainda, se tecer análises a respeito de resultados com relação às políticas públicas de saúde e seus impactos diretos na população. Ainda assim, as mudanças comportamentais na SES/GO, tanto por parte dos gestores quanto por parte dos servidores, já são perceptíveis. Em se mantendo a implementação e monitoramento do Plano de Ação, os resultados considerados “finalísticos”, que afetam diretamente os beneficiários das políticas, deverão ser percebidos ao longo dos próximos anos.

4.3 *Benchmarking*: análise dos benefícios e limites enquanto ferramenta de gestão no setor público

Fernandez, McCarthy e Rakotobe-Joel (2001) destacaram alguns benefícios do *benchmarking* enquanto ferramenta de gestão. Já Magd e Curry (2003), baseando-se em estudos de casos especificamente em órgãos públicos, apontaram benefícios da ferramenta no contexto do setor público. Dessa forma, utilizando-se esses autores como bases referenciais para a análise, serão destacados os benefícios da aplicação do *benchmarking* para a SES/GO.

Para realizar a análise, foram feitas entrevistas semiestruturadas com os gestores de média e alta hierarquia da Secretaria. Além disso, o autor utilizou-se da observação participante. Uma vez que o processo ainda está em fase inicial de implementação, alguns benefícios apontados pelos autores não puderam ser analisados de maneira conclusiva a partir deste estudo, embora seja possível identificar fatores que apontam para corroborar com esses autores.

Dentre os benefícios destacados por Fernandez, McCarthy e Rakotobe-Joel (2001), dois já foram identificados de forma destacável. O primeiro é o de que a aplicação do *benchmarking* efetivamente ajudou a SES/GO a pensar fora da caixa e rever paradigmas tradicionais. Como foi mencionado anteriormente, ficou claro para os participantes do trabalho de que, sem a aplicação do *benchmarking*, o órgão, embora passasse a ter melhor consciência dos seus problemas, não teria sido capaz de buscar soluções concretas e criativas para eles.

O outro benefício mencionado por Fernandez, McCarthy e Rakotobe-Joel (2001) e que se destacou neste trabalho foi que o *benchmarking* contribuiu para a determinação de padrões de desempenho. Nesse sentido, a partir do conhecimento e comparação com casos considerados como de sucesso, os membros da SES/GO passaram a identificar com mais clareza onde seria possível e necessário chegar, em termos de resultados e de desempenho.

Com relação, por sua vez, aos benefícios para o setor público apontados por Magd e Curry (2003), este trabalho corroborou com os autores com relação à afirmação de que o *benchmarking* é uma ferramenta de fácil entendimento e aplicação. Os participantes entrevistados consideraram a ferramenta “intuitiva” e ao mesmo tempo “poderosa”. De fato, o trabalho não demandou conhecimentos técnicos específicos por parte da equipe, mas apenas a disposição em se buscar e estudar as melhores práticas conhecidas.

Magd e Curry (2003) também discorreram sobre o baixo custo para aplicação do *benchmarking*. No trabalho realizado na SES/GO, o único custo que pode ser considerado para aplicação da ferramenta foram as despesas com passagens e diárias para a equipe que viajou a São Paulo para conhecer o modelo de Organizações Sociais daquele estado. Por isso, a afirmação dos autores quanto ao baixo custo foi confirmada na experiência da SES/GO.

Com relação a alguns outros benefícios apontados pelos autores, este estudo não permite uma análise mais consistente, pela fase em que se encontra o trabalho. Fernandez, McCarthy e Rakotobe-Joel (2001), por exemplo, citam saltos de desempenho que dificilmente seriam alcançados por outras ferramentas de gestão. Embora já seja possível identificar claras mudanças de postura por parte tanto dos gestores quanto dos servidores envolvidos no trabalho, não se pode falar ainda em “saltos de desempenho” mensuráveis por indicadores objetivos. Como colocado anteriormente, tais “saltos” acontecerão, espera-se, ao longos dos próximos anos.

Magd e Curry (2003), por sua vez, discorrem sobre a contribuição do *benchmarking* para que os impactos desejados pelos órgãos em sua políticas sejam alcançados. Da mesma forma, tal análise só poderá ser feita com dados concretos em alguns anos. Entretanto, é relevante se mencionar a confiança que os gestores da SES/GO demonstram de que as mudanças que estão ocorrendo agora trarão resultados surpreendentes no longo prazo.

O quadro a seguir resume, portanto, os benefícios já identificados na experiência da SES/GO com o uso do *benchmarking*:

Benefícios do uso do <i>benchmarking</i> na experiência da SES/GO	Fontes de evidências	Base referencial para análise
Ele ajuda a se “pensar fora da caixa”, mudando paradigmas tradicionais internos da organização	Entrevistas semiestruturadas e observação participante	Fernandez, McCarthy e Rakotobe-Joel (2001)
Ele contribui para se determinar padrões (ou metas) de produtividade (e desempenho)	Entrevistas semiestruturadas e observação participante	Fernandez, McCarthy e Rakotobe-Joel (2001)
Ele permite se conhecer as melhores práticas de gestão	Entrevistas semiestruturadas e observação participante	Fernandez, McCarthy e Rakotobe-Joel (2001)
É uma ferramenta de fácil entendimento e aplicação	Entrevistas semiestruturadas e observação participante	Magd e Curry (2003)
A ferramenta apresenta um baixo custo para sua aplicação	Observação participante	Magd e Curry (2003)

Quadro 3. Benefícios do *benchmarking* para a SES/GO

Há, contudo, outro benefício amplamente citado pelos entrevistados, embora não tenha sido abordado pelos autores utilizados para o referencial teórico deste estudo. Trata-se da contribuição do *benchmarking* enquanto gerador de insumos argumentativos. Isso significa que, a partir dos resultados do *benchmarking* e das experiências externas que se passaram a conhecer, os gestores de média hierarquia e os superintendentes da SES/GO passaram a encontrar mais facilidade para obter o apoio do Secretário de Saúde para implantar determinadas mudanças. Ao apresentarem casos de sucesso e seus respectivos resultados, os gestores da SES/GO sensibilizaram o Secretário com relação a temas que antes eles não conseguiam incluir na pauta de prioridades da pasta.

Este estudo aponta, portanto, que as informações geradas pela aplicação do *benchmarking* podem se transformar em insumos que impulsionam a alta cúpula dos órgãos a apoiarem determinadas mudanças. Em alguns casos, são mudanças que anteriormente não haviam sido aprovadas.

Alguns fatores limitantes do *benchmarking* enquanto ferramenta de gestão também puderam ser identificados. Foi possível perceber, inclusive, que a própria equipe da SES/GO envolvida no trabalho tinha a consciência de que o uso da ferramenta não estava relacionado a uma suposta resolução automática dos problemas vividos pela Secretaria. No escopo do trabalho, o *benchmarking* integrou-se enquanto gerador de

insumos para o processo decisório. Nesse sentido, e embora se reconheça a importância do papel que a ferramenta cumpriu, a implementação de mudanças que tragam resultados efetivos depende unicamente da equipe da Secretaria.

No decorrer do trabalho, as equipes participantes identificaram que alguns casos, embora de sucesso, não poderiam ser aplicados na realidade da Secretaria, por diferenças marcantes de infraestrutura, por exemplo, ou então da qualificação e/ou quantidade dos servidores. Ou seja, este estudo sugere que quanto mais precária for a infraestrutura de determinado órgão, e quanto menos qualificado for o quadro funcional, mais difícil será implementar as melhores práticas.

Ademais, as realidades são diferentes, de tal forma que os bons resultados da aplicação de uma prática em uma organização nunca será uma garantia de que outra organização também colherá bons resultados. Nesse contexto, o *benchmarking* pode algumas vezes se tornar uma solução concreta para o problema de uma organização, mas algumas vezes, por uma infinidade de fatores, ele será no máximo um fator de inspiração. Os resultados, portanto, serão colhidos a depender de fatores como a competência do quadro funcional, a infraestrutura disponível, as condições políticas, o nível de complexidade da prática ou ação, entre outros.

A partir deste caso estudado, portanto, e considerando-se também as percepções dos membros da SES/GO envolvidos no trabalho, podem se inferir alguns limites do *benchmarking* enquanto ferramenta de gestão:

- Em alguns casos, especialmente os de maior complexidade, é necessário haver um nível razoável de semelhança entre a realidade de um órgão com a realidade de outro órgão utilizado como referência;
- O conhecimento de uma prática considerada superior não implica em sua efetiva implementação;
- Os resultados da aplicação de uma prática ou ação considerada superior depende exclusivamente de fatores internos à organização, de forma que inexistente qualquer tipo de garantia de sucesso;
- O *benchmarking* não é uma fórmula de resolução dos problemas, sendo mais propriamente uma ferramenta geradora de insumos para o processo decisório a partir de práticas e experiências bem sucedidas;

- Quanto mais precária a situação de determinado órgão em termos de infraestrutura, quadro funcional e outros fatores, mais difícil será a obtenção de resultados positivos com a aplicação do *benchmarking*.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Este estudo teve como objetivo analisar como o processo de *benchmarking* contribuiu à SES/GO. Assim, um dos objetivos específicos definidos foi o de realizar uma pesquisa-ação, promovendo a discussão e análise das atuais políticas e ações governamentais da SES/GO, no contexto de um processo de *benchmarking* de melhores práticas e experiências referenciadas.

Nesse sentido, o autor inseriu-se como consultor em um projeto na Secretaria Estadual de Saúde de Goiás, entre novembro de 2011 e abril de 2012. No escopo desse projeto, foram realizados estudos aprofundados na Secretaria, cujos resultados culminaram na definição e implementação de um Plano de Ação para resolução dos principais problemas identificados. Assim, houve a aplicação do *benchmarking* para buscar as melhores práticas e experiências referenciadas, o que serviu como importante insumo à construção do plano.

Antes da aplicação da ferramenta, foi realizado um amplo diagnóstico na SES/GO, o que pode ser considerado como uma espécie de “pré-etapa opcional” no contexto de um trabalho de *benchmarking*. O diagnóstico, portanto, ajudou a esclarecer para os membros da Secretaria os principais obstáculos que os impediam de obter melhores desempenhos e alcançar melhores resultados na execução de suas políticas.

A partir de uma análise comparada entre os resultados do diagnóstico e os resultados do *benchmarking*, foram relacionadas possíveis ações de melhoria para cada um dos principais problemas identificados, com base nas experiências bem sucedidas que foram estudadas. Em seguida, aplicaram-se oficinas de *brainstorming* para delinear mais alternativas de ação para resolução dos problemas identificados e melhoria do desempenho das políticas.

Nesta etapa do trabalho, ficou claramente evidenciada a contribuição do processo de *benchmarking*, uma vez que a maior parte das alternativas sugeridas estava de alguma forma relacionada às experiências bem sucedidas que foram levantadas. Isso mostrou que, não tendo sido aplicada a ferramenta, a busca por alternativas teria sido quantitativa e qualitativamente limitada.

Na etapa seguinte do trabalho, foram priorizadas as ações que deveriam ser implementadas, com base em determinados critérios. Com isso, foi possível elaborar um Plano de Ação, em que foram definidos os responsáveis pelas ações, as unidades envolvidas, os prazos e os impactos esperados das ações. O plano, portanto, estava até o fim deste estudo nas etapas iniciais da sua fase de implementação, já tendo sido finalizadas algumas ações.

Outro objetivo específico desta pesquisa foi identificar os desdobramentos e resultados do processo de *benchmarking* na SES/GO. Considerando, então, que algumas ações do plano definido já foram realizadas, o autor analisou esses desdobramentos e resultados do *benchmarking*, a partir, sobretudo, de entrevistas semiestruturadas e observação participante. Com base nisso, então, o autor identificou os seguintes desdobramentos e resultados:

- Alto nível de consciência dentro da Secretaria a respeito dos seus principais obstáculos;
- Comportamento mais proativo e resolutivo por parte dos servidores e gestores da SES/GO
- Visão mais estratégica e alinhada por parte da cúpula da SES/GO;
- Maior integração interna entre as unidades da SES/GO;
- Melhoria da motivação do quadro de servidores da SES/GO;
- Maior protagonismo do governo estadual no acompanhamento do desempenho das Organizações Sociais, após a criação de nova unidade de gestão das parcerias e implantação das novas ferramentas de controle.

Este estudo se limita, entretanto, pelo fato de que o Plano de Ação mencionado encontra-se em sua fase inicial de implementação. Dessa forma, ainda não é possível se tecer análises concretas a respeito de desdobramentos e resultados com relação às políticas públicas de saúde e seus impactos diretos na população.

O terceiro objetivo específico, por sua vez, foi o de extrair benefícios e limites da ferramenta a partir da experiência de *benchmarking* da SES/GO, fornecendo subsídios para políticas públicas futuras. Com relação aos benefícios do *benchmarking* identificados para a SES/GO, este estudo corroborou com as contribuições de alguns autores. Nesse contexto, e a partir de entrevistas

semiestruturadas e observação participante, foram identificados os seguintes benefícios do uso do *benchmarking* na experiência da SES/GO:

- Ele ajuda a se “pensar fora da caixa”, mudando paradigmas tradicionais internos da organização;
- Ele contribui para se determinar padrões (ou metas) de produtividade (e desempenho);
- Ele permite se conhecer as melhores práticas de gestão;
- É uma ferramenta de fácil entendimento e aplicação;
- A ferramenta apresenta um baixo custo para sua aplicação;
- As informações geradas pela aplicação do *benchmarking* podem se transformar em insumos que impulsionam a alta cúpula dos órgãos a apoiarem determinadas mudanças.

Não obstante, também foi possível inferir alguns limites do *benchmarking* enquanto ferramenta de gestão, como por exemplo o fato de que em alguns casos mais complexos, é necessário haver um nível mínimo de semelhança entre a realidade do órgão e aquela do órgão utilizado como referência. Além disso, o mero conhecimento de uma prática superior não implica em sua efetiva implementação.

Também foi dado destaque ao fato de que não há qualquer tipo de garantia de sucesso à aplicação do *benchmarking*, de forma que isso depende basicamente de fatores internos à organização. Além disso, é relevante se considerar que quanto mais precária a situação do órgão, mais difícil será para que ele obtenha resultados positivos com a aplicação do *benchmarking*.

Ademais, o *benchmarking* não pode ser considerado uma fórmula de resolução dos problemas, sendo, na verdade, uma ferramenta que gera insumos para o processo decisório.

Por fim, com base na análise dos resultados deste estudo, são feitas algumas recomendações para que a aplicação do *benchmarking* nos órgãos públicos seja efetiva e traga benefícios a esses órgãos:

- O órgão deve sempre considerar a necessidade de realizar um amplo diagnóstico situacional antes de aplicar o *benchmarking*, para que se conheça com clareza os principais problemas da realidade do órgão;
- No que se refere à gestão de políticas públicas, o *benchmarking* parece naturalmente se encaixar melhor na fase de planejamento das políticas, pois a ferramenta gera insumos que contribuirão para que os gestores planejem as ações com mais qualidade, considerando-se as experiências bem sucedidas;
- O *benchmarking* deve ser aplicado continuamente, seja como insumo à busca de soluções para os problemas, ou então como parte de um esforço de melhoria contínua do desempenho dos órgãos e das políticas públicas;
- É importante cultivar uma rede de contatos e a integração com outros órgãos, valorizando também espaços de compartilhamento de ideias e experiências (fóruns, seminários e outros), pois isso ajuda e facilita o *benchmarking* e permite se conhecer soluções criativas e boas práticas de forma natural e sem complexidades.

É importante ressaltar, contudo, que não há nenhuma pretensão de generalização dos resultados deste estudo, já que se tratou de uma pesquisa-ação. Assim, enquanto pesquisa acadêmica, os resultados deste estudo limitam-se à realidade específica estudada. Por isso, sua contribuição se dará na medida em que esses resultados sejam comparados com outros resultados de outras pesquisas semelhantes.

Nesse contexto, recomenda-se a utilização do método de pesquisa-ação para estudar a aplicação do *benchmarking* no setor público. Isso porque, em se tratando de uma ferramenta prática de gestão, a pesquisa-ação é um método que parece se “encaixar” naturalmente, de tal forma que contribui tanto para a organização em estudo quanto para comparar a prática e uso do *benchmarking* em outras realidades dentro do setor público. Por isso, recomendam-se novas pesquisas sobre casos de aplicação do *benchmarking* no setor público, a partir do método de pesquisa-ação.

REFERÊNCIAS

- ANAND, G.; KODALI, R. Benchmarking the benchmarking models. **Benchmarking: An International Journal**, v. 15, n. 3, p. 257-291, 2008.
- ANDERSEN, B.; HENRIKSEN, B.; SPJELKAVIK, I. Benchmarking applications in public sector principal-agent relationships. **Benchmarking: An International Journal**, v. 15, n. 6, p. 723-741, 2008.
- BERTONCELLO, S. L. T. **A ferramenta benchmarking em administração: aplicabilidade e tendência de utilização no Brasil**. 2003, 113 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2003.
- BOGAN, C. E.; ENGLISH, M. J. **Benchmarking: aplicações práticas e melhoria contínua**. MAKRON Books. São Paulo, 1996.
- BOWERMAN, M.; FRANCIS, G.; BALL, A.; FRY, F. The evolution of benchmarking in UK local authorities. **Benchmarking: An International Journal**, v. 9, n. 5, p. 429-449, 2002.
- BRANTES, P. Benchmarking: Serpro padrão de excelência. **Tematec**, Brasília, ano 7, n. 49, 2000. Disponível em: <<http://www1.serpro.gov.br/publicacoes/tematec/pubtem49.htm>>. Acesso em: 30 abr. 2011.
- CAMP, R. C. **Benchmarking: o caminho da qualidade total**. Pioneira. São Paulo, 1998.
- CARDOSO, O. V. A utilização de ferramentas gerenciais no planejamento estratégico do Poder Judiciário: matriz SWOT e benchmarking. **2º Prêmio Emagis de Gestão**, Porto Alegre, 2010. Disponível em: <http://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/apg_Oscar%20Valente%20Cardoso.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2012.
- CARPINETTI, L. C. R.; MELO, A. M. What to benchmark?: A systematic approach and cases. **Benchmarking: An International Journal**, v. 9, n. 3, p. 244-255, 2002.
- CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; SILVA, R. **Metodologia científica**. Pearson Prentice Hall, 6 ed. São Paulo, 2007.

FERNANDEZ, P.; McCARTHY, I. P.; RAKOTOBÉ-JOEL, T. An evolutionary approach do benchmarking. **Benchmarking: An International Journal**, v. 8, n. 4, p. 281-305, 2001.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Artmed, 3 ed. Porto Alegre, 2009.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. Atlas, 4 ed. São Paulo, 2007.

LEIBFRIED, K. H. J.; McNAIR, C. J. **Benchmarking: uma ferramenta para a melhoria contínua**. Campus. Rio de Janeiro, 1994.

LUNDVALL, B-A.; TOMLINSON, M. International benchmarking as a policy learning tool. In: RODRIGUES, M. J. **The new knowledge economy in Europe: a strategy for international competitiveness and social cohesion**. Edward Elgar, Cheltenham, 2002.

MAGD, H.; CURRY, A. Benchmarking: achieving best value in public-sector organizations. **Benchmarking: An International Journal**, v. 10, n. 3, p. 261-286, 2003.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa**. Atlas, 7 ed. São Paulo, 2009.

MARINI, C. M. O contexto contemporâneo da administração pública na América Latina. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 4, p. 31-52, out./dez. 2002.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. M. **Um guia de Governança para Resultados na Administração Pública**. Publix Editora. Brasília, 2010.

MARTINS, M. M. C. **O benchmarking no processo estratégico das cooperativas agroindustriais paranaenses: um estudo exploratório**. 2005, 224 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2005.

MORIARTY, J. P.; SMALLMAN, C. En route to a theory of benchmarking. **Benchmarking: An International Journal**, v. 16, n. 4, p. 484-503, 2009.

OIKO, O. T. **Desenvolvimento de um sistema de informação para benchmarking e sua aplicação em Arranjos Produtivos Locais**. 2007. 183 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade de São Paulo, São Carlos, 2007.

PACHECO, R. S. Escolas de governo: tendências e desafios – ENAP-Brasil em perspectiva comparada. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 2, p. 35-53, abr./jun. 2000.

ROESCH, S. M. A. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração**. Atlas, 3 ed. São Paulo, 2009.

SARKIS, J. Benchmarking for agility. **Benchmarking: An International Journal**, v. 8, n. 2, p. 88-107, 2001.

SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE GOIÁS (SES/GO). Goiânia, 2012. Disponível em: < <http://www.saude.go.gov.br/index.php?idEditoria=2071> >. Acesso em: 23 abr. 2012.

SILVA, A. S.; FONSECA, A. C. P. D. Controle gerencial por meio do benchmarking: o caso de uma organização de ciência e tecnologia da Marinha do Brasil. **Revista Contabilidade Vista & Revista**, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 20, n. 2, p. 65-98, abr./jun. 2009.

VARGAS, E. R. Disseminação de iniciativas inovadoras premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (1996-2006). **Cadernos ENAP 34**, p. 59-120. ENAP, Brasília, 2010.

WYNN-WILLIAMS, K. L. H. Performance assessment and benchmarking in the public sector. **Benchmarking: An International Journal**, v. 12, n. 5, p. 482-492, 2005.

ZAIRI, M.; LEONARD, P. **Benchmarking prático**: o guia completo. Atlas. São Paulo, 1995.