



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Administração

CLÁUDIO RAFAEL ARMIJOS JARDIM

***BENCHMARKING* NO SETOR PÚBLICO – RESULTADOS E
FATORES DE SUCESSO: estudo comparativo de
replicações de uma experiência premiada no Concurso
Inovação na Gestão Pública Federal**

Brasília – DF

2011

CLÁUDIO RAFAEL ARMIJOS JARDIM

***BENCHMARKING* NO SETOR PÚBLICO – RESULTADOS E
FATORES DE SUCESSO: estudo comparativo de
replicações de uma experiência premiada no Concurso
Inovação na Gestão Pública Federal**

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

Professora Orientadora: Dra. Sheila
Cristina Tolentino Barbosa

Brasília – DF

2011

Jardim, Cláudio Rafael Armijos.

Benchmarking no setor público – resultados e fatores de sucesso: estudo comparativo de replicações de uma experiência premiada no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal / Cláudio Rafael Armijos Jardim. – Brasília, 2011.

86 f. : il.

Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília, Departamento de Administração, 2011.

Orientadora: Dra. Sheila Cristina Tolentino Barbosa, Departamento de Administração.

1. *Benchmarking*. 2. *Benchmarking* no setor público. 3. Gestão pública brasileira. 4. Fatores de sucesso.

CLÁUDIO RAFAEL ARMIJOS JARDIM

BENCHMARKING NO SETOR PÚBLICO – RESULTADOS E FATORES DE SUCESSO: estudo comparativo de replicações de uma experiência premiada no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal

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

Cláudio Rafael Armijos Jardim

Dra. Sheila Cristina Tolentino Barbosa
Professora-Orientadora

Dr. Ricardo Corrêa Gomes,
Professor-Examinador

Me. Adalmir de Oliveira Gomes
Professor-Examinador

Brasília, 02 de dezembro de 2011

A Deus, pela segunda chance, pelas dicas, pela
benção, pela proteção. Farei por merecer.

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, pelo
apoio e 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 em mim.

RESUMO

Esse estudo tem como objetivo descrever o uso e os resultados da aplicação do *benchmarking* no setor público brasileiro e, a partir disso, identificar fatores críticos de sucesso. Para isso, realiza-se uma pesquisa exploratória e descritiva, por meio de estudo de casos múltiplos. Foram estudados dois processos de *benchmarking* com relação a uma experiência premiada no Concurso Inovação da ENAP. Os casos foram analisados individualmente e, depois, em perspectiva comparada. Com isso, foi possível caracterizar o uso do *benchmarking* e, também, identificar os seus fatores de sucesso. Foram identificados oito fatores principais, que contribuem para que o *benchmarking* traga resultados positivos para quem o aplica. Entretanto, identificou-se, também, no estudo, que a ferramenta ainda não é muito difundida e utilizada no Brasil, ainda que existam alguns casos e organizações que se destacam pelo uso contínuo da ferramenta. Desse modo, espera-se que a pesquisa contribua para disseminar a prática do *benchmarking* na gestão pública.

Palavras-chave: 1. *Benchmarking*. 2. *Benchmarking* no setor público. 3. Gestão pública brasileira. 4. Fatores de sucesso.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Etapas do processo de <i>benchmarking</i> da SPU	53
Quadro 2. Descrição do processo de <i>benchmarking</i> da SPU	55
Quadro 3. Resultado do processo de <i>benchmarking</i> da SPU	56
Quadro 4. Fatores de sucesso do processo de <i>benchmarking</i> da SPU	57
Quadro 5. Etapas do processo de <i>benchmarking</i> do Interlegis	61
Quadro 6. Descrição do processo de <i>benchmarking</i> do Interlegis	62
Quadro 7. Resultado do processo de <i>benchmarking</i> do Interlegis	63
Quadro 8. Fatores para o não-sucesso do processo de <i>benchmarking</i> do Interlegis	64
Quadro 9. Descrição do uso e do processo de <i>benchmarking</i> conforme estudo realizado.....	69
Quadro 10. Resultados comparados das experiências de <i>benchmarking</i>	70
Quadro 11. Fatores críticos de sucesso do uso do <i>benchmarking</i>	73
Quadro 12. Fatores auxiliares de sucesso do uso do <i>benchmarking</i>	74

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANPEI – Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento de Empresas Inovadoras

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CASNAV – Centro de Análises de Sistemas Navais

EMAGIS – Escola de Magistratura do Tribunal Regional Federal

EMBRAER – Empresa Brasileira de Aeronáutica

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

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

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MJ – Ministério de Justiça

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

SAL – Secretaria de Assuntos Legislativos

SEAD/PA – Secretaria do Estado de Administração do Pará

SECON/CE – Secretaria da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará

SERPRO – Serviço Federal de Processamento de Dados

SPU – Secretaria do Patrimônio da União

PMEs – Pequenas e Médias Empresas

PQGF – Prêmio Nacional de Gestão Pública

TCS – The Court Services

USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
1.1	Contextualização.....	12
1.2	Formulação do problema	13
1.3	Objetivo Geral	15
1.4	Objetivos Específicos.....	15
1.5	Justificativa	16
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	18
2.1	<i>Benchmarking</i> : origem e conceitos básicos	19
2.1.1	Tipos de <i>benchmarking</i>	20
2.1.2	Objetivos e benefícios do <i>benchmarking</i>	21
2.1.3	O processo de <i>benchmarking</i>	22
2.2	<i>Benchmarking</i> no setor público.....	23
2.2.1	Benefícios do <i>benchmarking</i> no setor público e fatores críticos	24
2.2.2	<i>Benchmarking</i> no setor público: aplicações em outros países e casos de sucesso	25
2.3	<i>Benchmarking</i> no Brasil: visão geral	28
2.3.1	O incentivo ao <i>benchmarking</i> no Brasil.....	31
2.4	<i>Benchmarking</i> no setor público brasileiro	32
2.4.1	Um caso de aplicação do <i>benchmarking</i> no setor público brasileiro – a experiência do Governo do Pará.....	34
2.4.2	Casos de aplicação contínua do <i>benchmarking</i> no setor público brasileiro	35
2.5	Considerações ao referencial teórico.....	38
3	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	39
3.1	Tipo e descrição geral da pesquisa.....	39
3.2	Caracterização dos casos selecionados para estudo e do seu processo de definição.....	41

3.2.1	Ponto de partida: Concurso Inovação da ENAP	41
3.2.2	Processo de busca e seleção dos casos	41
3.2.3	Experiência premiada: Projeto Pensando o Direito – Ministério da Justiça	43
3.2.4	Órgãos selecionados para estudo:.....	44
3.3	Participantes do estudo.....	46
3.4	Instrumentos de pesquisa	47
3.5	Procedimentos de coleta e de análise de dados.....	48
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	51
4.1	O caso da SPU/MPOG	51
4.1.1	O processo de <i>benchmarking</i>	51
4.1.2	Resultados e continuidade.....	55
4.1.3	Fatores influentes para os resultados	56
4.1.4	Análise complementar.....	58
4.2	O caso do Interlegis	59
4.2.1	O processo de <i>benchmarking</i>	60
4.2.2	Resultados e continuidade.....	62
4.2.3	Fatores influentes para os resultados	63
4.2.4	Análise complementar.....	64
4.3	Análise comparada	65
4.3.1	O processo de <i>benchmarking</i>	65
4.3.2	Resultados e continuidade.....	70
4.3.3	Fatores influentes para os resultados	70
4.3.4	Análise complementar.....	74
5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	77
	REFERÊNCIAS.....	80
	APÊNDICES.....	84
	Apêndice A – Alinhamento das perguntas das entrevistas aos objetivos da pesquisa	84

Apêndice B – Roteiro de perguntas da entrevista semi-estruturada	86
--	----

1 INTRODUÇÃO

É consensual que a administração pública brasileira, de modo geral, necessita aprimorar a sua 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 isso, é importante que esses órgãos troquem experiências e aprendam uns com os outros, disseminando as melhores práticas e as soluções criativas a problemas comuns.

O *benchmarking* é justamente um processo de busca por essas melhores práticas, para aplicar aquelas que a organização considere que possam melhorar o seu desempenho. Por isso, em vários países 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, e 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, por um lado, o *benchmarking* é 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 do *benchmarking* na gestão pública brasileira. Assim, a pesquisa objetivou descrever o uso do *benchmarking* no setor público brasileiro e, a partir disso, identificar fatores críticos de sucesso. Com isso, espera-se estabelecer um incentivo à sua utilização, por meio da divulgação desses fatores de sucesso e, também, de como os órgãos públicos no país aplicam a ferramenta.

Para atingir esse objetivo, foi realizada uma pesquisa de caráter exploratório e descritivo, a partir de estudo de casos múltiplos. O caminho que se considerou mais viável foi identificar experiências premiadas no Concurso Inovação da ENAP que foram replicadas por outros órgãos. Assim, foram feitas entrevistas com pessoas que coordenaram um processo de *benchmarking* para aplicar uma prática premiada.

Foi elaborado um referencial teórico que pudesse contextualizar e apoiar o processo de pesquisa. Entretanto, 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.

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). 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 restringe 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 seja 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 dos conceitos de 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 (CAMP, 1998; BOGAN; ENGLISH, 1996; ZAIRI; LEONARD, 1995). 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.

Embora a lógica do *benchmarking* reflita uma prática comum aos homens (BOGAN; ENGLISH, 1996), o seu advento enquanto ferramenta moderna de gestão ocorre a partir da experiência da Xerox Corporation, no final da década de 1970 (CAMP, 1998; LEIBFRIED; MCNAIR, 1994; WATSON, 1994; ZAIRI; LEONARD, 1995). A empresa estava ameaçada pelas concorrentes japonesas (ZAIRI; LEONARD, 1995),

o que a levou a estudá-las. Esse processo gerou resultados, de forma que o *benchmarking* se tornou uma ferramenta contínua para sua gestão (CAMP, 1998). Isso mostra que, de fato, um dos principais objetivos do *benchmarking* é buscar a melhoria contínua do desempenho (MORIARTY; SMALLMAN, 2009; SARKIS, 2001). Foi, então, a partir do sucesso do *benchmarking* nas empresas que ele passou a ser utilizado também na gestão pública, sobretudo ao final da década de 1990 (ANDERSEN; HENRIKSEN; SPJELKAVIK, 2008; BOWERMAN et al., 2002). Inclusive, alguns fatores sugerem uma maior facilidade de aplicação da ferramenta no setor público. 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). Estes autores ainda mencionam 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 ao 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 foi mencionado, Marini (2002), dentre vários 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 foi abordado, essa ferramenta, oriunda da gestão empresarial, passou a ser aplicada por órgãos públicos.

Não obstante, alguns estudos apontam que essa ferramenta ainda não é utilizada e valorizada no Brasil tal como se percebe, por exemplo, na Europa ou nos Estados Unidos (CARDOSO, 2010; GALORO, 2008; MARTINS, 2005; OIKO, 2007). Naturalmente, na gestão pública isso não seria diferente. De fato, Silva e Fonseca (2009) sugerem que o *benchmarking* não é uma prática difundida para muitos órgãos públicos brasileiros.

De qualquer forma, é possível se notar que existem diversas iniciativas no país que buscam incentivar o uso do *benchmarking* entre organizações (OIKO, 2007). Nesse sentido, uma das principais formas de incentivo é o advento de premiações. Isso é especialmente percebido na gestão pública, como mostram Magd e Curry (2003).

Desse modo, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) merece destaque no cenário brasileiro, visto que é responsável pela realização do Concurso Inovação, que premia anualmente as experiências de sucesso dentro da gestão pública (PACHECO, 2000). Inclusive, Vargas (2010) menciona que um dos objetivos desse prêmio é exatamente o de difundir as melhores práticas para os órgãos públicos.

As observações de Cardoso (2010) seguem essa mesma linha e, por isso, esse autor levanta algumas questões, referindo-se, no caso, a uma premiação com foco no Poder Judiciário. Primeiro, o autor questiona se os casos premiados estão sendo replicados por outros órgãos, pergunta semelhante à que fez Vargas (2010) com relação à premiação da ENAP. Cardoso (2010) pergunta, também, se os órgãos que replicaram obtiveram sucesso, ou seja, se o *benchmarking* apresentou resultados.

Esses questionamentos são relevantes, já que os benefícios do uso da ferramenta são conhecidos. Fernandez, McCarthy e Rakotobe-Joel (2001), por exemplo, mencionam, entre outros benefícios, a possibilidade de se obter melhorias de desempenho que outras ferramentas não proporcionariam. Já Magd e Curry (2003), abordando especificamente a gestão pública, afirmam que o uso do *benchmarking* pode contribuir de forma efetiva para que as políticas gerem os impactos desejados.

Portanto, considerando-se a necessidade de se desenvolver instrumentos que promovam uma gestão pública mais eficiente, eficaz e efetiva; pressupondo-se que o *benchmarking* pode trazer vários benefícios; e tendo-se em vista que, mesmo

havendo incentivos como as premiações, a ferramenta não é difundida na gestão pública, é relevante que se pergunte, de forma complementar às indagações de Vargas (2010) e Cardoso (2010), e como questão norteadora desta pesquisa:

- Como se dá a aplicação do *benchmarking* no setor público brasileiro, e quais os fatores associados ao seu sucesso?

1.3 Objetivo Geral

Partindo-se de um contexto de escassa literatura nacional a respeito do *benchmarking* na gestão pública, sendo isso um reflexo da própria falta de disseminação da ferramenta nos órgãos públicos, e reconhecendo-se que o uso do *benchmarking* pode contribuir concretamente para gerar melhores resultados nesses órgãos, definiu-se como objetivo da pesquisa:

- Descrever o uso e os resultados da aplicação do *benchmarking* no setor público brasileiro e, a partir disso, identificar fatores críticos de sucesso.

1.4 Objetivos Específicos

Dado o objetivo geral acima descrito, estabeleceu-se como objetivos específicos da pesquisa:

- Identificar fatores críticos associados ao sucesso do uso do *benchmarking* nos órgãos públicos;
- Descrever e comparar, entre os casos estudados, o uso do *benchmarking* e o seu processo;
- Identificar os tipos de *benchmarking* que têm sido aplicados e, principalmente, quais desses tipos têm maior potencial para gerar resultados efetivos nos órgãos públicos.

1.5 Justificativa

Como foi mencionado, um levantamento da literatura nacional mostra que o *benchmarking* não é uma prática difundida no Brasil no nível que se nota em outros países (CARDOSO, 2010; GALORO, 2008; 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.

Dada a escassez de pesquisas nacionais relacionadas ao estudo do *benchmarking* na gestão pública, esta pesquisa também apresenta certo caráter exploratório, sobretudo ao se considerar que se trata de um estudo de casos múltiplos, não tendo sido encontrado estudo com características semelhantes voltado ao *benchmarking* no setor público. Isso tudo, portanto, evidencia a importância desse trabalho para o campo teórico e científico.

Não obstante o caráter incipiente do uso do *benchmarking* no Brasil e, em especial, no setor público, vários autores abordam os benefícios do uso da ferramenta. Fernandez, McCarthy e Rakotobe-Joel (2001) apontam benefícios como o conhecimento das melhores práticas, a mudança dos paradigmas tradicionais internos, e a melhoria do desempenho em níveis que outros instrumentos de gestão não alcançariam. Por sua vez, Magd e Curry (2003) mostram os benefícios do *benchmarking* para o setor público, mencionando aspectos como facilidade de entendimento, o baixo custo para sua aplicação e o potencial de melhoria dos resultados das políticas.

Há casos no Brasil que também evidenciam o benefício do uso da ferramenta. Bertoncello (2003), por exemplo, relatou casos das unidades brasileiras de empresas como a Kodak, a Xerox e a Alcan, apontando os resultados que a

realização do *benchmarking* proporcionou a elas. Na gestão pública brasileira, não é diferente. Silva e Fonseca (2009) mostraram como a utilização da ferramenta em uma organização da Marinha Brasileira contribuiu para o repetido alcance dos objetivos e metas da organização. Já Brantes (2000) mostrou como o Serpro se beneficiou com a aplicação contínua do *benchmarking*, o que foi, inclusive, evidenciado via indicadores das mais diversas áreas.

Desse modo, considerando-se os benefícios relatados, que vão desde a facilidade e o baixo custo até a possibilidade de promover melhorias efetivas nos resultados, e tendo-se em vista que existem inúmeras experiências de sucesso com a utilização do *benchmarking*, fica evidenciada a relevância de se estudar aspectos do uso da ferramenta na gestão pública, ainda mais pelo fato de que parte do estudo esteve focada justamente na identificação de fatores críticos de sucesso, que podem garantir os bons resultados do uso do *benchmarking*.

Em resumo, a pesquisa contribui, no campo teórico, para dar luz a um tema ainda pouco explorado na gestão pública brasileira. No campo prático, por sua vez, a relevância se dá na medida em que, com a divulgação da pesquisa, as organizações públicas terão um incentivo à aplicação do *benchmarking*, a partir da identificação dos fatores de sucesso e, também, do próprio conhecimento de como os órgãos no país utilizam a ferramenta.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A revisão de literatura a seguir procura explicar os conceitos gerais do tema abordado e dispor de um arcabouço teórico para contextualizar e apoiar esta pesquisa, contribuindo, assim, para o alcance dos objetivos anteriormente propostos.

O primeiro tópico aborda a origem e os conceitos básicos do *benchmarking*, contendo os tipos de *benchmarking*, os objetivos da ferramenta e o seu macro-processo. Buscando 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 a respeito do mesmo.

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 ela é valorizada e aplicada 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 (escassa) literatura nacional a respeito do *benchmarking* no país, em especial – mas não somente – no setor público.

Finalmente, tendo-se em vista a revisão de literatura mencionada, são levantadas algumas considerações ao referencial teórico, de forma a promover um alinhamento entre os aspectos teóricos abordados e os objetivos da pesquisa.

Buscou-se a todo momento equilibrar os componentes teóricos com os práticos. Para isso, foram levantados vários casos práticos relatados tanto na literatura internacional quanto nacional. Além do aspecto de equilíbrio que se buscou, isso foi igualmente necessário para entender como de fato as organizações, em especial públicas, aplicam o *benchmarking*. Dessa forma, buscou-se estabelecer um parâmetro de comparação para auxiliar, quando necessário, o processo de análise dos casos que foram estudados na pesquisa.

2.1 *Benchmarking*: origem e conceitos básicos

O executivo chefe da empresa norte-americana Xerox Corporation, David 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 (CAMP, 1998; LEIBFRIED; MCNAIR, 1994; WATSON, 1994; ZAIRI; LEONARD, 1995). 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 ateu 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 (BOGAN; ENGLISH, 1996; ZAIRI; LEONARD, 1995), 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).

2.1.1 Tipos de *benchmarking*

Vários autores conceituam tipos diferentes de *benchmarking*, conforme se descreve a seguir. Isso pode variar segundo o foco da análise, podendo ser definido, sobretudo, quanto ao objeto de estudo e quanto ao tipo de parceiro (CARPINETTI; MELO, 2002).

2.1.1.1 Quanto ao objeto de estudo

Carpinetti e Melo (2002) classificam três tipos de *benchmarking*, quanto ao objeto de estudo:

- *Benchmarking* de processo: relativo à comparação de operações e processos de trabalho;
- *Benchmarking* de produto: foco na comparação de produtos e serviços;
- *Benchmarking* 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, destacam:

- *Benchmarking* funcional: variação do *benchmarking* de processo voltada à comparação, em duas ou mais organizações, de funções de negócio específicas;
- *Benchmarking* 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), define-o 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, p. 55)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.

2.1.1.2 Quanto ao tipo de parceiro

Conforme mencionado, Carpinetti e Melo (2002) definem o *benchmarking* quanto ao tipo de parceiro com base na definição original de Camp (1989):

- *Benchmarking* interno: comparação com outras áreas ou departamentos de uma mesma organização;
- *Benchmarking* competitivo: comparação com um concorrente direto;
- *Benchmarking* funcional: ver 2.1.1.1;
- *Benchmarking* genérico: refere-se à busca pelas melhores práticas, independentemente de onde e de quem. O objetivo é comparar com os melhores.

2.1.2 Objetivos e benefícios do *benchmarking*

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 acima, 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, podem-se destacar:

- Ele permite se conhecer as melhores práticas de gestão;
- Ele promove saltos de desempenho nem sempre alcançáveis por meio de outros instrumentos de gestão;
- Ele ajuda a se “pensar fora da caixa”², mudando paradigmas tradicionais internos da organização;
- Ele contribui para se determinar padrões (ou metas) de produtividade (e desempenho).

2.1.3 O processo de *benchmarking*

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):

1. Planejamento, que, segundo Sarkis (2001), inclui etapas como a definição da equipe e a seleção do parceiro para o *benchmarking*;
2. Coleta e análise de dados;
3. Análise dos resultados e comparação;
4. Mudança, o que, comparando com Sarkis (2001), ocorreria com a elaboração e implementação de um plano de melhoria;
5. Verificação (dos resultados após a mudança) e amadurecimento.

² O trecho entre aspas traduz a expressão em inglês, “*see out of the box*”, constante na obra citada (FERNANDEZ; MCCARTHY; RAKOTOBÉ-JOEL, 2001, p. 283), e que se refere a situações de “criatividade limitada”.

2.2 *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 setor 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 para obtenção de informações em órgãos públicos do que em empresas.

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.

Quanto ao tipo de *benchmarking* (ver tópico 2.1.1) mais aplicável no contexto do setor público, Magd e Curry (2003) sugerem que apenas o *benchmarking* de processos pode efetivamente gerar melhorias em termos de resultados. Eles mostram que também o *benchmarking* estratégico é aplicado em órgãos públicos, mas em menor escala, por ser mais difícil e por gerar resultados apenas no longo prazo. Percepção semelhante é encontrada em Andersen, Henriksen e Spjelkavik (2008), mas estes ressaltam que a raridade da aplicação do *benchmarking* estratégico é percebida igualmente no setor privado. Já Bowerman et al. (2002) mostram que, na prática, o *benchmarking* que os órgãos públicos mais têm aplicado é o de desempenho, em uma aparente lógica de comparação de indicadores (e não processos) como um fim em si mesmo.

Quanto aos aspectos motivacionais, Bowerman et al. (2002) colocam que, se no setor privado a competição é um aspecto de forte relevância, o contexto de

necessidade de se prestar contas à sociedade e de cobrança por resultados motiva o *benchmarking* no setor público, como forma de melhorar o desempenho. Somando-se a isso, Magd e Curry (2003) mostram que o advento de premiações de qualidade é um facilitador aos órgãos públicos interessados em realizar o *benchmarking*, uma vez que essas premiações criam referências. O estabelecimento de referências de qualidade, portanto, pode também motivar o uso da ferramenta.

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 do planejamento estratégico. Já Lundvall e Tomlinson (2002) trazem como exemplo a possibilidade de se aplicar a ferramenta para o 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.

2.2.1 Benefícios do *benchmarking* no setor público e fatores críticos

Alguns autores discorrem sobre a viabilidade e os benefícios específicos da aplicação do *benchmarking* em órgãos públicos. Magd e Curry (2003), por exemplo, destacam a facilidade de entendimento da ferramenta, além do baixo custo para utilização da mesma. Eles enfatizam, também, que a aplicação da ferramenta pode resultar em redução de custos das operações. Ademais e principalmente, esses autores, baseados 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.

Já Bowerman et al. (2002) recorrem ao Chartered Institute of Public Finance and Accountancy para destacar 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) argumenta: “O

benchmarking pode ser utilizado para aprimorar significativamente o desempenho organizacional no setor público [...]”.

Tendo em vista o exposto acima, 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, segundo os autores, 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. Os autores ainda destacam que é preciso 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.

2.2.2 *Benchmarking* no setor público: aplicações em outros países e casos de sucesso

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 (ANDERSEN; HENRIKSEN; SPJELKAVIK, 2008; BOWERMAN et al., 2002). Criou-se até mesmo uma página na internet para facilitar e promover o *benchmarking* entre os órgãos públicos britânicos, por intermédio da divulgação de melhores práticas: www.goodpractice.org.uk³ (BOWERMAN et al., 2002).

Algumas pesquisas puderam identificar, com clareza, casos de sucesso na aplicação do *benchmarking* no setor público em outros países. Seguem abaixo os resumos de alguns desses casos. Ressalta-se que esse conjunto de casos relatados aqui contribuiu, como se verá mais adiante, para auxiliar o processo de análise desta pesquisa, tendo sido um dos seus fatores norteadores.

2.2.2.1 O caso de um órgão do poder judiciário do Reino Unido

Como mostram Magd e Curry (2003), a experiência do The Court Services (TCS) no Reino Unido demonstra uma valorização da persistência e da cultura de melhoria contínua, uma vez que quando o órgão aplicou o *benchmarking* pela primeira vez, embora tenha havido melhorias, estas não ocorreram no nível desejado. Isso porque a etapa do processo relativa à implementação das mudanças não ocorreu de maneira efetiva. Assim, o TCS reaplicou o *benchmarking*, agora de maneira mais detalhada.

Desse modo, o órgão, conforme mostram os autores, cumpriu o processo com as seguintes etapas básicas: definição do que fazer *benchmarking*, identificação do *gap* de desempenho, identificação das melhorias necessárias, elaboração e implementação de planos de ação, e a maturação das mudanças na rotina do órgão. Tendo em vista que o resultado da experiência anterior de aplicação da ferramenta não foi considerado satisfatório pela falha em efetivamente implementar as mudanças, dessa vez houve um foco na gestão da mudança.

Como resultado da aplicação e reaplicação da ferramenta, o TCS recebeu, um ano após a segunda experiência, um prêmio nacional pela melhoria na qualidade dos

³ Ao se consultar a página, percebeu-se que ela foi desativada.

serviços. Dessa maneira, os autores supracitados destacaram que o *benchmarking* foi aplicado novamente no órgão, em busca de novos aprimoramentos.

2.2.2.2 O caso de um órgão do setor da economia do Reino Unido

Na experiência, relatada por Magd e Curry (2003), do Inland Revenue Accounts Office, órgão do Reino Unido, o foco da aplicação do *benchmarking* era a qualidade dos serviços. Para isso, eles realizaram primeiro o *benchmarking* de desempenho, para, a partir dele, identificar, por meio de indicadores, oportunidades de melhoria para serem incorporadas a planos de curto e de longo prazo em busca da melhoria da qualidade.

Assim, os autores relatam terem ocorrido as etapas de definição do que fazer *benchmarking*, análise de dados (indicadores de desempenho), seleção das organizações com os melhores desempenhos, realização de programa *benchmarking*, implementação e, por fim, maturação, ou seja, concretização das novas práticas e/ou rotinas.

Como resultado, o órgão recebeu diversos prêmios de excelência e qualidade, de amplitude nacional e também de abrangência na Europa. Diversos outros reconhecimentos foram conquistados pelo Inland Revenue Accounts Office, evidenciando, como argumentaram os autores, a melhoria contínua na qualidade dos serviços. Dessa forma, ainda segundo os autores mencionados, a experiência com a aplicação da ferramenta foi de grande benefício para o órgão.

2.2.2.3 O caso de um hospital público no País de Gales

Outro caso de sucesso mencionado por Magd e Curry (2003) ocorreu no Prince Charles Hospital, na cidade galesa de Merthyr Tydfil. O objetivo era melhorar a qualidade do atendimento médico e da comunicação interna. O caso envolveu o mapeamento de processos para, a partir disso, realizar comparações com outros

quatro hospitais. Depois, foram implementadas mudanças nos processos de alta dos pacientes.

Como resultado, houve redução do tempo do processo de alta, e uma utilização mais eficiente dos recursos. Assim, segundo os autores, melhorou-se a qualidade do serviço que envolve desde a saída do paciente do hospital até a ida para sua casa, levando os medicamentos e as informações necessárias.

Deve-se ressaltar que foram a partir dos resultados dessas três experiências relatadas que Magd e Curry (2003) definiram os fatores críticos descritos no tópico 2.2.1.

2.2.2.4 O caso do governo português

A experiência da Presidência Portuguesa foi relatada brevemente por Lundvall e Tomlinson (2002). Segundo esses autores, o caso envolveu a aplicação do *benchmarking* em quase todas as macro-políticas governamentais.

Assim, o *benchmarking* foi considerado importante no contexto do desenvolvimento da chamada sociedade da informação. Além disso, os autores destacaram as contribuições para as políticas voltadas às empresas, a reforma estrutural, a política educacional, a política de pesquisa e, também, a política social.

2.3 *Benchmarking* no Brasil: 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.

Galoro (2008), por exemplo, realizou um amplo estudo sobre a aplicabilidade e os benefícios do *benchmarking* em laboratórios clínicos no Brasil. Sua pesquisa envolveu a aplicação da ferramenta entre oito laboratórios no Estado de São Paulo e posterior averiguação quanto à utilidade da mesma. Uma vez que a análise era focada em indicadores de desempenho, a experiência se enquadra, entre os tipos de *benchmarking* abordados anteriormente, como um caso de *benchmarking* de desempenho, sem a realização de um processo mais sistemático e completo.

Um dos resultados da pesquisa corrobora com a visão de Oiko (2007) apresentada acima, uma vez que o conhecimento prévio da ferramenta *benchmarking* por parte dos participantes do estudo era apenas médio. Outro resultado relevante, por sua vez, mostra que, ao término do processo, o aspecto de utilidade do *benchmarking* foi bem avaliado. A conclusão do autor aponta para a facilidade de aplicação da ferramenta em laboratórios clínicos, além da sua importância à gestão dos mesmos.

Outra pesquisa que se pode destacar foi realizada por Martins (2005), que desenvolveu um estudo exploratório em cooperativas agroindustriais. O caráter exploratório foi justificado pelo autor ao relatar a escassez, sobretudo no Brasil, de pesquisas científicas que abordam o *benchmarking* em cooperativas. Foram estudadas 37 cooperativas agroindustriais do Paraná.

Os primeiros resultados do estudo, frutos de pesquisa documental, evidenciaram que o *benchmarking* não é uma ferramenta consolidada nos processos de gestão das organizações analisadas, não havendo relevância para suas definições estratégicas. Além disso, quando foram verificados fatores que sugeriam a possibilidade de existência do *benchmarking*, é perceptível que se tratava do *benchmarking* de desempenho, tal como foi identificado, por exemplo, na análise da cooperativa BATAVO.

A execução do restante do estudo, que envolveu a realização de entrevistas, observação direta e um estudo de caso, pôde confirmar essas evidências. Assim, Martins (2005) elaborou 36 hipóteses no decorrer do processo de pesquisa, e a maioria sugere que o *benchmarking* não é efetivamente realizado. Além disso, quando e se ele é aplicado, não se chega às etapas finais, de aplicação da prática referenciada e consolidação da mesma. Por sua vez, as hipóteses que sugerem a possibilidade de realização do *benchmarking* são basicamente relacionadas a

indicadores, o que caracteriza, naturalmente, o *benchmarking* de desempenho, e reforça o aspecto de não ocorrência de um processo sistemático.

É interessante destacar também a pesquisa de Bertoucello (2003), que optou pela estratégia de estudo de casos múltiplos, com seis empresas de grande porte, nacionais ou com atuação no Brasil. Antes de tudo, é relevante se notar que o autor também faz menção à escassez de produção científica nacional relacionada ao *benchmarking*, assim como Oiko (2007) e Martins (2005). Desse modo, há consistência na afirmação de que a literatura brasileira sobre o tema é escassa.

Das seis empresas estudadas por Bertoucello (2003), duas são nacionais: o Banco do Brasil e a EMBRAER. Os resultados da pesquisa mostram que ambas tem em comum o fato de que aplicam, sobretudo, o *benchmarking* competitivo, sendo que o Banco do Brasil também realiza o *benchmarking* interno. Em ambas as organizações, não há aspectos de formalidade ou padronização no processo de *benchmarking*. Ressalta-se, também, a percepção comum dos entrevistados do Banco do Brasil de que a cultura é um obstáculo à ferramenta no país e que, por isso, ela não é muito utilizada.

As duas empresas analisadas com utilização mais robusta da ferramenta foram a Kodak e a Xerox. Isso se explica pelo fato de que, internacionalmente, as duas são referências históricas na aplicação contínua do *benchmarking* em seus processos de gestão, de tal forma que a cultura de utilização da ferramenta foi disseminada internamente nas unidades dessas organizações em todo o mundo. Ambas empresas aplicam vários tipos de *benchmarking*, e em todas as suas áreas, havendo forte incentivo para sua aplicação. Inclusive, a ferramenta é utilizada no planejamento estratégico dessas organizações.

Outra empresa estudada por Bertoucello (2003) foi a Alcan, indústria canadense que atua no setor de alumínio. Os resultados da pesquisa mostram que a empresa utiliza o *benchmarking* no Brasil desde o fim da década de 1980, tendo gerado ganhos expressivos.

Dos seis casos estudados, apenas a AGF Brasil Seguros, seguradora de origem francesa, não tem o *benchmarking* como prática contínua. Sua aplicação esporádica é relacionada ao *benchmarking* de produto, com a comparação de seus produtos com os dos concorrentes.

Comparando os estudos de Galoro (2008), Martins (2005) e Bertoncello (2003), é de se notar a diferença na utilização do *benchmarking* entre organizações de grande porte e outros tipos, tais como, por exemplo, cooperativas e laboratórios clínicos. Enquanto a maioria das grandes empresas aplicam a ferramenta de forma contínua e robusta, os estudos de Galoro (2008) e Martins (2005) revelam uma utilização pouco frequente e sistemática, sendo geralmente relacionada ao *benchmarking* de desempenho.

Soma-se a essa análise as considerações de Oiko (2007) com relação às Pequenas e Médias Empresas (PMEs). A autora mostra que, entre elas, o *benchmarking* não é uma prática difundida, e aponta fatores que dificultam sua aplicação por essas empresas. Ressalte-se, ainda, que sua pesquisa também tem como foco o *benchmarking* de desempenho, uma vez que ela trata do desenvolvimento e implantação de um sistema de informação para *benchmarking* e medição de desempenho entre PMEs.

2.3.1 O incentivo ao *benchmarking* no Brasil

Se, por um lado, a literatura nacional sugere haver pouca utilização do *benchmarking* nas organizações brasileiras, de forma que as experiências robustas e sistemáticas se mostram concentradas em empresas de grande porte, por outro lado, é possível se perceber que existe o incentivo à sua prática. Conforme será mostrado a seguir, Oiko (2007) levanta algumas dessas experiências e programas nacionais que, direta ou indiretamente, incentivam organizações a aplicarem o *benchmarking*.

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). Desenvolvidos e implantados na Europa, esses prêmios chegaram ao país em 2005. 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*.

2.4 *Benchmarking* no setor público brasileiro

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.

Cardoso (2010), portanto, levanta alguns questionamentos. Referindo-se ao prêmio supracitado, o autor pergunta se os casos premiados foram aplicados por outros órgãos. O segundo questionamento talvez seja ainda mais relevante: ele pergunta se as experiências de aplicação por esses outros órgãos tiveram sucesso, ou seja, se o próprio processo de *benchmarking* gerou resultados positivos por quem o aplicou.

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.

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.

Um levantamento da literatura científica nacional revela alguns casos de experiências de *benchmarking* no setor público brasileiro, além de órgãos que o utilizam como instrumento permanente de gestão. A seguir, são reunidas as experiências abordadas em pesquisas nacionais de que se teve acesso. Mais uma vez, é importante ressaltar que o conjunto de casos aqui relatados foi um dos fatores norteadores da execução da pesquisa. Além disso, é fundamental, em se tratando de uma ferramenta de gestão, que se entenda tanto os seus aspectos teóricos e conceituais quanto os práticos.

2.4.1 Um caso de aplicação do *benchmarking* no setor público brasileiro – a experiência do Governo do Pará

Moraes et al. (2010), ao estudarem as ouvidorias públicas do Estado do Pará, relataram a iniciativa da Secretaria de Estado de Administração (SEAD/PA) denominada Projeto de *Benchmarking*. Os autores contextualizaram a experiência mostrando a importância das ouvidorias públicas para um estado como o Pará, que, além de grande, é caracterizado pela dificuldade que o poder público estadual tem para atender equitativamente a toda a sua população. Ou seja, as ouvidorias públicas funcionam como um canal de comunicação e participação da sociedade, além de auxiliar na integração entre o poder público e a população (MORAES et al., 2010), dirimindo as dificuldades de atendimento do Estado.

Foi nesse contexto, portanto, que a SEAD/PA aplicou, no ano de 2007, o *benchmarking*, com o objetivo de reunir informações sobre as ouvidorias existentes naquele estado e, assim, incentivar e facilitar a que outros órgãos públicos implantassem suas próprias ouvidorias. O projeto envolveu a realização de reuniões com representantes das ouvidorias, o que resultou posteriormente no I Encontro de Ouvidorias Públicas do Estado do Pará. Como decorrência disso, conforme mostram os autores, nasceu o OUVE PARÁ, nome dado ao Fórum das Ouvidorias Públicas no Estado do Pará.

Percebe-se, pelo exposto acima, que a experiência do Governo do Pará não envolve necessariamente a aplicação de um processo completo de *benchmarking*, já que não há informações que relatem a implementação de um plano de ação (ver tópico 2.1.3) para aplicar ou adaptar alguma experiência. Por esse motivo, o caso parece se tratar mais propriamente de um facilitador à aplicação da ferramenta. De qualquer forma, tendo o Projeto de *Benchmarking* resultado no desenvolvimento de um banco de dados e também, como mencionado, na criação de um fórum, sugere-se haver bastante potencial para que novas ouvidorias sejam criadas com base nas atuais. Além disso, tendo-se em vista que já existe um espaço formal para a troca de experiências, sugere-se haver também a forte possibilidade de que as ouvidorias existentes apliquem e adaptem práticas umas das outras.

2.4.2 Casos de aplicação contínua do *benchmarking* no setor público brasileiro

Como mencionado, foi possível identificar, pelas pesquisas nacionais, órgãos que utilizam o *benchmarking* como instrumento contínuo de apoio à gestão, ainda que em níveis diferentes. Entre eles, pode-se destacar o caso de uma organização da Marinha Brasileira, relatado abaixo.

2.4.2.1 A experiência de uma organização da Marinha Brasileira

O CASNAV, organização de ciência e tecnologia integrante da Marinha Brasileira, ganhou notoriedade no cenário da gestão pública brasileira, a partir do seu repetido sucesso em alcançar os objetivos e metas do seu planejamento estratégico, o que rendeu ao órgão várias premiações pelo Prêmio Nacional da Gestão Pública (PQGF) (SILVA; FONSECA, 2009). Por esse motivo, os autores citados buscaram identificar se o *benchmarking* contribuiu para esses resultados positivos.

A pesquisa de Silva e Fonseca (2009) retrata uma aplicação contínua e sistemática do *benchmarking* na gestão do CASNAV. O processo tem início com a seleção de informações comparativas, o que passa por uma filtragem baseada em critérios e requisitos previamente definidos. A ferramenta é aplicada nos mais diversos processos do órgão, de forma que os critérios de seleção dessas informações variam conforme o tipo de processo. O órgão tem definido até mesmo um padrão para o processo de *benchmarking*, o que, conforme mostrou Bertonecello (2003), é raro até mesmo entre empresas privadas de grande porte.

Uma das ações que faz parte do processo, como mostram os autores, é a participação em eventos técnicos, principalmente para obtenção de informações mais complexas e específicas, de teor mais técnico. O CASNAV também aplica o *benchmarking* em organizações específicas referenciadas. Inclusive, uma delas foi abordada anteriormente, a EMBRAER, que foi estudada por Bertonecello (2003), e outra, o SERPRO, será tratada a seguir. Isso pode sugerir que organizações que aplicam o *benchmarking* como instrumento permanente de gestão também se abrem

para serem estudadas, contribuindo para a troca constante de experiências em busca das melhores práticas.

Outro fator que facilita o *benchmarking* no CASNAV é o fato de que o órgão possui membros que são avaliadores do PQGF. Assim, conforme relatam Silva e Fonseca (2009), quando esses membros realizam visitas técnicas nas organizações classificadas pelo PQGF, eles reúnem informações delas, podendo utilizá-las, quando conveniente, para aplicar melhorias no seu órgão.

A partir dos resultados da pesquisa, os autores afirmam que o *benchmarking* é, de fato, um instrumento que contribuiu efetivamente para o sucesso gerencial do CASNAV e o alcance de seus objetivos e metas. Afirmam, também, que o emprego do *benchmarking* é uma característica de certa forma inovadora do órgão no contexto do setor público do país. Isso, claro, denota uma visão de que a ferramenta é ainda pouco utilizada e valorizada na gestão pública brasileira.

2.4.2.2 A experiência do Serpro

O Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), empresa pública federal, também se destaca na administração pública brasileira pela utilização contínua do *benchmarking* em seu processo de gestão. Brantes (2000) relata a experiência da organização com a aplicação da ferramenta a partir de 1996.

Segundo o autor, a empresa passou a realizar o *benchmarking*, apoiado por uma empresa de consultoria, buscando primeiramente mensurar a eficiência e eficácia da Rede de Comunicação Serpro, identificando pontos fortes e pontos fracos em diversos aspectos de gestão. Em um período inferior a quatro anos de uso da ferramenta, resultados concretos começaram a aparecer. Em 1999, por exemplo, a Rede de Comunicação passou a ser considerada uma referência mundial, de tal forma que a América Latina não servia mais como parâmetro de comparação. Isso foi consequência justamente do uso contínuo do *benchmarking*, que era aplicado como instrumento de gestão para melhoria dos processos da rede (BRANTES, 2000).

Alguns aspectos da experiência do Serpro merecem observação. Primeiramente, é de se notar que, assim como no caso da Marinha, o *benchmarking* é aplicado de forma sistemática e como um instrumento contínuo de gestão e aprimoramento. Com isso, não se trata de mera comparação, e sim de adoção e adaptação de práticas superiores. Além disso, a empresa se preocupa em efetivamente mensurar os resultados alcançados, com um rol de indicadores que medem aspectos como eficiência, eficácia, custo, qualidade, gestão, e tecnologia.

Assim sendo, Brantes (2000), menciona alguns benefícios que a utilização do *benchmarking* proporcionou. Dentre eles, melhoria na prestação de serviços aos clientes; redução da ocorrência de erros; antecipação de tendências e novas demandas; identificação dos pontos fracos; e aprimoramento contínuo. O novo desafio do Serpro, portanto, segundo o autor, é o de se manter entre os melhores do mundo e o de continuar buscando a excelência.

2.4.2.3 A experiência da Secretaria da Controladoria do Estado do Ceará (SECON)

O caso do Governo do Ceará não se mostra tão robusto quanto o da Marinha e do Serpro. No contexto da SECON, o *benchmarking* é aplicado enquanto técnica de auditoria. Nesse sentido, Sá (2005) descreve a ferramenta como uma de cinco principais técnicas que a Secretaria utiliza para as atividades de auditoria.

Assim, a ferramenta é utilizada na SECON para identificar e implementar boas práticas de gestão (SÁ, 2005). Desse modo, o autor sugere que a técnica envolve a realização de *benchmarking* de desempenho, *benchmarking* de processo e *benchmarking* organizacional, este último podendo ser comparado ao conceito de *benchmarking* genérico, abordado por Carpinetti e Melo (2002) (ver tópico 2.1.1.2).

Não obstante, Sá (2005) não menciona casos ou exemplos de utilização prática da ferramenta por parte da Secretaria, baseando-se, sobretudo, em documentos do próprio órgão. Por isso, não é possível tecer análise descritiva quanto ao uso do *benchmarking*, tampouco quanto a resultados alcançados.

2.5 Considerações ao referencial teórico

A literatura nacional abordada acima quanto ao *benchmarking* no setor público brasileiro, à luz, também, dos tópicos tratados anteriormente, permite algumas considerações indicativas a respeito do uso da ferramenta no contexto mencionado. Por um lado, algumas organizações claramente se destacam pela utilização do *benchmarking* enquanto instrumento para o processo de gestão. Inclusive, os casos descritos evidenciam a importância disso para os bons resultados alcançados por elas.

Por outro lado, é destacável o fato de que vários autores, como foi mencionado, relatam tanto a dificuldade de encontrar estudos nacionais sobre a aplicação da ferramenta, como também e, principalmente, relatam a própria incipiência da sua aplicação, em especial no setor público. Ou seja, a escassez de pesquisa nacional apenas reflete a própria relativa escassez da utilização do *benchmarking*. Uma análise comparada com outros países reforça ainda mais essa percepção.

De qualquer maneira, uma afirmação absoluta e conclusiva apontando o não-uso da ferramenta no setor público brasileiro não encontra fundamentos. É possível se supor que, em maior ou menor nível, com mais ou menos aspectos de formalidade e padrão, alguns órgãos apresentam experiências de utilização do *benchmarking*, até mesmo com obtenção de resultados positivos. É justamente a partir desse pressuposto que esta pesquisa esteve norteada. Nesse sentido, um estudo de casos que ainda não tinham sido abordados dará luz ao tema na gestão pública e, em especial, a fatores de sucesso para a aplicação da ferramenta.

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa

Tendo em vista os seus objetivos, 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 a seu respeito. Assim, o autor caracteriza o seu planejamento como sendo flexível, mas mostra também que uma das estratégias mais usadas para a pesquisa exploratória é o estudo de caso.

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 nos órgãos públicos brasileiros. Reforça-se, inclusive, que foram abordadas acima outras duas pesquisas exploratórias no país com foco no *benchmarking*, uma voltada para empresas de grande porte (BERTONCELLO, 2003), e outra que teve como objeto de estudo as cooperativas (MARTINS, 2005).

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. Já Cervo, Bervian e Silva (2007) mencionam que o estudo de caso também é uma das estratégias possíveis que se pode destacar para a consecução da pesquisa descritiva.

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 ao sucesso do *benchmarking* no setor público brasileiro.

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 de 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. Assim, 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 a estratégia de estudo de casos múltiplos, apoiada em levantamento de pesquisa documental. Como foi mostrado, o estudo de caso é apropriado tanto para pesquisas exploratórias quanto descritivas.

Roesch (2009) mostra que o estudo de caso é adequado para realizar estudos aprofundados dos fenômenos, que considerem as múltiplas variáveis do contexto. Ele é recomendado, também, para análises de processos. Ademais, a autora faz várias menções ao uso do estudo de caso para promover generalizações.

Com relação ao estudo de casos múltiplos, sugere-se haver bastante adequação às pesquisas exploratórias. Em determinado momento, Roesch (2009) relata a tendência de se realizá-lo em casos heurísticos, que são aqueles que geram teoria e buscam questões passíveis de generalização. Essa tendência se explica porque o estudo de casos múltiplos possibilita o aperfeiçoamento das construções teóricas e uma comparação de experiências que facilita a que se encontrem padrões.

Em outro momento, por sua vez, Roesch (2009) relaciona os casos heurísticos às pesquisas exploratórias. Portanto, isso denota a contribuição do estudo de casos múltiplos às pesquisas de caráter exploratório.

Considerando-se, então, que se tratou de um estudo que tem características de pesquisa exploratória; e, além disso, sabendo-se que o *benchmarking* enquanto ferramenta sistemática é essencialmente um processo, inferiu-se que a estratégia de estudo de casos múltiplos seria a mais adequada a esta pesquisa.

3.2 Caracterização dos casos selecionados para estudo e do seu processo de definição

3.2.1 Ponto de partida: Concurso Inovação da ENAP

Definiu-se que o meio mais viável de prosseguir à pesquisa seria estabelecer como ponto de partida o Concurso Inovação da ENAP. Isso porque essa premiação tem como uma de suas principais funções, conforme foi tratado na revisão de literatura, a divulgação das melhores práticas e das experiências de sucesso na gestão pública, incentivando, assim, a prática do *benchmarking* entre os órgãos públicos. Inclusive, esse foi o caminho amplamente sugerido por um conjunto de pesquisadores, professores e especialistas em gestão pública que foram consultados durante as etapas iniciais da pesquisa.

Por isso, partiu-se do pressuposto de que, de um variado conjunto de iniciativas premiadas, certamente haveria algumas que foram alvo de *benchmarking* de outros órgãos. Isso, claro, corrobora com o que vários autores abordados, nacionais e internacionais, já afirmaram quanto a essas premiações, sobretudo no setor público.

3.2.2 Processo de busca e seleção dos casos

A primeira etapa, portanto, de busca de casos possíveis, envolveu uma visita à Escola Nacional de Administração Pública. Assim, conversou-se com os técnicos

responsáveis pela organização do Concurso Inovação, buscando-se caminhos possíveis, dados documentais e, principalmente, sugestão de casos.

Nesse momento, o interesse ao assunto da pesquisa demonstrado pelos técnicos serviu para reforçar a relevância do estudo no contexto da gestão pública. No entanto, não se tinha conhecimento concreto de casos que poderiam se enquadrar à pesquisa, ou seja, de casos que foram alvo de *benchmarking*. Relacionando-se isso à revisão de literatura realizada, especialmente as contribuições nacionais, fortaleceu-se a percepção de que a ferramenta de fato não é muito valorizada e difundida entre os órgãos, apesar dos esforços de alguns.

Não obstante, os técnicos deram algumas contribuições. Além de documentos disponibilizados, obteve-se a orientação de buscar casos possíveis em alguns espaços da página virtual da ENAP.

Com isso, iniciou-se um processo detalhado de pesquisa documental para identificar casos potenciais. Entretanto, uma vez que foram várias as experiências premiadas ao longo dos anos, foi necessário estabelecer critérios para nortear a análise documental e pré-selecionar os casos. Desse modo, definiu-se que os casos deveriam se enquadrar nas seguintes características:

- A experiência deve ter sido premiada nos últimos 3 anos;
- A experiência premiada deve envolver um modelo ou prática suficientemente robusto, de forma que possa ser alvo de um processo sistemático de *benchmarking* (excluindo-se, portanto, os sistemas de informação premiados, que são parte considerável dos casos);
- O modelo deve ser replicável às mais diversas organizações públicas, não podendo ter um caráter muito específico;
- O modelo não deve ser demasiadamente genérico, de forma que a “paternidade” do mesmo seja discutível;
- A experiência premiada deve estar relacionada a uma oportunidade de melhoria efetiva do desempenho do órgão, evitando-se projetos ambientais ou filantrópicos, por exemplo.

Isso definido, alguns casos foram pré-selecionados. Entretanto, foi necessário definir as características do próprio processo de *benchmarking* que seria viável e relevante de se estudar. Estabeleceu-se previamente, portanto:

- Os casos estudados devem estar relacionados a processos sistemáticos de *benchmarking*, com contatos diretos entre as partes (visitas técnicas, consultoria), eliminando qualquer caso que tenha envolvido apenas o *benchmarking* de desempenho;
- Por questões de exequibilidade da pesquisa, não serão consideradas experiências com órgãos de outro país;
- Não serão considerados casos de *benchmarking* interno, pelas suas já abordadas limitações, além do fato de ser um processo comumente mais simples e informal, fazendo com que seja difícil de analisar;
- Deverá ser dada preferência às experiências de *benchmarking* que ocorreram inteiramente em Brasília.

Considerando todos esses fatores, ao final do levantamento documental uma experiência premiada claramente despontou: trata-se do Projeto Pensando o Direito, do Ministério da Justiça. Assim, e uma vez que obteve-se a informação de que essa experiência foi alvo de *benchmarking* mais de uma vez, definiu-se que seriam estudados processos de *benchmarking* relacionados a esse caso premiado.

3.2.3 Experiência premiada: Projeto Pensando o Direito – Ministério da Justiça

O Projeto Pensando o Direito foi implantado em 2007, pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ). Trata-se de uma experiência de fomento às pesquisas científicas sobre temas jurídicos, buscando a qualificação das atividades jurídicas do órgão. O modelo envolve a realização de diversas parcerias, e possui uma sistemática de monitoramento das pesquisas financiadas, o que foi considerado um dos fatores de sucesso do projeto. O sucesso do caso se refletiu concretamente em diversas discussões jurídicas, de forma que os debates foram qualificados empiricamente.

3.2.4 Órgãos selecionados para estudo:

Como foi colocado, o Projeto Pensando o Direito já foi alvo de *benchmarking* mais de uma vez. Assim, optou-se, para realização do estudo, por selecionar um caso de potencial sucesso e um caso de não-sucesso (não propriamente um caso de “fracasso”, conforme será explicado mais adiante), buscando compará-los.

Para seleção dos casos para estudo, primeiro foi feito um levantamento documental acerca do Projeto Pensando o Direito. Em seguida, estabeleceu-se contatos com o Ministério da Justiça (MJ). A partir desses contatos, procurou-se confirmar as informações com relação a órgãos que se interessaram pelo modelo premiado e que procuraram a Secretaria para melhor conhecê-lo.

A partir disso, foram feitos contatos prévios, por telefone e e-mail, com órgãos definidos como casos potenciais para estudo. Nessas conversas preliminares, buscou-se obter duas informações principais: se o órgão de fato estabeleceu contato com o MJ, e se isso resultou na implantação de um modelo que, de alguma forma, pudesse ter usado o Pensando o Direito, ou aspectos específicos dele, como referência.

Assim, dois casos despontaram, pela clareza e consistência das informações prévias recebidas e também pela disponibilidade demonstrada pelos órgãos. Portanto, conforme havia sido planejado, selecionou-se um caso de potencial sucesso e um caso de não-sucesso.

O caso de potencial sucesso trata-se de uma experiência completa de aplicação do *benchmarking*, com efetiva implantação de um modelo que se referenciou no Projeto Pensando o Direito. Esse foi o caso da Secretaria do Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPU/MPOG). Definiu-se o mesmo previamente como sendo de “potencial” sucesso, uma vez que apenas após a execução da pesquisa seria possível se fazer uma afirmação mais consistente quanto a isso.

Por sua vez, para o caso de não-sucesso, foi selecionada a experiência de *benchmarking* do Interlegis. A informação prévia que se obteve para seleção do mesmo foi de que o órgão não conseguiu implantar um modelo com base na

experiência do MJ. De todo modo, é importante que se ressalte que qualquer análise mais conclusiva quanto ao sucesso ou não de ambos os casos só poderia ser feita, naturalmente, após a aplicação da pesquisa.

Ademais, como se pode perceber, ambos os casos se enquadram nos critérios citados anteriormente (tópico 3.2.2). Portanto, foram entrevistadas pessoas que participaram desses processos de *benchmarking* e que, à época, exerciam funções dentro dos órgãos selecionados como objeto do estudo.

3.2.4.1 Secretaria do Patrimônio da União – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPU/MPOG)

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão foi criado em 1962, e teve como seu primeiro Ministro o economista Celso Furtado. No entanto, apenas em 1999 o órgão passou a ter esse nome. Atualmente, o MPOG tem como missão promover o planejamento participativo e a melhoria da gestão pública para o desenvolvimento sustentável e socialmente incluyente do País.

A história da Secretaria do Patrimônio da União, por sua vez, se inicia a partir de 1854, com a criação da Repartição-Geral de Terras Públicas. Foi em 1988, no entanto, após várias mudanças de nome, que o órgão passou a se chamar Secretaria do Patrimônio da União. Porém, à época, a SPU integrava o Ministério da Fazenda. Foi em 1999, então, que o órgão passou a integrar o MPOG.

Entre as várias competências da SPU, destacam-se: administrar o patrimônio imobiliário da União; promover o controle, fiscalização e manutenção dos imóveis da União utilizados em serviço público; incorporar bens imóveis ao patrimônio da União; promover a avaliação de bens imóveis da União; e autorizar a ocupação de imóveis da União.

3.2.4.2 Interlegis

O Interlegis nasceu em 1997, para integrar as Casas Legislativas do país e promover a modernização e transparência das atividades legislativas. Suas principais contribuições têm sido de ordem tecnológica, mas ele tem atuado também para promover a aproximação entre o Poder Legislativo e a população. A estrutura do Interlegis é composta por 4 diretorias, e é coordenada por um senador.

3.3 Participantes do estudo

Foram aplicadas entrevistas com membros, dentro de cada órgão estudado, das equipes que participaram do processo de *benchmarking*. Considerando-se que seria necessário um amplo conhecimento a respeito da experiência e de seus detalhes, foram entrevistadas pessoas que exerceram papel de liderança no processo e que, além disso, participaram ativamente de todas as etapas.

Para o caso da SPU/MPOG, foi entrevistado o Sr. Jorge Arzabe, atualmente assessor da Secretária do órgão. À época da experiência de *benchmarking* com o Ministério da Justiça, o Sr. Arzabe era Secretário-Adjunto da SPU, e foi ele quem liderou todo o processo, desde os primeiros contatos até a implantação do modelo de seu órgão.

Quanto ao caso da Interlegis, foi entrevistado primeiramente o Sr. James de Carvalho, atualmente Chefe de Gabinete da Diretoria Geral do Senado Federal. Quando ocorreu o processo que é objeto deste estudo, o Sr. Carvalho era Diretor de Formação e Atendimento à Comunidade Legislativa do Interlegis, tendo sido o responsável pela iniciativa e o intermediador da experiência.

Foi entrevistada também a Sra. Telma Venturelli, Coordenadora de Pesquisa do Interlegis. A Sra. Venturelli assessorou o Sr. Carvalho durante o processo, e a área que ela coordena deverá definir as diretrizes com relação à continuidade desse processo.

3.4 Instrumentos de pesquisa

A pesquisa foi executada por meio de entrevistas semi-estruturadas. Segundo Roesch (2009), as entrevistas semi-estruturadas são utilizadas para que o pesquisador possa identificar e compreender a perspectiva do entrevistado. Para isso, são feitas questões abertas, evitando, assim, que a entrevista seja limitada à perspectiva do pesquisador. Desse modo, um roteiro semi-estruturado parece ser o mais adequado para que se identifique de forma mais ampla e fidedigna o contexto real do caso em estudo. Evita-se, assim, correr o risco de que um viés limitado dificulte o registro de aspectos específicos e relevantes para o caso.

Marconi e Lakatos (2009) abordam algumas vantagens da entrevista, como a flexibilidade, de forma que o entrevistador possa fazer esclarecimentos, por exemplo. Outra vantagem que especialmente se enquadra no contexto deste estudo é a possibilidade de se obter informações não encontradas na pesquisa documental.

Naturalmente, conforme vários autores orientam, o roteiro das entrevistas deve estar direcionado aos objetivos propostos para a pesquisa. Nesse sentido, Roesch (2009) afirma que o nível em que a teoria atual deve ser considerada para a realização do estudo depende desses objetivos. 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 as entrevistas deverão apresentar. De fato, ainda que se encontrem algumas contribuições internacionais para a definição de possíveis fatores críticos de sucesso do *benchmarking* na gestão pública, é certo que não se trata de uma teoria consolidada e difundida. Isso explica a necessidade de que mais pesquisas sejam realizadas, sobretudo por meio de estudos de caso.

Por esses motivos, o instrumento aplicado não teve a pretensão direta de testar teorias, ainda que os resultados possam oferecer alguma contribuição nesse sentido. Tendo-se isso em vista, um conjunto de fatores nortearam as perguntas das entrevistas, tais como os aspectos conceituais levantados; as contribuições 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. Levando-se isso em consideração, cada pergunta foi relacionada a um objetivo, considerando-se esses fatores norteadores, como está demonstrado no quadro constante no Apêndice A.

3.5 Procedimentos de coleta e de análise de dados

A coleta de dados ocorreu por meio de entrevistas individuais presenciais nos órgãos de trabalho dos participantes, que foram realizadas em novembro de 2011. As entrevistas tiveram duração entre 20 e 50 minutos.

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. Naturalmente, em se tratando de pesquisa qualitativa, por meio estudo de casos múltiplos, com a aplicação de entrevistas semi-estruturadas, seria inviável e discricionário um pré-estabelecimento de categorias. Estas, portanto, apenas foram desenvolvidas após análise preliminar dos dados coletados.

Roesch (2009) argumenta que a etapa de análise é um dos pontos fracos dos estudos de caso, apontando as dificuldades relacionadas a esse processo. Entretanto, a autora descreve alguns fatores para viabilizar a análise. Desses, talvez o mais importante seja a necessidade de explicitar as evidências, dando legitimidade à explicação dos resultados.

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, estabeleceu-se as seguintes categorias para análise dos casos:

1. O processo de *benchmarking*;
2. Resultados e continuidade;
3. Fatores influentes para os resultados;
4. Análise complementar.

Na primeira categoria, “O processo de *benchmarking*”, há uma descrição detalhada do processo, desde a motivação para realização do *benchmarking* até as etapas finais ocorridas. Assim, foram descritas as etapas, o contexto geral e, além disso, os obstáculos eventualmente encontrados.

Seguindo-se à descrição do processo, a categoria “Resultados e continuidade” mostra não só qual foi o resultado da experiência, como também quais são as perspectivas com relação ao futuro. A principal função dessa categoria, todavia, é auxiliar e viabilizar a análise da categoria seguinte.

Assim, a categoria “Fatores influentes para os resultados” analisa, para o caso de sucesso, os fatores associados a esse sucesso e, para o caso de não-sucesso, os fatores associados ao não-sucesso.

Na última categoria, “Análise complementar”, constam as informações relevantes para a análise completa dos casos. São abordadas questões como os tipos de *benchmarking* identificados, além de outros fatores (previstos ou não) que ajudam a entender as especificidades de cada caso, contribuindo para uma análise fidedigna de cada realidade específica.

Como será visto no capítulo seguinte, o processo de análise dentro de cada uma dessas categorias está delineado conforme suas especificidades, mas sempre baseado na explicitação de evidências e, sempre que possível, necessário ou útil, relacionado ao que foi discutido e apresentado na revisão de literatura.

Cada caso foi, antes de tudo, analisado individualmente, dentro das categorias definidas. De todo modo, seguindo-se as orientações de Roesch (2009), após as análises individuais, os casos foram analisados comparativamente. Naturalmente, essa análise comparada manteve o mesmo conjunto de categorias. Assim, buscou-se a identificação de padrões e especificidades. Com isso, foram inferidos fatores de sucesso e as características gerais sobre a aplicação do *benchmarking* no contexto

estudado. Ademais, foi sobretudo a partir dessa comparação que as conclusões e recomendações foram apresentadas.

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, de forma que não existem teorias científicas consolidadas a respeito, por exemplo, de fatores críticos de sucesso do *benchmarking* no setor público. Assim, a pesquisa buscou oferecer novas contribuições indicativas. Para isso, valorizou-se a fidedignidade dos aspectos relacionados aos casos estudados, bem como a busca por possíveis padrões.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A descrição dos casos e análise dos resultados a seguir é feita primeiramente de forma individual. Em seguida, faz-se uma análise comparada dos casos, sendo este o foco principal do estudo. Todo o processo de análise está apoiado nas evidências da pesquisa – que estão explicitadas – e em bases referenciais oriundas da revisão de literatura.

O aspecto descritivo dos casos está presente sobretudo em cada tópico “O processo de *benchmarking*”, porém, de forma conjunta à análise propriamente dita. Os tópicos seguintes, “Resultados e continuidade” e “Fatores influentes para os resultados”, são focados na análise objetiva dos resultados. Por fim, no último tópico de cada caso, “Análise complementar”, realiza-se uma análise mais aberta, para auxiliar e complementar as conclusões do estudo.

4.1 O caso da SPU/MPOG

O fator que motivou a SPU a realizar o *benchmarking* da experiência Pensando o Direito foi uma necessidade de revisão e aperfeiçoamento de toda a legislação referente ao patrimônio da União. Nesse sentido, uma vez que o Pensando o Direito envolve o fomento a pesquisas jurídicas, a equipe da SPU entendeu que essa experiência poderia servir para incentivar e qualificar as discussões que gerassem insumos para essa revisão da legislação que se fazia necessária. Assim, o modelo do Ministério da Justiça chamou atenção da Secretaria sobretudo pela proximidade que ele promoveu entre o MJ e as universidades.

4.1.1 O processo de *benchmarking*

Como mencionou o entrevistado, aqui identificado como “Entrevistado SPU”, o estabelecimento de contato entre a SPU e o seu *benchmark*, o MJ, foi facilitado por

uma relação de amizade entre o próprio entrevistado e o então Secretário de Assuntos Legislativos do MJ, principal responsável pelo Projeto Pensando o Direito, além de outros membros dos dois órgãos. Isso é evidenciado a seguir:

“Fui colega de diversas pessoas que foram responsáveis pela experiência. O Secretário da SAL/MJ à época foi meu colega na USP, e haviam vários advogados que passaram aqui na SPU, que nós trouxemos da USP, e que foram para o MJ, e lá eles trabalharam com o Pensando o Direito. Então, já havia uma relação de amizade entre as pessoas.” (Entrevistado SPU).

A partir desses primeiros contatos, facilitados pela mencionada relação de amizade entre membros dos órgãos, realizou-se uma reunião inicial, entre o MJ e o MPOG, que teve a participação dos secretários-executivos de ambos os órgãos, do próprio entrevistado, à época Secretário-Adjunto da SPU, do então Secretário de Assuntos Legislativos do MJ, responsável pela experiência, além de outros participantes. Assim, o entrevistado resumiu o teor dessa reunião:

“Nosso Secretário-Executivo apresentou a eles a demanda, ela foi aceita, e com isso deu-se início ao processo de elaboração de um edital, um edital extremamente simplificado.” (Entrevistado SPU).

O fato de o processo de troca de experiência ter se iniciado a partir de reunião formal, contando com a participação de membros da alta cúpula de ambos os órgãos, indica a existência de um aspecto de formalidade, o que, como mostrou Bertoncello (2003), não é comum nem mesmo entre empresas de grande porte. Isso pode ser reflexo, ainda que esta afirmação não possa ser conclusiva, de uma preocupação em garantir que o processo não confronte com eventuais normas específicas à administração pública.

O edital mencionado pelo entrevistado tratava de uma chamada pública, nos mesmos moldes do Pensando o Direito, para o envio, por instituições de ensino, de propostas de metodologias e parcerias para realização de pesquisas. Desse modo, todo o processo de análise das universidades proponentes envolveu a participação e o auxílio de membros do MJ, como foi relatado:

“O edital foi feito a duas mãos, por nós [SPU] e por eles [MJ]. [...] Foi uma coisa bem participativa, [...] tivemos uma reunião com a SAL/MJ para debater proposta por proposta, [...] e eles sempre participando do processo”. (Entrevistado SPU).

Outras informações evidenciaram a existência de um processo formal do *benchmarking*. Toda a experiência esteve enquadrada dentro de trâmites processuais da SPU, havendo, inclusive, processo internos específicos para o acompanhamento do *benchmarking*. Nesse sentido, o entrevistado afirma:

“Tudo ocorreu dentro de um processo formal, processual inclusive. [...] Desde o primeiro momento, tudo foi relatado e documentado.” (Entrevistado SPU).

Com relação ao número de pessoas envolvidas no processo, identificou-se que não foi necessário o deslocamento de uma equipe muito grande. Foram quatro envolvidos por parte da SPU, e quatro por parte do MJ.

As etapas ocorridas no processo de *benchmarking* da SPU estão descritas no quadro a seguir. Para proceder a essa descrição, foram utilizadas como referências as contribuições de Fernandez, McCarthy e Rakotobe-Joel (2001) e Sarkis (2001) (ver tópico 2.1.3).

Etapas	Evidências
Coleta de dados	“Buscando insumos para facilitar a discussão sobre aspectos da nossa legislação, nós conhecemos a experiência do Pensando o Direito, e a partir disso nós entramos em contato com o MJ, para conhecer a experiência”
Análise e comparação	“Tivemos uma reunião com os secretários-executivos do MPOG e do MJ, o Secretário de Assuntos Legislativos e outros membros, e a partir disso iniciou-se um processo de elaboração de um edital, que foi feito a duas mãos, em um trabalho conjunto”
Mudança (implantação)	“Publicamos um edital, vieram as propostas, nós debatemos as propostas, junto com o MJ, até que escolhemos a melhor proposta, que foi um projeto cujo escopo do projeto mais se adequava às necessidades da SPU”
Verificação e amadurecimento	“O modelo foi tão rico no sentido de aprendizado metodológico, que nós já firmamos um contrato com o Banco Interamericano de Desenvolvimento de modernização da gestão do patrimônio da União, que será feito nos moldes do Pensando o Direito. ” “Para nós, esse modelo deve ser expandido”

Quadro 1. Etapas do processo de *benchmarking* da SPU

A primeira etapa do processo de *benchmarking* prevista por Fernandez, McCarthy e Rakotobe-Joel (2001) e também por Sarkis (2001) é a de planejamento. Entretanto, essa etapa não esteve presente de forma clara e definida na experiência da SPU. A

ocorrência do *benchmarking* foi impulsionada mais por um aspecto de oportunidade, uma vez que membros da alta hierarquia de ambos os órgãos se conheciam e tinham uma relação de amizade. A própria coleta de dados, ainda que tenha sido identificada, ocorreu de maneira mais informal. Apenas a partir das etapas de análise e, sobretudo, de implantação do modelo da SPU, o processo ganhou características mais formais.

Percebe-se que isso se deu também pelo fato de que a própria experiência do Pensando o Direito não envolvia questões muito complexas. Assim, o processo de *benchmarking* foi mais objetivo e esteve mais focado na própria implantação. Isso demonstra que a experiência de *benchmarking* da SPU se diferenciou bastante dos casos comuns de uso da ferramenta na gestão pública, já que Bowerman et al. (2002) afirmam que os órgãos comumente aplicam apenas o *benchmarking* de desempenho, sem necessariamente aplicar mudanças a partir disso.

Além das etapas ocorridas no processo de *benchmarking* da SPU, buscou-se descrever essa experiência sob outros aspectos. O Quadro 2, portanto, descreve outros aspectos relevantes identificados no processo estudado. Para auxiliar esta análise, foram utilizadas bases referenciais que englobam desde contribuições conceituais quanto de casos práticos relatados na literatura (ver, sobretudo, tópicos 2.2 e 2.4).

Principais características da experiência de <i>benchmarking</i>	Evidências	Bases referenciais para análise
A rede de contatos como um facilitador	“Fui colega de diversas pessoas que foram responsáveis pela experiência. O Secretário da SAL/MJ à época foi meu colega na USP, e haviam vários advogados que passaram aqui na SPU, que nós trouxemos da USP, e que foram para o MJ, e lá eles trabalharam com o Pensando o Direito. Então, já havia uma relação de amizade entre as pessoas”	Magd e Curry (2003); Silva e Fonseca (2009)
Formalidade (a partir da etapa de análise)	“Tudo ocorreu dentro de um processo formal, processual inclusive. [...] tudo foi relatado e documentado”	Bertoncello (2003)
Apoio e participação permanente do <i>benchmark</i>	“O edital foi feito a duas mãos, por nós [SPU] e por eles [MJ]. [...] Foi uma coisa bem participativa, [...] tivemos uma reunião com a SAL/MJ para debater proposta por proposta, [...] e eles sempre participando do processo”	Bowerman et al. (2002); Magd e Curry (2003)
Processo simples	“Tivemos uma reunião com os secretários-executivos do MPOG	Magd e Curry

Principais características da experiência de <i>benchmarking</i>	Evidências	Bases referenciais para análise
	e MJ, o Secretário de Assuntos Legislativos e outros membros, o nosso Secretário apresentou a eles a demanda, ela foi aceita, e com isso deu-se início ao processo de elaboração de um edital”	(2003)
Equipe enxuta	“ Participaram desse processo quatro pessoas da SPU e quatro do MJ, mas no caso deles, apenas três deles estiveram de forma mais permanente”	Magd e Curry (2003)
Mudança de paradigma como benefício indireto	“Chamo a atenção para algo que, metodologicamente, foi extremamente rico, que é a flexibilidade do modelo. A flexibilidade que tínhamos para rever o escopo das propostas com as proponentes foi para nós um aprendizado muito interessante. Quando a gente faz um processo licitatório clássico, não temos elasticidade para mudar nossa proposta. Nesse caso é diferente; essa flexibilidade é algo muito benéfico. Esse é um aprendizado para nós”	Fernandez, McCarthy e Rakotobe-Joel (2001); Brantes (2000)

Quadro 2. Descrição do processo de *benchmarking* da SPU

4.1.2 Resultados e continuidade

Os resultados da experiência de *benchmarking* são apontados claramente como sendo positivos para a Secretaria do Patrimônio da União. Com relação, especificamente, ao Projeto Pensando o Direito e à resultados de pesquisas que porventura auxiliaram e qualificaram as discussões jurídicas do órgão, não existem informações que permitem uma análise sobre resultados, tal como já se foi possível fazer na experiência do Ministério da Justiça. Isso porque a experiência da SPU é mais recente. Ainda assim, o entrevistado avaliou que o estabelecimento de parcerias com universidades foi algo bastante positivo para o órgão, o que está evidenciado no Quadro 3.

De todo modo, uma análise específica do próprio processo de *benchmarking* aponta resultados positivos. Um dos principais benefícios gerados está relacionado a uma mudança de um paradigma tradicional, o que, nesse caso, possibilitou à SPU um aprendizado organizacional quanto a novas alternativas de contratação e modelos de parcerias, mais ágeis e flexíveis.

O Quadro 3 a seguir evidencia o resultado desse caso de *benchmarking*, mostrando os benefícios identificados. Para auxílio à análise, foram utilizadas contribuições teóricas de alguns autores como bases referenciais (ver, principalmente, os subtópicos em 2.1).

Resultado (Sucesso/ Não-Sucesso)	Descrição do Resultado (principais benefícios identificados)	Evidências	Bases referenciais para análise
SUCESSO	Conhecimento e aplicação de ideias inovadoras e melhores práticas	<p>“Para nós, esse modelo deve ser expandido, porque é uma forma bem objetiva e barata de trazer a universidade para uma produção específica de conhecimento”</p> <p>“Com esse modelo, você tem uma diversidade de olhares, pois a universidade tem essa capacidade de traduzir diferentes perspectivas”</p>	Bogan e English (1996); Marini (2002); Fernandez, McCarthy e Rakotobe-Joel (2001)
	Mudança de paradigmas	<p>“Chamo a atenção para algo que, metodologicamente, foi extremamente rico, que é a flexibilidade do modelo. A flexibilidade que tínhamos para rever o escopo das propostas com as proponentes foi para nós um aprendizado muito interessante. Quando a gente faz um processo licitatório clássico, não temos elasticidade para mudar nossa proposta. Nesse caso é diferente; essa flexibilidade é algo muito benéfico. Esse é um aprendizado para nós”</p>	Fernandez, McCarthy e Rakotobe-Joel (2001)

Quadro 3. Resultado do processo de *benchmarking* da SPU

Como consequência do sucesso desse caso, o modelo de parcerias com universidades será continuado, uma vez que a SPU recentemente assinou contrato com o BID, cuja lógica de funcionamento será nos moldes do Pensando o Direito.

4.1.3 Fatores influentes para os resultados

O Quadro 4 apresenta os fatores de sucesso identificados na experiência de *benchmarking* da SPU. Para esta análise, a principal base referencial utilizada foi a pesquisa de Magd e Curry (2003).

Fatores de sucesso	Evidências
Rede de contato (acesso ao <i>benchmark</i>)	“Essa relação de conhecimento entre as pessoas favoreceu e facilitou muito, isso é inegável”
Consciência e alinhamento quanto aos objetivos	“Se você parte para o processo sabendo o que você quer, e a necessidade é real, isso facilita bastante”
Disposição do órgão	“A disposição das duas partes foi o principal fator para que esse processo acontecesse”
Disposição do <i>benchmark</i>	
Apoio da alta cúpula e liderança	“Um processo desse tem que ter liderança e o comprometimento da alta gerência” “Apoio da alta cúpula é um fator fundamental, é um fator que leva ao sucesso do processo”
Conhecimento técnico a respeito do tema específico	“A equipe que participa de um processo desse precisa conhecer bem a respeito do tema estudado”

Quadro 4. Fatores de sucesso do processo de *benchmarking* da SPU

Faz-se necessário ressaltar diferença entre o fator “Disposição do órgão” e “Apoio da alta cúpula”. A disposição está relacionada à existência de um grupo de pessoas que tem a disponibilidade de tempo e o interesse em realizar o processo de *benchmarking*. Somado a isso, o fator também se explica pela inexistência de atores internos que, por algum motivo, possam prejudicar a realização do processo.

Já o apoio da alta cúpula significa que membros da alta hierarquia estão de acordo com o processo, e podem contribuir para facilitar a sua realização, mesmo que não de maneira direta e permanente. No caso da SPU, esse apoio se materializa principalmente na figura do Secretário-Executivo do MPOG, uma vez que ele viabilizou a experiência, mas não participou do processo. Assim, pode haver o fator disposição sem que haja apoio, assim como a alta cúpula pode apoiar e até facilitar, sem que haja uma disposição suficiente no órgão para que a experiência de fato ocorra.

4.1.4 Análise complementar

A experiência de *benchmarking* da Secretaria do Patrimônio da União, no que se refere à efetiva implantação de um modelo que esteve baseado em uma experiência de sucesso, ofereceu um aprendizado ao órgão que vai além do processo ou do modelo em si. Ele está relacionado a uma abertura que se obteve com relação a modelos de contratação na administração pública. Uma vez que o Pensando o Direito não está enquadrado nas normas licitatórias tradicionais, isso ampliou e atualizou a visão dos membros do órgão com relação às alternativas que a SPU tem para contratar serviços, fazer compras ou firmar parcerias. Essa foi uma constatação relevante, uma vez que corrobora com Fernandez, McCarthy e Rakotobe-Joel (2001) com relação a um dos benefícios que o *benchmarking* pode trazer, qual seja, o de ajudar a se “pensar fora da caixa”, repensando paradigmas tradicionais. No caso da SPU, essa mudança de paradigma pode ser percebida a partir destas afirmações do entrevistado:

“Em relação à implantação da experiência, chamo a atenção para algo que, metodologicamente, foi extremamente rico, que é a flexibilidade desse modelo, que é algo muito bom para a administração pública. A flexibilidade que tínhamos para rever e rediscutir o escopo das propostas com as universidades proponentes foi para nós um aprendizado muito interessante. Esse era um viés muito interessante com relação à forma de contratação do Pensando o Direito. Ou seja, quando a gente faz um processo licitatório clássico, não temos elasticidade para mudar nossa proposta. Nesse caso é diferente, e a flexibilidade traz muito benefício. Esse é um aprendizado para nós e para a administração pública como um todo.” (Entrevistado SPU).

Com relação ao tipo de *benchmarking* (ver tópico 2.1.1) em que a experiência da SPU se enquadra, suas características denotam uma maior proximidade, tendo por base as descrições de Carpinetti e Melo (2002), ao *benchmarking* genérico. Não é possível enquadrá-lo como *benchmarking* de processo, visto que o foco não era em processos e operações de trabalho, e sim, em um modelo inovador de incentivo à pesquisa. Por outro lado, também não se tratou de *benchmarking* estratégico, sobretudo porque o incentivo a pesquisas não é uma atividade estratégica da SPU. Desse modo, o que caracteriza a experiência como de *benchmarking* genérico é a

preocupação em encontrar uma prática de sucesso, independentemente de quem aplica ou aplicou essa prática.

Uma constatação relevante desse estudo refere-se ao uso contínuo do *benchmarking* dentro da SPU. O órgão estuda experiências e práticas referenciadas de forma permanente, e com relação às mais diversas áreas e temas. Identificou-se, inclusive, determinado nível de padrão e organização do uso do *benchmarking*, e com razoável caráter estratégico. Conforme mencionou o entrevistado, essa prática não é recente, e a Secretaria já estabeleceu contatos e parcerias com inúmeros órgãos e instituições, nacionais e internacionais.

“A SPU tem uma série de interesses de busca de benchmarks. Agora, por exemplo, estamos discutindo a questão de sistemas georeferenciados. Buscamos a experiência da Embrapa, do Ministério do Ambiente, do Exército. A gente cataloga tudo isso. Estamos em contato com o Exército há mais de 2 anos. A gente vai a outros órgãos que têm algo que pode contribuir para nós, e assim a gente busca sempre aprimorar.” (Entrevistado SPU).

Nesse sentido, o entrevistado argumenta que o uso do *benchmarking* faz parte da gestão da SPU e traz uma grande contribuição para os resultados do órgão:

“O benchmarking contribui muito para os nossos resultados. O termo benchmarking aparece em nossas discussões correntemente. Não é um assunto novo, é algo que está em nossa gestão há muito tempo. [...] Estamos o tempo todo fazendo benchmarking.” (Entrevistado SPU).

4.2 O caso do Interlegis

A experiência de *benchmarking* do Interlegis ocorreu em um momento em que a área de pesquisa do órgão buscava alternativas e modelos para realização de pesquisas. Nesse contexto, uma relação de amizade entre o então Diretor de Formação e Atendimento à Comunidade Legislativa, James Carvalho, e alguns membros da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, gerou ao Interlegis a oportunidade de conhecer e analisar a experiência do Projeto Pensando o Direito.

4.2.1 O processo de *benchmarking*

De maneira semelhante ao caso de *benchmarking* da SPU, o processo no Interlegis se iniciou a partir de uma relação de amizade entre o Sr. Carvalho, identificado aqui como “Entrevistado Interlegis 1”, e membros da SAL/MJ:

“Tenho um amigo da época da FGV, que estava trabalhando com o Projeto Pensando o Direito, e a gente sempre trocava informações e ele passava documentos para mim a respeito do projeto.” (Entrevistado Interlegis 1).

Somando-se a isso, a Sra. Telma Venturelli, Coordenadora de Pesquisa do órgão, identificada aqui como “Entrevistado Interlegis 2”, mencionou a busca, naquele momento, por alternativas para ações de pesquisa:

“Estávamos interessados em conhecer modelos que a gente poderia utilizar para nossa área, e daí ficamos sabendo do projeto do Ministério da Justiça”. (Entrevistado Interlegis 2).

A partir das mencionadas demandas do Interlegis a respeito de pesquisas, o entrevistado, que à época era Diretor de Formação e Atendimento à Comunidade Legislativa, apresentou o caso aos outros diretores, e isso gerou um interesse em trocar experiências com o Ministério da Justiça:

“Em uma reunião da diretoria do Interlegis, eu mostrei a experiência, o pessoal achou interessante e quiseram conversar com o Ministério da Justiça para conhecer.” (Entrevistado Interlegis 1).

Houve, então, um primeiro contato institucional entre os órgãos, o que resultou em uma reunião na qual foi apresentado o Projeto Pensando o Direito à diretoria do Interlegis:

“Foi feita uma reunião, em que eles explicaram o que era o Pensando o Direito, trouxeram material para a gente ver, e a gente compartilhou experiências. A partir daí, trocamos algumas informações” (Entrevistado Interlegis 1).

Em semelhança à experiência da SPU, não se considerou necessário o deslocamento de uma equipe grande, tendo participado três membros do Ministério da Justiça, e os diretores do Interlegis.

Após a primeira reunião, entretanto, o processo não teve continuidade. Tratava-se de semestre eleitoral e de fim de governo, com projetos em andamento e questões urgentes que geraram um contexto de alta carga de demandas no Interlegis. Relatou-se, então:

“Aquilo não evoluiu como a gente gostaria, [...] e foi por uma questão de [falta de] oportunidade que não deu certo. Era um contexto de muito trabalho, de muitas demandas, e poucas oportunidades para pensar em um projeto.” (Entrevistado Interlegis 2).

Desse modo, percebe-se que não houve a continuação de um processo de *benchmarking*, dentro do que prevêm Fernandez, McCarthy e Rakotobe-Joel (2001) e Sarkis (2001). As etapas ocorridas, portanto, estão descritas no Quadro 5.

Etapas	Evidências
Coleta de dados	“Tenho um amigo da época da FGV, que estava trabalhando com o Projeto Pensando o Direito, e a gente sempre trocava informações e ele passava documentos para mim a respeito do projeto”
Análise e comparação	“Em uma reunião da diretoria do Interlegis, eu mostrei a experiência, o pessoal achou interessante e quiseram conversar com o Ministério da Justiça para conhecer.” “Foi feita uma reunião, em que eles explicaram o que era o Pensando o Direito, trouxeram material para a gente ver, e a gente compartilhou experiências. A partir daí, trocamos algumas informações”

Quadro 5. Etapas do processo de *benchmarking* do Interlegis

Assim como na experiência da SPU, o processo no Interlegis não partiu de um planejamento, e sim de uma oportunidade objetiva, fruto de uma relação de amizade entre membros dos órgãos. Entretanto, não houve continuidade. O órgão chegou a realizar uma análise, e mostrou interesse pela experiência. A etapa de efetiva implantação, contudo, não ocorreu. Dessa forma, o caso do Interlegis se enquadra naquilo que Bowerman et al. (2002) afirmam quanto à raridade de se encontrar experiências em que, a partir de um processo de análise e comparação, efetivamente se aplica uma prática ou modelo.

O processo de *benchmarking* do Interlegis, portanto, pode ser descrito da seguinte maneira, considerando-se suas principais características:

Principais características da experiência de <i>benchmarking</i>	Evidências	Bases referenciais para análise
A rede de contatos como um facilitador	<p>“Tenho um amigo da época da FGV, que estava trabalhando com o Projeto Pensando o Direito, e a gente sempre trocava informações e ele passava documentos para mim a respeito do projeto”</p> <p>“Esse processo foi fruto de uma relação mais próxima com esse membro do MJ”</p>	Magd e Curry (2003); Silva e Fonseca (2009)
Apoio e participação do <i>benchmark</i>	“Foi feita uma reunião, em que eles [MJ] explicaram o que era o Pensando o Direito, e trouxeram material para a gente ver”	Bowerman et al. (2002); Magd e Curry (2003)
Equipe enxuta	“A reunião teve a participação de três pessoas do MJ, e do Interlegis participaram todos os diretores”	Magd e Curry (2003)
Descontinuidade	“Aquilo não evoluiu como a gente gostaria, [...] e foi por uma questão de [...] poucas oportunidades para pensar em um projeto”	Bowerman et al. (2002); Martins (2005)
Concorrência entre outros projetos e prioridades	<p>“Era um contexto de muito trabalho, de muitas demandas”</p> <p>“Existiam outros projetos em andamento, e a gente estava trabalhando com muitas coisas”</p>	Bowerman et al. (2002)

Quadro 6. Descrição do processo de *benchmarking* do Interlegis

4.2.2 Resultados e continuidade

Naturalmente, o caso de *benchmarking* do Interlegis trata-se de uma experiência de não-sucesso. Uma afirmação com o termo “fracasso” não seria adequada, pois não houve uma tentativa de implantar aquilo que foi estudado e analisado. Ao invés disso, o processo foi interrompido, o que, reforça-se, Bowerman et al. (2002) indicam que é a situação mais comum no setor público, com relação ao *benchmarking*. Portanto, o fracasso não foi verificado, mas sim o não-sucesso da experiência. Inclusive, isso deixa em aberto a possibilidade de retomada do processo, para

implantar um projeto nos moldes do referenciado Pensando o Direito. O Quadro 7 evidencia o resultado da experiência e a sua descrição.

Resultado (Sucesso/ Não-Sucesso)	Descrição do Resultado	Evidências	Bases referenciais para análise
NÃO-SUCESSO	Descontinuidade	“Aquilo não evoluiu como a gente gostaria, [...] e foi por uma questão de [...] poucas oportunidades para pensar em um projeto”	Bowerman et al. (2002); Martins (2005)

Quadro 7. Resultado do processo de *benchmarking* do Interlegis

Como foi colocado, porém, a possibilidade de retomada do processo se manteve em aberto. De qualquer forma, não houve nenhum indicador quanto a isso, tampouco com relação à descontinuidade do processo em definitivo. Ou seja, a retomada ou não estará condicionada ao contexto, o que pode englobar, por exemplo: as prioridades definidas pela nova equipe de gestores do Interlegis; as novas demandas do órgão; e a percepção dos gestores quanto ao Pensando o Direito, além da avaliação quanto à própria necessidade ou viabilidade de implantação de um projeto que o tenha como referência.

4.2.3 Fatores influentes para os resultados

O Quadro 8 apresenta os fatores que levaram ao não-sucesso da experiência de *benchmarking* do Interlegis. Novamente, a principal base referencial utilizada foi a pesquisa de Magd e Curry (2003).

Fatores para o não-sucesso	Evidências
Prioridade baixa	“Existiam outros projetos em andamento” “Era um contexto de muito trabalho, de muitas demandas”
Indisponibilidade de tempo do órgão	“Um problema foi a indisponibilidade de tempo. A gente não teve essa disponibilidade”

Fatores para o não-sucesso	Evidências
	“Durante o período que aconteceu, não houve tempo para maturar”
Mudança da alta cúpula do órgão	“Isso ocorreu no segundo semestre do ano passado, final de ano, final de governo, e depois mudou a diretoria do Interlegis [...]”

Quadro 8. Fatores para o não-sucesso do processo de *benchmarking* do Interlegis

4.2.4 Análise complementar

Uma vez que a lógica do processo de *benchmarking* ocorrido no Interlegis se assemelha – até antes da etapa de implantação – daquela da experiência do SPU, a caracterização do mesmo enquanto tipo é a mesma. Ou seja, tratou-se de um processo de *benchmarking* genérico, mas que foi interrompido. Poderia haver uma interpretação de que ocorreu o *benchmarking* de desempenho, mas como a experiência não envolveu a comparação de indicadores, e sim a análise de um modelo como um todo, essa afirmação seria inadequada.

Algumas análises se fazem necessárias quanto a determinadas características do processo. Ainda que se trate de um caso de não-sucesso, alguns fatores apontam um “sucesso” no que se refere à ocorrência – mesmo que parcial – de um processo de *benchmarking*. Os dados apontam – considerando-se, também, o referencial teórico – que essa ocorrência foi possibilitada e facilitada por dois principais fatores:

- Existência de uma rede de contatos;
- Apoio e participação do *benchmark*.

O contexto do caso demonstra, também, que o fato de o processo ter ocorrido em um momento de transição prejudicou a sua continuidade. Justamente por isso, não há insumos para uma afirmação de que não houve apoio ou patrocínio (seja técnico ou político). Possivelmente, se a experiência tivesse sido dentro de um contexto mais estável, teria havido o desenvolvimento – ou algo próximo disso – de um projeto referenciado no Pensando o Direito.

De todo modo, em ambas as entrevistas, identificou-se que o *benchmarking* é uma ferramenta que o Interlegis utiliza de forma contínua. Conforme foi relatado, na

biblioteca do órgão, há diversas experiências relatadas de melhores práticas e casos de sucesso. Nesse sentido, a entrevistada afirmou:

“Sempre estamos olhando para fora para poder buscar e aplicar experiências de sucesso.” (Entrevistado Interlegis 2).

As colocações do outro entrevistado corroboram com essa percepção:

“Há uma busca rotineira por experiências exitosas, nós tínhamos uma aproximação, por exemplo, com a Assembleia Legislativa de Minas Gerais, que tem um planejamento estratégico muito bom.” (Entrevistado Interlegis 1).

“Um pessoal do IPEA esteve lá, fazendo uma apresentação [...] sobre um trabalho que eles estavam fazendo. [...] Sempre houve um interesse de se ter novas informações.” (Entrevistado Interlegis 1).

É perceptível, também, que o próprio papel que o Interlegis exerce facilita o desenvolvimento de uma cultura de troca de experiências, de *benchmarking* permanente. Nessa linha, o entrevistado afirmou:

“O Interlegis passa para as câmaras municipais e as assembleias legislativas estaduais as experiências sucesso. O órgão tem uma série de ações nesse sentido. É uma das funções do Interlegis: disseminar essas experiências.” (Entrevistado Interlegis 1).

4.3 Análise comparada

4.3.1 O processo de *benchmarking*

Uma das características mais claramente evidenciadas, considerando-se uma análise comparada dos casos de *benchmarking* na SPU e no Interlegis, diz respeito à importância da rede de contatos entre gestores públicos. Ainda que já se pudesse afirmar, sem dificuldade, que uma rede de contatos ampla e robusta facilita a prática do *benchmarking*, o que Magd e Curry (2003), por exemplo, já haviam identificado,

este estudo aponta que uma rede de contatos bem “gerenciada” promove um salto considerável com relação à facilitação à prática do *benchmarking*.

Ambos os órgãos estudados apresentavam demandas específicas que, em si, já justificariam a realização de *benchmarking* para conhecer uma experiência como o Pensando o Direito, do Ministério da Justiça. Não obstante, ficou claro que foi a existência de uma rede de contatos entre membros do MJ e os órgãos estudados que impulsionou as experiências de *benchmarking*.

Outra característica que, nesses casos, demonstrou estar relacionada a essa questão da rede de contatos foi a tendência a que a pessoa que estabelece os primeiros contatos com o potencial *benchmark* lidere e/ou patrocine o processo de *benchmarking*. Foi o caso do Secretário-Adjunto na experiência da SPU, e igualmente o caso do Diretor de Formação e Atendimento à Comunidade Legislativa na experiência do Interlegis. Essas pessoas foram a porta de entrada do *benchmark* e, ao mesmo tempo, foram os patrocinadores, ou seja, os grandes incentivadores, dentro de seus respectivos órgãos, da replicação do Pensando o Direito.

Ainda com relação à variável rede de contatos, é relevante se ressaltar a inexistência de insumos para que se afirme que a ausência dessa rede impede ou então dificulta a realização do *benchmarking*. Uma afirmação mais adequada, conforme os resultados desta pesquisa, poderia ser: “A existência, no órgão, de gestores com uma ampla rede de contatos favorece e facilita consideravelmente a prática do *benchmarking*”.

Outra variável que obteve destacada evidência na caracterização dos processos de *benchmarking* foi a disposição do *benchmark*, no caso o MJ, em apoiar e participar das experiências. Analisando isso a partir de um embasamento teórico, é possível se verificar uma tendência, especificamente no setor público, a que os órgãos que são referência, ou seja, os *benchmarks*, tenham interesse e disponibilidade para apoiar e participar das experiências de replicação de suas práticas. Essa afirmação corrobora com as contribuições de Bowerman et al. (2002).

Foi possível identificar, na descrição de como os órgãos estudados aplicam o *benchmarking*, que as experiências apresentam um caráter intermediário de formalidade e padrão. Retomando-se o estudo de Bertonecello (2003), menciona-se novamente que, no Brasil, nem empresas de grande porte costumam utilizar

padrões e modelos específicos para aplicação do *benchmarking*, tendo sido apontado que as empresas Xerox e Kodak despontam nesse quesito.

De todo modo, os dois órgãos estudados apresentaram algum nível de formalidade e padrão. A explicação mais plausível talvez seja que a presença de aspectos de formalidade e padrão esteja relacionada a uma preocupação com um enquadramento dentro normas da administração pública, que mantém uma lógica burocrática e formalista. Ainda assim, é interessante se ressaltar que o nível de padrão e robusteza percebido na experiência de *benchmarking* contínuo da Marinha (SILVA; FONSECA, 2009) continua sendo, como estes autores indicaram, uma característica pioneira e destacável deste órgão no âmbito nacional.

Ainda com relação ao aspecto de formalidade, os casos estudados sugerem que o processo de *benchmarking* inicia de maneira informal, inclusive sem a existência de uma etapa clara de planejamento. Assim, essa formalidade tenderia a aparecer e se estabelecer no decorrer do processo, sobretudo na etapa de implantação. Principalmente, sugere-se, quando o *benchmark* participa ativamente dessa etapa, o que se explica pela intensificação da relação entre os órgãos e, também, por consequência, do seu compartilhamento de informações.

Somando-se a essas características, foi possível perceber, nas experiências estudadas, que o processo de *benchmarking* é mais simples do que se costuma imaginar. Isso, especialmente, confronta com os autores “clássicos” sobre *benchmarking*, como Bogan e English (1996) e, sobretudo, Camp (1998). Esses autores, como é possível identificar no tópico 2.1, tendiam a definir conceitos de *benchmarking* que o apresentavam como tendo uma razoável complexidade.

Certamente, há casos de organizações que confirmam isso. Porém, estudos mais recentes, como de Magd e Curry (2003), tendem a caracterizar o *benchmarking* como uma ferramenta mais simples. Inclusive, entrando no cenário nacional, o estudo de Galoro (2008) corrobora com essa visão do *benchmarking* como sendo mais simples. Nesse contexto, portanto, os resultados do presente estudo estão mais alinhados com a perspectiva que apresenta o *benchmarking* como tendo uma aplicação relativamente simples.

Nesse cenário, há outro aspecto dos casos estudados que tende a confirmar esse caráter de simplicidade: trata-se da característica, nesses casos, de se aplicar o *benchmarking* por meio de uma equipe relativamente enxuta. Tanto na experiência da SPU quanto do Interlegis, trabalhou-se com uma equipe de quatro pessoas.

No entanto, uma vez que a própria experiência tida como o *benchmark*, o Pensando o Direito, era simples de entender e de aplicar, é perceptível que não teria sido necessária uma equipe grande. Desse modo, é de se sugerir que o tamanho da equipe esteja relacionado com o nível de complexidade da prática ou modelo referenciado. Não obstante, o contexto indica um entendimento de que, em geral, as equipes de *benchmarking* não precisam ser necessariamente grandes. Mais importante que isso, mostraram os casos, seria a necessidade de se definir uma equipe qualificada, que entende bem daquilo com que está trabalhando.

Finalmente, uma análise das etapas ocorridas nas experiências de *benchmarking* estudadas gera um questionamento acerca do quão flexível é e/ou pode ser um processo de *benchmarking*, especialmente no que se refere às etapas. Isso porque, em nenhum dos casos, foi possível perceber a existência da etapa de planejamento (ver tópico 2.1.3). Entretanto, foi igualmente identificado que não é possível afirmar que a ausência desta etapa invalida ou prejudica a aplicação da ferramenta.

Ou seja, possivelmente, se a organização planeja o seu processo de *benchmarking*, isso favorece a que a ferramenta traga resultados satisfatórios. Contudo e principalmente, não há insumos que apontem que a ausência de uma etapa clara e definida de planejamento dificulte o alcance de resultados positivos. Nesse sentido, então, o caso da SPU sugere o contrário: é factível que haja bons resultados, mesmo que não tenha havido um planejamento robusto ou sequer bem delineado.

Ainda com relação às etapas, comparando os casos deste estudo com aqueles levantados na revisão de literatura, é percebido que o nível de complexidade ou importância de cada etapa específica varia de acordo com as especificidades de cada processo de *benchmarking* e, também, das características da prática definida como *benchmark*. Assim, uma prática que seja, por exemplo, mais complexa, poderá demandar uma análise mais robusta. Igualmente, uma prática que envolve muitas variáveis e/ou que seja de maior alcance, eventualmente demandará uma coleta

mais detalhada. Por fim, uma experiência que envolve interesses conflitantes, por exemplo, possivelmente necessite de um bom planejamento.

Com base no que foi discutido acima, o Quadro 9 apresenta os resultados da análise comparada no que tange à descrição do uso e do processo de *benchmarking*. Uma vez que a análise está embasada nas discussões apresentadas nas análises individuais, todas as evidências estão lá explicitadas.

Características do uso e do processo de <i>benchmarking</i> conforme o estudo realizado	Comentários do autor	Bases referenciais para análise
A rede de contatos como um facilitador	A existência, no órgão, de gestores com uma ampla rede de contatos favorece e facilita consideravelmente a prática do <i>benchmarking</i>	Magd e Curry (2003); Silva e Fonseca (2009)
Apoio e participação do <i>benchmark</i>	Verifica-se uma tendência, especificamente no setor público, a que os órgãos que são <i>benchmarks</i> tenham interesse e disponibilidade para apoiar e participar das experiências de replicação de suas práticas	Bowerman et al. (2002); Magd e Curry (2003)
Nível intermediário de formalidade e padrão	O processo de <i>benchmarking</i> geralmente inicia de maneira informal. Assim, a formalidade tende a aparecer e se estabelecer no decorrer do processo, sobretudo na etapa de implantação. Principalmente, quando o <i>benchmark</i> participa ativamente dessa etapa	Bertoncello (2003); Silva e Fonseca (2009)
Processo simples como tendência	Autores “clássicos” definiam conceitos de <i>benchmarking</i> que o apresentavam como tendo uma razoável complexidade. Porém, estudos mais recentes tendem a caracterizar o <i>benchmarking</i> como uma ferramenta mais simples	Magd e Curry (2003); Galoro (2008); Camp (1998); Bogan e English (1996)
Preferência por equipes enxutas, mas qualificadas	Em geral, as equipes de <i>benchmarking</i> não precisam ser necessariamente grandes. Mais importante que isso é a necessidade de se definir uma equipe qualificada, que entende bem daquilo com que está trabalhando	Magd e Curry (2003)
Relatividade da importância do planejamento	Em um processo de <i>benchmarking</i> , é factível que haja bons resultados, mesmo que não tenha havido um planejamento robusto ou sequer bem delineado	Fernandez, McCarthy e Rakotobe-Joel (2001); Sarkis (2001)
Processo flexível e adaptável ao contexto	O nível de complexidade ou importância de cada etapa varia de acordo com as especificidades de cada processo de <i>benchmarking</i> e, também, das características da prática definida como <i>benchmark</i>	Fernandez, McCarthy e Rakotobe-Joel (2001); Sarkis (2001)

Quadro 9. Descrição do uso e do processo de *benchmarking* conforme estudo realizado

4.3.2 Resultados e continuidade

O Quadro 10 consolida os resultados dos casos estudados e suas respectivas situações com relação à continuidade.

Caso	Resultado	Descrição do Resultado	Continuidade
SPU	SUCESSO	Conhecimento e aplicação de ideias inovadoras e melhores práticas	Sim (contratação junto ao BID)
		Mudança de paradigmas	
Interlegis	NÃO-SUCESSO	Descontinuidade	Indefinida

Quadro 10. Resultados comparados das experiências de *benchmarking*

4.3.3 Fatores influentes para os resultados

A partir da análise comparada dos casos, considerando, também, os contextos individuais e, além disso, todo o referencial teórico abordado, definiu-se que, para uma definição mais fidedigna com relação aos fatores associados ao sucesso do *benchmarking*, seria necessária uma divisão desses fatores em duas categorias, conforme proposto abaixo:

1. Fatores críticos de sucesso;
2. Fatores auxiliares de sucesso.

Desse modo, os fatores críticos de sucesso são aqueles que, no contexto deste estudo, foram identificados como fatores necessários, ou seja, cuja ausência faria com que a chance de sucesso do processo de *benchmarking* fosse notadamente prejudicada. Por sua vez, segundo essa proposta, os fatores auxiliares são os que, a partir do estudo, foram identificados como sendo aqueles cuja presença contribui efetivamente para que o processo de *benchmarking* tenha sucesso. Entretanto, estes não foram definidos como fatores cuja ausência necessariamente prejudicaria o *benchmarking*.

Nesse sentido, foram identificados, com clareza, quatro fatores críticos de sucesso e quatro fatores auxiliares de sucesso. Entretanto, faz-se a importante ressalva de que não houve a pretensão de se inferir um conjunto “definitivo” de fatores de sucesso, uma vez que, até mesmo por se tratar de pesquisa exploratória, o objetivo é oferecer uma contribuição que deve ser analisada em seu contexto e, a partir daí, comparada com outros. Naturalmente, um estudo de dois casos não teria a pretensão de encontrar respostas conclusivas, e sim indicativas, dentro da lógica das ciências sociais aplicadas.

É relevante também a ressalva de que não há um ordenamento entre os fatores. Ou seja, entre os fatores críticos de sucesso, não houve o estabelecimento de níveis de importância, uma vez que tal análise não teria relevância para o estudo. O mesmo ocorre entre os fatores auxiliares. Portanto, ainda que determinado fator seja mais evidente do que outro nos casos estudados, isso não significa que o mesmo seja mais importante enquanto um fator de sucesso.

4.3.3.1 Fatores críticos de sucesso

O primeiro fator crítico de sucesso identificado trata-se da disposição do próprio órgão. Uma análise comparada dos dois casos indica com clareza que a ausência dessa disposição foi determinante para o não-sucesso do caso de *benchmarking* do Interlegis. Ao mesmo tempo, sua presença no caso SPU favoreceu a que essa experiência obtivesse sucesso.

No caso Interlegis, foram relatados aspectos com relação a tempo e a excesso de demandas. Nesse contexto, não houve a disposição, a vontade ou o incentivo para que o Projeto Pensando o Direito pudesse ser a referência de um modelo próprio do órgão. Já a experiência da SPU deixa claro que a equipe envolvida, liderada pelo então Secretário-Adjunto, apresentou disponibilidade de tempo e interesse em construir uma modelo para a Secretaria. Não tendo havido essa disponibilidade, não haveria quem realizasse esse processo. É dentro dessa lógica, então, que Magd e

Curry (2003) destacam o mesmo fator como necessário para o sucesso do *benchmarking* no setor público.

Somado a isso, foi possível delinear como outro fator crítico de sucesso o conhecimento técnico a respeito do tema específico (foco do processo de *benchmarking*). Uma característica que se sobressaiu na análise da experiência da SPU foi que a equipe que aplicou o *benchmarking* era muito qualificada, no caso, dentro do escopo do conhecimento jurídico. Não é um fator que garante o sucesso – até porque, a equipe que participou do processo no Interlegis também era qualificada –, mas ele o favorece bastante.

Além disso, baseando-se na literatura adotada, é possível se perceber que, em condições normais, a ausência de uma equipe qualificada gerará uma dificuldade marcante para que o *benchmarking* tenha sucesso. Isso corrobora também com a pesquisa de Magd e Curry (2003), que igualmente identificou esse fator como crítico.

Em seguida, apresenta-se o apoio da alta cúpula e liderança como fator crítico de sucesso. Esse apoio foi destacado pelo entrevistado da SPU, ao se referir à participação do Secretário-Executivo do MPOG no processo de *benchmarking* com o MJ. Além disso, o Secretário-Adjunto – que faz parte da alta cúpula – foi a principal liderança dessa experiência, contribuindo efetivamente para que o órgão aproveitasse esse *benchmarking* e os seus benefícios.

Paralelamente, o caso de *benchmarking* do Interlegis aponta de forma clara para a ausência, naquele contexto, de um apoio efetivo da alta cúpula, e principalmente de uma liderança. Assim, o principal patrocinador dessa experiência saiu do órgão e, até o momento, esse “papel” não encontrou um substituto. Por fim, somando-se a isso, novamente se trata de um fator que foi mencionado por Magd e Curry (2003).

O quarto fator crítico de sucesso que o estudo aponta é a consciência e alinhamento quanto aos objetivos, outro ponto cuja presença na experiência da SPU foi clara. Diferentemente, uma análise do contexto do caso Interlegis denota que não se chegou a propriamente identificar um objetivo comum e claro em relação ao processo de *benchmarking*. Ou seja, o órgão se encontrava em uma situação que impossibilitou qualquer alinhamento, e isso contribuiu para que o processo não tivesse continuidade. O fator consciência e alinhamento quanto aos objetivos não é

explicitamente mencionado por Magd e Curry (2003). Não obstante, percebe-se que o conjunto de fatores que eles definiram englobam esse fator.

O Quadro 11 consolida os quatro fatores críticos de sucesso.

Fatores críticos de sucesso	Comentários do autor
Disposição do órgão	A disposição, como mostra o estudo dos casos, é condição básica para que um processo de <i>benchmarking</i> possa ter sucesso
Conhecimento técnico a respeito do tema específico	Considerando-se que o <i>benchmarking</i> envolve a realização de estudos aprofundados, se a equipe não tem o devido conhecimento técnico, não terá nem mesmo condições de definir o que é positivo e o que não é.
Apoio da alta cúpula e liderança	No contexto da gestão pública, o apoio da alta cúpula mostra-se indispensável, pois o <i>benchmarking</i> comumente envolve uma troca intensa de informações entre órgãos diferentes
Consciência e alinhamento quanto aos objetivos	Se não existe o alinhamento e sequer o entendimento de qual é o objetivo para realização do <i>benchmarking</i> , é pouco provável que o processo traga resultados

Quadro 11. Fatores críticos de sucesso do uso do *benchmarking*

4.3.3.2 Fatores auxiliares de sucesso

A característica comum mais evidente dos casos estudados foi a existência de uma rede de contatos que, mais do que favoreceu, impulsionou a realização do *benchmarking*. E esse é o primeiro fator auxiliar de sucesso. Ainda que a ausência de uma rede de contatos não possa significar que uma experiência de *benchmarking* não vá ser sucedida, os estudos puderam mostrar que, havendo essa característica, a chance de sucesso cresce de forma destacada. Esse é um fator que Magd e Curry (2003) definiriam como acesso a *benchmarks*.

Outro fator de evidenciada relevância nos casos estudados é a disposição do *benchmark* em apoiar e participar dos processos de *benchmarking*. Mais uma vez, percebe-se que a ausência desse fator não necessariamente impede o eventual sucesso do *benchmarking*. Até porque, isso faria com que o *benchmarking* de desempenho, que não costuma envolver contatos diretos, deixasse de ter qualquer utilidade. Por outro lado, se o *benchmark* tem a disposição em contribuir, a chance

de sucesso da experiência é notadamente aumentada, e o próprio Pensando o Direito é um exemplo disso, como mostraram os resultados do estudo.

Um terceiro fator auxiliar de sucesso foi identificado especialmente a partir do caso Interlegis: trata-se de necessidade de haver estabilidade administrativa. Isso porque foi justamente o fato de o processo de *benchmarking* ocorrido no órgão ter sido dentro de um momento eleitoral e turbulento que fez com que não se pudesse discutir a experiência em profundidade, e principalmente desenvolver e implantar um modelo próprio. A experiência do Interlegis é clara com relação a esse aspecto: em momentos de instabilidade administrativa, não é recomendado discutir inovações ou mudanças internas. Dessa forma, um cenário de estabilidade favorece a que se possa realizar um processo de *benchmarking*.

Por fim, uma das tendências que a pesquisa aponta diz respeito à simplicidade do processo de *benchmarking*. Essa simplicidade contribui para uma análise objetiva e mais ágil, reduzindo eventuais desperdícios e aumentando as chances de se obter um resultado positivo.

Fatores auxiliares de sucesso	Comentários do autor
Rede de contatos	Foi a característica mais evidente de ambos os casos estudados. Em ambos, a experiência nasceu por intermédio de pessoas que foram colegas de universidade
Disposição do <i>benchmark</i>	Talvez essa tenha sido a segunda característica mais evidente dos casos. O interesse e a disposição do MJ em apoiar e participar do <i>benchmarking</i> facilitou o processo
Estabilidade administrativa	A experiência do Interlegis evidencia como a estabilidade administrativa poderia contribuir para uma experiência de <i>benchmarking</i> que fosse efetiva
Simplicidade	Cada vez mais, os processos de <i>benchmarking</i> são mais simples, e isso agiliza os processos e os deixa mais efetivos

Quadro 12. Fatores auxiliares de sucesso do uso do *benchmarking*

4.3.4 Análise complementar

Este estudo traz complementações com relação à discussão sobre os tipos de *benchmarking* mais comumente aplicados no setor público (ver tópico 2.2), e quais

podem gerar bons resultados. Autores como Magd e Curry (2003), Andersen, Henriksen e Spjelkavik (2008) e Bowerman et al. (2002) abordaram esse tema. De forma geral, há um entendimento de que o *benchmarking* mais comum é o de desempenho, e que o tipo de *benchmarking* com maior chance de sucesso é o de processos. Além disso, discute-se que o *benchmarking* estratégico também pode gerar resultados, mas sua aplicação é mais rara.

Com relação a esse assunto, este estudo traz resultados complementares: o *benchmarking* genérico, relacionado à busca pelas melhores práticas, independentemente do tipo de parceiro ou da prática (ver tópico 2.2.1), parece ganhar importância, considerando-se que é o tipo mais destacadamente presente na gestão de ambos os órgãos estudados.

Tanto a SPU quanto o Interlegis mostraram, não apenas pela experiência de *benchmarking* com o MJ, que aplicam a ferramenta de maneira permanente, e em um contexto que mais pôde se enquadrar na conceituação de *benchmarking* genérico. Um projeto como o Pensando o Direito, por exemplo, que não apresenta uma complexidade enquanto trâmite operacional, não pode se enquadrar como *benchmarking* de processo, e também não é o mais adequado colocá-lo como *benchmarking* estratégico.

O rol de *benchmarks* da SPU, por exemplo, é bastante diversificado, tanto com relação ao parceiro (EMBRAPA, Ministério do Meio Ambiente, Exército e outros) quanto com relação ao foco dos estudos (sistemas, projetos, gestão fundiária). Ou seja, a lógica de contribuição da ferramenta está relacionada à busca permanente por melhores experiências, onde eles estiverem. É nesse sentido, portanto, que este estudo insere o *benchmarking* genérico como uma tendência percebida.

Este estudo comparado também apresenta algumas discussões complementares acerca do uso do *benchmarking* no contexto da gestão pública brasileira. No contexto estudado, foi perceptível que uma maior utilização da ferramenta parece acompanhar uma mudança no perfil da gestão de determinados órgãos, que se torna, aos poucos, mais estratégica. Há uma consciência maior com relação à necessidade de ser desenvolver uma boa gestão, e isso parece favorecer a consciência de que os órgãos precisam trocar experiências. Analisando os casos estudados conjuntamente ao caso da Marinha levantado por Silva e Fonseca (2009),

sugere-se que o *benchmarking* se insere mais concretamente na gestão de um órgão quando ele passa a trabalhar dentro de uma linha mais estratégica.

Ainda assim, é perceptível que o nível de uso do *benchmarking* relatado por Silva e Fonseca (2009) não foi percebido dentro de outros órgãos. No caso da SPU e do Interlegis, por exemplo, da mesma maneira que ficou evidente a aplicação contínua do *benchmarking*, também pôde ser percebido que não se trata de alguma espécie de “movimento”, tal como já ocorreu no Reino Unido, conforme relatado no referencial teórico. Ou seja, órgãos que aplicam o *benchmarking* continuamente não parecem fazê-lo dentro de um contexto mais amplo e estratégico. Nesse sentido, uma variável que parece ser importante é a questão da oportunidade.

Essencialmente, ambos os casos estudados tratam-se de experiências que foram fruto de uma oportunidade, que nasceu de uma rede de contatos. Não foi a busca pela solução de um problema que motivou as experiências estudadas, e sim uma oportunidade. Assim, a constatação relevante que se faz é com relação a como essa variável “rede de contatos” pode ser importante para que os órgãos públicos aprendam uns com os outros.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Este estudo teve como objetivo descrever o uso e os resultados da aplicação do *benchmarking* no setor público brasileiro e, a partir disso, identificar fatores críticos de sucesso.

Assim, um dos objetivos específicos definidos foi o de escrever e comparar, entre os casos estudados, o uso do *benchmarking* e o seu processo. Com base nisso, e levando-se em consideração o referencial teórico, foi possível identificar, por exemplo, que experiências de *benchmarking* podem ser bastante facilitadas pela existência de redes de contato. Percebeu-se também uma tendência, no setor público, a que os *benchmarks* se disponham a apoiar e a participar de processos de replicação de suas experiências.

Observou-se o uso do *benchmarking* também como sendo simples e flexível, com equipes enxutas e, inclusive, a etapa de planejamento do processo de *benchmarking* apresentou-se com uma importância apenas relativa. Outro aspecto percebido foi quanto a um nível intermediário de formalidade e padrão das experiências de *benchmarking*.

Outro objetivo específico envolveu identificar fatores críticos associados ao sucesso do uso do *benchmarking* nos órgãos públicos. Após a análise comparada dos casos, esses fatores foram divididos entre fatores críticos de sucesso, aqueles considerados necessários para que um processo de *benchmarking* tenha sucesso; e fatores auxiliares de sucesso, que são aqueles que contribuem efetivamente para o *benchmarking*, mas cuja ausência não indica a não obtenção de sucesso. Identificaram-se após as análises, portanto, os seguintes fatores críticos de sucesso:

- Disposição do órgão;
- Conhecimento técnico a respeito do tema específico;
- Apoio da alta cúpula e liderança;
- Consciência e alinhamento quanto aos objetivos.

Por sua vez, os fatores auxiliares de sucesso identificados foram:

- Rede de contatos;
- Disposição do *benchmark*;
- Estabilidade administrativa;
- Simplicidade.

O terceiro objetivo era de identificar os tipos de *benchmarking* que têm sido aplicados e, principalmente, quais desses tipos têm maior potencial para gerar resultados efetivos nos órgãos públicos. Uma análise conjunta entre os casos estudados e o referencial teórico aponta que o *benchmarking* de desempenho é o mais comumente aplicado nos órgãos. Entretanto, foi identificada uma tendência de aplicação do *benchmarking* genérico, segundo os casos estudados. Os órgãos estudados aplicam mais comumente esse tipo de *benchmarking*, com obtenção de resultados diversos.

Portanto, consideram-se alcançados os objetivos específicos e, conseqüentemente, o objetivo geral, de descrever o uso e os resultados da aplicação do *benchmarking* no setor público brasileiro e, a partir disso, identificar fatores críticos de sucesso.

Foi possível perceber que, no Brasil, de fato o uso do *benchmarking* é incipiente. As primeiras etapas da pesquisa demonstraram isso claramente. Contatos preliminares com órgãos públicos mostraram, inclusive, que muitos pensam que o *benchmarking* é algo “errado”, ou que não é uma prática bem-vinda. A partir de conversas com técnicos da ENAP, recebeu-se o alerta de que vários órgãos negariam que aplicam o *benchmarking*. De fato, isso se concretizou. Até mesmo órgãos identificados em análise documental como tendo aplicado um processo de *benchmarking* negaram tal informação. Órgãos premiados alertavam que sabiam que determinada prática foi alvo de *benchmarking*, mas que ninguém assumiria isso.

No setor privado, tais preocupações poderiam ser justificadas. Entretanto, considerando-se os aspectos de transparência e a ausência de relações de competição, não há motivos para que se pense que o *benchmarking* não é uma ferramenta positiva de gestão para os órgãos públicos.

De todo modo, mesmo que se tenha identificado que o *benchmarking* não é uma ferramenta difundida, identificou-se que alguns órgãos o aplicam rotineiramente. É o

caso, por exemplo, da Secretaria do Patrimônio da União, que aplica a ferramenta há anos, já tendo estabelecido inúmeras parceiros de *benchmarking*.

Isso permite que se conclua, portanto, que, por um lado, de fato a ferramenta não costuma ser aplicada. Por outro lado, existem experiências relevantes e, principalmente, alguns órgãos que aplicam o *benchmarking* de maneira contínua.

Esta pesquisa tem como limitação o fato de ter comparado apenas dois casos, o que indica a necessidade de cautela quando da análise de seus resultados. Generalizações não são recomendadas.

Para um aprofundamento do tema abordado, será necessário que novas pesquisas sejam feitas. Recomenda-se, em especial, um estudo de caso aprofundado da Secretaria do Patrimônio da União, que aplica o *benchmarking* continuamente. Além disso, recomenda-se que sejam realizados novos estudos de casos múltiplos entre órgãos públicos. Novos insumos poderão confirmar os fatores de sucesso identificados, ou então revê-los e atualizá-los. Desenvolvendo pesquisas sobre a ferramenta, se está ajudando a disseminá-la.

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: 2 out. 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: 25 set. 2011.
- 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.

GALORO, C. A. O. **A aplicação da técnica de referência (benchmarking) em serviços de medicina laboratorial**. 2008, 64p. Tese (Doutorado em Ciências) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

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

INTERLEGIS. Brasília, 2011. Disponível em:
<http://www.interlegis.leg.br/informacoes_institucionais>. Acesso em: 14 out. 2011.

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

LUNDEVALL, 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, 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.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Projeto Pensando o Direito**. 15º Concurso Inovação da ENAP, Brasília, 2011. Disponível em:
<http://inovacao.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=14&Itemid=32>. Acesso em: 8 out. 2011.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=227&sec=24>>. Acesso em: 14 out. 2011.

MORAES, D. C. P.; FERLA, A. A.; CRUZ, A. P. C.; LEMOS, F. S. **Ouvidorias como dispositivos de gestão participativa de políticas públicas**: sua história e experiência no Pará. In: III Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília, 2010.

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.

SÁ, J. W. B. M. **Modelo de avaliação de desempenho da gestão organizacional pública**. 2005. 145 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2005.

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

SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?sec=9>>. Acesso em: 14 out. 2011.

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.

APÊNDICES

Apêndice A – Alinhamento das perguntas das entrevistas aos objetivos da pesquisa

Objetivo específico	Perguntas
Identificar fatores críticos associados ao sucesso do uso do <i>benchmarking</i> nos órgãos públicos	Como o (a) Sr. (a) descreve a equipe que participou do processo em termos de quantidade de pessoas, qualificação e disponibilidade (tempo e interesse).
	Houve apoio da alta cúpula do seu órgão durante o processo?
	Qual era a disponibilidade (tempo, interesse, capacidade) do órgão premiado em contribuir para a troca de experiência? Houve participação de membros desse órgão durante todo o processo?
	Como o (a) Sr. (a) descreve o nível de complexidade da experiência que foi premiada?
	Houve um planejamento prévio para a realização do processo? Havia aspectos de formalidade e padrão?
	Houve resistência interna no órgão para a implantação da nova prática/modelo?
	Quais fatores o (a) Sr. (a) considera que foram importantes para o resultado do processo?
	O (A) Sr. (a) consegue identificar traços comuns e divergentes entre o seu órgão e o órgão premiado que possam ter interferido para o sucesso da experiência?
Descrever e comparar, entre os casos estudados, o uso do <i>benchmarking</i> e o seu processo	O que levou o seu órgão a ir atrás do órgão premiado para conhecer a experiência?
	Como foi estabelecido o primeiro contato com o órgão premiado, havia algum nível de proximidade anterior?
	Como foi feita a análise da experiência premiada, sobretudo em relação à possibilidade de replicação ou adaptação à realidade e contexto do seu órgão?
	Quais foram os resultados que vocês atingiram? Houve alguma análise baseada em indicadores?
	Em quanto tempo os resultados foram percebidos? Foi necessário rever o modelo e fazer alterações?
	Como o (a) Sr. (a) pode descrever o processo de mudança, de implantação da nova prática/modelo?
	Quais foram os obstáculos ocorridos no processo?
	A nova prática ainda persiste?
O órgão já havia replicado ou adaptado outras experiências de sucesso? O (A) Sr. (a) considera que essa prática é frequente e contínua no órgão? Se sim, ela contribuiu para os resultados do órgão?	

Objetivo específico	Perguntas
Identificar os tipos de <i>benchmarking</i> que têm sido aplicados e, principalmente, quais desses tipos têm maior potencial para gerar resultados efetivos nos órgãos públicos	Quais foram as etapas ocorridas no processo?

É importante salientar que algumas perguntas são relacionadas a mais de um objetivo. Ressalta-se, também, que outras perguntas pontuais foram feitas, dentro do contexto de cada entrevista. Ademais, o quadro acima não retrata a ordem utilizada no roteiro das entrevistas. Esta ordem pode ser verificada no Apêndice B.

Apêndice B – Roteiro de perguntas da entrevista semi-estruturada

1. O que levou o seu órgão a ir atrás do órgão premiado para conhecer a experiência?
2. Como o órgão obteve conhecimento do caso premiado?
3. Como foi estabelecido o primeiro contato com o órgão premiado, havia algum nível de proximidade anterior?
4. Como foi feita a análise da experiência premiada, sobretudo em relação à possibilidade de replicação ou adaptação à realidade e contexto do seu órgão?
5. Quais foram as etapas ocorridas no processo?
6. Houve um planejamento prévio para a realização do processo? Havia aspectos de formalidade e padrão?
7. Houve resistência interna no órgão para a implantação da nova prática/modelo?
8. Como o (a) Sr. (a) descreve a equipe que participou do processo em termos de quantidade de pessoas, qualificação e disponibilidade (tempo e interesse).
9. Houve apoio da alta cúpula do seu órgão durante o processo?
10. Qual era a disponibilidade (tempo, interesse, capacidade) do órgão premiado em contribuir para a troca de experiência? Houve participação de membros desse órgão durante todo o processo?
11. Como o (a) Sr. (a) descreve o nível de complexidade da experiência que foi premiada?
12. Como o (a) Sr. (a) pode descrever o processo de mudança, de implantação da nova prática/modelo?
13. Quais foram os obstáculos ocorridos no processo?
14. Quais foram os resultados que vocês atingiram? Houve alguma análise baseada em indicadores?
15. Em quanto tempo os resultados foram percebidos? Foi necessário rever o modelo e fazer alterações?
16. Quais fatores o (a) Sr. (a) considera que foram importantes para o resultado do processo?
17. O (A) Sr. (a) consegue identificar traços comuns e divergentes entre o seu órgão e o órgão premiado que possam ter interferido para o resultado da experiência?
18. A nova prática ainda persiste?
19. O órgão já havia replicado ou adaptado outras experiências de sucesso? O (A) Sr. (a) considera que essa prática é frequente e contínua no órgão? Se sim, ela contribuiu para os resultados do órgão?