

Estudo da implantação do *Balance Scorecard* (BSC) no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Iphan

Study of the implantation of Balance Scorecard (BSC) at Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Iphan

Lilian Rodrigues de Oliveira Rosa*, João Luiz Passador**

Resumo: O texto apresenta o estudo da implantação do *Balance Scorecard* (BSC) e do mapa estratégico, de Kaplan e Norton (2004), no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Iphan. O objetivo é descrever e analisar a coerência dos objetivos estratégicos em relação às perspectivas prioritárias do Iphan: a sociedade, a sua atuação e a organização interna, como meios para enfrentar os desafios inerentes ao campo do patrimônio cultural, que se torna cada vez mais complexo.

Palavras-chave: Patrimônio. Gestão do patrimônio cultural. *Balance Scorecard*. Mapa estratégico. Iphan.

Abstract: The paper presents the study of the implantation of Balance Scorecard (BSC) and the strategic map, by Kaplan and Norton (2004), at Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Iphan. One aims at describing and analyzing the coherence of the strategic objectives concerning Iphan's paramount perspectives: society, its procedure and its internal organization, such as means to face inherent challenges to the field of cultural patrimony, which becomes more and more complex.

Keywords: Heritage. Management of cultural heritage. Balance Scorecard. Strategic map. Iphan.

1. Introdução

A fila para contemplar o Davi, de Michelângelo, na *Galleria degli Uffizi* Fiorentina. A multidão que se comprime e avança lentamente pelos corredores do Museu Vaticano para, ao final, erguer a cabeça e sondar brevemente o teto da Capela Sistina. Esses são exemplos da ampliação, por parte da sociedade contemporânea, do interesse pelo patrimônio cultural. Esse fenômeno é mundial e, de acordo com Choay (2006), é sentido há décadas em várias partes do mundo, tais como Europa, Egito e

* Doutora e mestre em História, com estágio de pós-doutoramento em Administração das Organizações na área de Patrimônio Cultural pela FEA-RP/USP. Professora Titular III do curso de História do Centro Universitário Barão de Mauá, na cadeira de Patrimônio Cultural. Pesquisadora do Instituto Paulista de Cidades Criativas e Identidades Culturais, IPCCIC. Realiza pesquisas na área de História Política e Cultural, atualmente com foco em políticas públicas de patrimônio cultural. E-mail: lilian.rosa2010@gmail.com

** Doutor em Administração de Empresas pela FGV-SP, mestrado em Administração Pública e Governo FGV-SP e livre docência em Administração pela FEARP/USP. Possui especialização pela Università Commerciale Luigi Bocconi, Milão – Itália. Atualmente é professor associado do Departamento de Administração da Faculdade de Economia Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da USP; do Programa de Pós-Graduação da FEA-RP e do Programa de Pós-Graduação da Medicina-RP da USP. Atua como coordenador do Centro de Estudos em Gestão e Políticas Públicas Contemporâneas – GPublic, com ênfase na pesquisa de cooperação e gestão de redes interorganizacionais, políticas públicas para o desenvolvimento e educação formal de gestores. Pesquisador do Observatório Nacional da Educação (INEP/MEC/CAPES). E-mail: jlpassador@usp.br

Japão. Nesse sentido, é necessário levantar duas questões: o potencial positivo desse aumento de interesse, ao contribuir para a geração de renda, neste caso, por meio do turismo; e, por outro lado, há que serem destacados os efeitos negativos desse mesmo processo, relacionados à ameaça de transformação dos bens culturais em mercadorias.

Aqui no Brasil, a problemática é a mesma. Milhares de pessoas acorrem ao Pelourinho, em Salvador, às cidades históricas mineiras, entre outros lugares preservados. Paralela ao crescimento do interesse está a complexificação conceitual, caracterizada pelo alargamento do que se entende como patrimônio cultural.

Os órgãos de preservação precisaram adaptar sua gestão a essa nova realidade. No caso do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, o Iphan, criado em 1937 pelo Decreto nº. 25, ainda se soma mais um desafio: enfrentar a descontinuidade político-administrativa da qual o Instituto foi alvo ao longo da sua história uma vez que sua estrutura foi diversas vezes alterada e sua autonomia afetada, como ocorreu em 1999, com a criação da Secretaria de Patrimônio, Museus e Artes Plásticas, que manteve ações em duplicidade com o Iphan, esvaziando parte de suas funções e desarticulando o órgão. Com a extinção dessa secretaria em 2003, o Iphan levaria anos para se recuperar.

A partir de 2006, iniciou a discussão da necessidade de planejamento estratégico no Instituto. Para Giacobbo (1997), um dos meios que órgãos públicos vêm encontrando para mitigar os efeitos nocivos da descontinuidade, bem como melhorar sua eficiência, é a adoção de ferramentas de planejamento já bastante consolidadas no setor privado. Foi nesse mesmo caminho que, ao final de seis anos de tentativas que acabaram por não ser implementadas de fato, o Iphan adotou, em 2013, o *Balance Scorecard* (BSC) e construiu o seu mapa estratégico, como ferramentas de melhoria da eficiência da gestão do patrimônio cultural brasileiro. A descrição desse processo é o objeto desse relato de experiência.

2. Métodos e fontes

Esse relato integra uma pesquisa mais ampla sobre o planejamento estratégico implantado no Iphan, entre 2006 e 2014, que foi foco de estudo no programa de pós-doutoramento da FEA-RP/USP. Para a sua consecução, realizou-se uma pesquisa qualitativa de caráter exploratório nos relatórios de gestão publicados pelo órgão nesse período, visando compreender as motivações para a elaboração das estratégias de gestão do patrimônio cultural brasileiro. Em seguida, foi feita uma entrevista com

um roteiro semiestruturado com a responsável pela implantação do BSC no Iphan, a partir de 2013, Harley Almeida¹. Após reconstituir o processo de planejamento², os dados foram empregados na compreensão da elaboração do mapa estratégico do Iphan, cujos resultados são o objeto desse relato de experiência.

3. A situação

Já no final do século XX, autores como Françoise Choay (1992: 2006) apontavam para o crescimento exponencial da área de patrimônio em três extensões: tipológica, cronológica e geográfica. A ênfase quase exclusiva nas artes consolidadas e na arquitetura foi extrapolada, envolvendo novos objetos de preservação, antes não contemplados pelas políticas públicas. Mundialmente, e consequentemente, se estabeleceu um novo regime de proteção. Com a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Imaterial, de 2003, a Unesco definiu como objeto de salvaguarda também a dimensão simbólica, envolvendo a proteção não apenas dos bens e manifestações culturais tradicionais, mas também as relações sociais e afetivas a ele vinculadas (GARCIA, 2014).

Mesmo antes da Convenção de 2003, essa inflexão no campo do patrimônio já ocorria no Brasil. O movimento nesse sentido ocorreu a partir da promulgação da Constituição de 1988. A nova Carta Magna e os subsequentes marcos legais que regulamentaram essa área aprofundaram e aumentaram as responsabilidades do Estado. Um desses marcos é o Decreto n. 3.551 de 2000, que instituiu o registro e o inventário de bens de natureza imaterial, possibilitando a salvaguarda dos conhecimentos e expressões culturais tradicionais. Antes dele, somente os bens de natureza material, principalmente as edificações do período colonial e os bens ligados à arte barroca, eram protegidas pelo Iphan por meio do Decreto n. 25, de 1937. Em 2010, houve uma inovação nas políticas públicas de patrimônio com o Decreto n. 7.387, que instituiu o Inventário nacional da Diversidade Linguística. Essa lei trouxe para o âmbito da proteção estatal, o conhecimento, a valorização e o reconhecimento das línguas com relevância para a memória, a história e a identidade dos grupos formadores da sociedade brasileira.

¹ ALMEIDA, Harley Maria de Sousa. *[Entrevista]*. 2015. Entrevista concedida à Lillian Rodrigues de Oliveira Rosa, em 22 de julho de 2015, via Skype, Brasília, DF. Realizada a partir de um roteiro semiestruturado, que contemplava questões sobre: o processo interno de implantação da ferramenta; as motivações para a adoção do BSC e os desafios no uso da ferramenta. A entrevista foi autorizada e transcrita, tendo o seu conteúdo comparado aos dados coletados nos relatórios de gestão. O roteiro e a transcrição completa da entrevista encontram-se no Relatório final de pós-doutoramento em Administração em Organizações da FEA-RP/USP.

² O processo de planejamento mais amplo é foco de um próximo artigo, a ser publicado posteriormente.

Em resumo, o aumento do turismo e o alargamento do que se entende por patrimônio, que incluiu novas tipologias a serem preservadas, colocou desafios para os gestores dos bens culturais. Para Rypkema (2005), esse contexto evidenciou a necessidade de se discutir os custos da conservação do patrimônio e o impacto econômico que a sua gestão adequada pode gerar, criando empregos, aumentando a renda familiar e fomentando novas indústrias.

Foi o que houve no Brasil, onde essa nova realidade impôs ao Ministério da Cultura (MinC) e ao Iphan, a necessidade de adaptar o modelo tradicional de gestão, de maneira a enfrentar de forma mais eficiente o aprofundamento da problemática do patrimônio. Nesse caminho, o órgão optou, a partir de 2006, pelo planejamento estratégico como ferramenta de modernização administrativa.

Uma primeira iniciativa ocorreu a partir de 2006, como parte da reestruturação do Instituto, após várias desarticulações ocorridas ao longo dos anos de 1990. Até o ano de 2010, a equipe dirigente discutiu e definiu as novas diretrizes, os objetivos estratégicos, a missão e a visão do Iphan. O resultado deveria orientar as ações finalísticas ligadas à sua finalidade de proteção, fiscalização, promoção, estudo e pesquisa sobre o patrimônio cultural brasileiro (IPHAN, 2014). Contudo, não houve a implantação da estratégia, iniciando uma nova tentativa três anos mais tarde.

4. O *Balanced Scorecard* e o Mapa Estratégico de Kaplan e Norton

Para Kaplan e Norton (2004, p.31), a “estratégia mostra como a organização pretende criar valor sustentável para os acionistas”. Compreendida como a coordenação de uma variedade de recursos internos e externos, ela se torna fundamental para a consecução da missão e a realização da visão das organizações (MUNCK, 1997). Contudo, de acordo com Kaplan e Norton (2000), um dos grandes problemas com a estratégia é a dificuldade de executá-la. Buscando ferramentas para resolver essa problemática, os autores desenvolveram, nos anos 1990, o *Balanced Scorecard* (BSC).

Em 2013, o Iphan adotou o *Balance Scorecard* (BSC). Essa ferramenta se caracteriza como um sistema balanceado de mensurações desenvolvido por Kaplan e Norton (2000), em princípios dos anos 1990. Seu objetivo é auxiliar no monitoramento do desempenho na implantação da estratégia.

Nesse modelo, a estratégia de criação de valor é definida em quatro perspectivas: financeira, do cliente, da organização interna e de aprendizado e

crescimento. O objetivo é oferecer uma linguagem comum à equipe gestora, definindo uma trajetória e as prioridades integradas em toda a organização, facilitando a execução do que foi planejado.

Inicialmente, o BSC foi pensado para mensurar, desenvolver, fomentar e mobilizar os ativos intangíveis, responsáveis por gerar valor em longo prazo, tais como: a motivação dos funcionários, as habilidades, as competências, os bancos de dados, os processos operacionais, as tecnologias de informação, etc. (KAPLAN; NORTON, 2004, p. 7). Conforme os estudos de Kaplan e Norton (2004) avançaram, eles perceberam que as empresas estavam empregando o BSC também para descrever e implementar a estratégia da organização.

Aproveitando essa experiência, Kaplan e Norton (2004) desenvolveram uma representação gráfica das relações de causa e efeito entre os objetivos e as perspectivas do *Balance Scorecard*, chamada de mapa estratégico. A ideia foi colocar todo o planejamento em uma única página, melhorando a comunicação da estratégia com os responsáveis pelo planejamento.

Para os autores, ao colocar os principais elementos do planejamento em um único desenho, o mapa estratégico contribuí para detalhar a dinâmica temporal da estratégia, além de melhorar a clareza e o foco em sua execução (KAPLAN; NORTON, 2004). Com a comunicação clara, é possível descrever a lógica da estratégia, mostrando como “os objetivos dos processos internos críticos que criam valor e os ativos intangíveis necessários para respaldá-los” (KAPLAN; NORTON, 2004, p. 55).

Diante da dificuldade de implantação da primeira iniciativa de planejamento estratégico, realizado entre 2006 e 2010, e com a necessidade de alinhamento ao Ministério da Cultura, o Iphan adotou o mapa estratégico, iniciativa que será apresentada adiante.

5. A implantação do BSC pelo Iphan

O MinC iniciou, em 2013, o processo de construção do seu mapa estratégico, executado a partir de um termo de cooperação técnica com o Movimento Brasil Competitivo. Ficou a cargo da consultoria a definição do painel de contribuição das unidades do Ministério, entre elas o Iphan, o mapeamento e o redesenho do processo de gestão. O instrumento de planejamento escolhido pelos consultores foi o BSC.

Esse processo iniciou-se após a adesão do MinC, em 2012, às iniciativas da Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade (CGDC), órgão vinculado à Casa Civil (IPHAN, 2013, p. 38). Em dezembro de 2012, foi assinado pelos dirigentes e os secretários do Sistema MinC, o Programa de Pactuação de Desempenho. Como resultado desses procedimentos, o mapa estratégico do MinC foi construído aproveitando os documentos de planejamento pré-existentes e informações coletadas a partir de entrevistas com os dirigentes.

Uma das primeiras etapas foi a definição da Visão do MinC (2014, n.p.): "Inserir a política cultural como uma Dimensão da Política de Desenvolvimento Sustentável e Inclusão Social". Nesse sentido, foram definidas como dimensões fundamentais da cultura, a economia e a cidadania, a partir da perspectiva da sustentabilidade econômica, ambiental e social.

Quanto a sua missão, caberia ao MinC "garantir a todos os cidadãos brasileiros o pleno exercício dos seus direitos culturais" (MINC, 2014, n.p.). A partir desses marcos, foram elaborados 19 objetivos, divididos em quatro grandes áreas de atuação: criação/produção/desenvolvimento; difusão e acesso à cultura; memória e diversidade cultural; e planejamento e a gestão.

O objetivo 0783 do Plano Plurianual, PPA 2012-2015 do MinC, estava diretamente vinculado à área de competência do Iphan: "Preservar, identificar, proteger e promover o patrimônio cultural brasileiro, fortalecendo identidades e criando condições para sua sustentabilidade". Em termos práticos, ele reproduz o comando constitucional de 1988, presente no art. 216, mas inova ao incluir o plural: identidades. Essa é uma iniciativa que revela um avanço na proposta de atuação para o Iphan. O Instituto deveria centrar suas ações não apenas na constituição de um acervo que sustentasse a identidade nacional, como historicamente havia feito desde a sua fundação, Mas, também, priorizaria a preservação de bens que fossem representativos da diversidade, como sustentáculo das várias identidades culturais formadoras da nação e matéria-prima para o desenvolvimento humano.

Em relação à missão do Iphan, a diferença é que o objetivo 0783 inseriu a noção de sustentabilidade. Isto não chega a ser uma novidade, tendo em vista que o termo já aparecia em relatórios de gestão do Iphan, pelos menos desde 2007. Contudo, é necessário frisar que esse conceito não foi muito desenvolvido nos relatórios. Os documentos deixam entrever que há uma preocupação maior com a sustentabilidade econômica do bem cultural, evidenciando uma visão pouco aprofundada de relação homem-meio.

Tendo como referência o que foi definido para a área do patrimônio no mapa estratégico do MinC e no material definido em seu próprio planejamento estratégico anterior, o Iphan iniciou, em abril de 2013, a elaboração do seu próprio mapa.

Para essa tarefa, a então presidente do Iphan, Jurema de Sousa Machado convidou a especialista em gestão pública, Harley M. S. Almeida (2015). Com experiência em planejamento estratégico, ela foi incumbida da tarefa de implantar o BSC e aproximar o mapa que estava sendo executado com o planejamento feito anteriormente. Em especial, Harley deveria contemplar os resultados obtidos a partir de 2010, quando o Iphan havia estabelecido alguns desafios que não foram viabilizados na prática. Da mesma forma que havia ocorrido em 2006, na visão do próprio Iphan, entre 2010 e 2013, também houve uma dificuldade de implementação da estratégia, causada pela falta de massa crítica, em relação ao próprio conceito de planejamento estratégico. Havia um conteúdo rico, mas pouco conhecimento sobre como implantá-lo. A nova gestão identificou uma insatisfação interna em relação ao BSC, explicada pela falta de entendimento sobre essa ferramenta e de clareza na abordagem. Dessa forma, a presidência do Iphan definiu estratégias para que os funcionários se apropriassem dos conceitos e efetivamente compreendessem o que era um mapa estratégico, antes de construí-lo de maneira colegiada.

Para a discussão e a construção do mapa estratégico, foi constituída uma diretoria colegiada. O trabalho foi assessorado por uma Consultoria Especializada e coordenado pela Câmara de Gestão. De acordo com os dirigentes, houve uma preocupação em envolver a equipe, visando à construção colaborativa do planejamento. Com o objetivo de aprofundar a compreensão dos conceitos, foram feitas capacitações com a equipe na modalidade presencial na sede, em Brasília, e por vídeo conferência, com as unidades descentralizadas. Os objetivos estratégicos eram discutidos no colegiado, de maneira a observar as prioridades, bem como os sombreamentos e sobreposições de objetivos entre os Mapas do MinC e do Iphan.

De acordo com Harley Almeida, os representantes de todas as vinculadas ao MinC discutiram primeiro do ministério. Posteriormente, esse mapa foi referência para as unidades vinculadas. Como resultado, foi gerado um documento base, explicando a metodologia do BSC e os seus significados. O manual contava com questões tais como: o que é um objetivo estratégico; quais são as perspectivas estratégicas do BSC; como funciona a relação de causa e efeito na leitura do mapa, etc. Esse material foi usado em reuniões estratégicas com a diretoria colegiada. Uma preocupação especial foi a internalização dos conceitos de planejamento estratégico pelas unidades, sem

isso, havia uma consciência de não gerar-se as condições necessárias à implantação do BSC. Para a gestora, esse foi o principal motivo do fracasso de implementação das iniciativas anteriores de implantação de um planejamento estratégico: a falta de internalização dos conceitos por parte da equipe, que resultaram na não adesão ao planejamento. Acredita-se que com o mapa essa questão pudesse ser mitigada (ALMEIDA, 2015).

As iniciativas anteriores de planejamento estratégico demonstravam uma dificuldade em observar o desempenho global do Iphan. Foram identificadas as fragilidades em relação ao envolvimento das unidades descentralizadas e aos atores que foram designados (na unidade central) pelos dirigentes para implantar o planejamento. Ao que parece, esses atores não assumiram, de fato, o papel de interlocutores de maneira efetiva, orientando as unidades e as superintendências, sinalizando as prioridades que deveriam ser levadas a cabo dentro do planejamento. Como resultado, nem sempre o aporte de recursos seguia as iniciativas prioritárias. Para Harley Almeida (Ibid., 2015), entre as diretrizes deveria estar a busca pelo alinhamento das prioridades, aproximando o planejamento estratégico do orçamentário, via PPA.

Outra diretriz, talvez a principal, era a necessidade de modernização dos processos internos, mas antes, era preciso definir o que a população pensava sobre o Iphan. Para isso, se realizou uma pesquisa de opinião em parceria com a Universidade Federal Fluminense. Como resultado, algo em torno de 59% dos entrevistados estavam satisfeitos com a atuação do órgão, contudo, a pesquisa ressaltou um grande número de pessoas insatisfeitas com a morosidade e a burocracia do Iphan. A partir desses dados, se determinou que se tomassem iniciativas para melhorar os processos internos, gerando uma ação efetiva de gestão por processos.

Para Haley M. S. Almeida isso representa:

[...] um esforço de qualificar a gestão do órgão, o seu sistema de gestão, que tem fragilidades que podem ser superadas [...] O que você pode traduzir na estratégia do próprio BSC, que é buscar a organização e alcançar a administração estratégica por resultado para o próprio cidadão, de fato (ALMEIDA, 2015, n.p).

6. O Mapa Estratégico do Iphan

A adoção do BSC pelo Iphan fez parte da implantação de uma “gestão estratégica por resultados com foco no cidadão e na sociedade” (IPHAN, 2013, p. 38).

Ele se pautou em uma proposta de visão sistêmica, observando o alinhamento e a coesão no desdobramento e operacionalização da gestão do patrimônio nas superintendências espalhadas por todo o país. Com essa ferramenta, se esperava que os objetivos fossem adotados por todas as unidades, sendo os resultados expressos por meio de indicadores e controlados pelos gestores. Para garantir a sistematização do processo, optou-se pela adoção do Sistema de Gestão de Planejamento Estratégico (Geplanes), que se caracteriza como um software público de monitoramento do desempenho organizacional como um todo (IPHAN, 2013, p.40).

A Figura 1, a seguir, apresenta o mapa estratégico do Iphan 2013-2015.

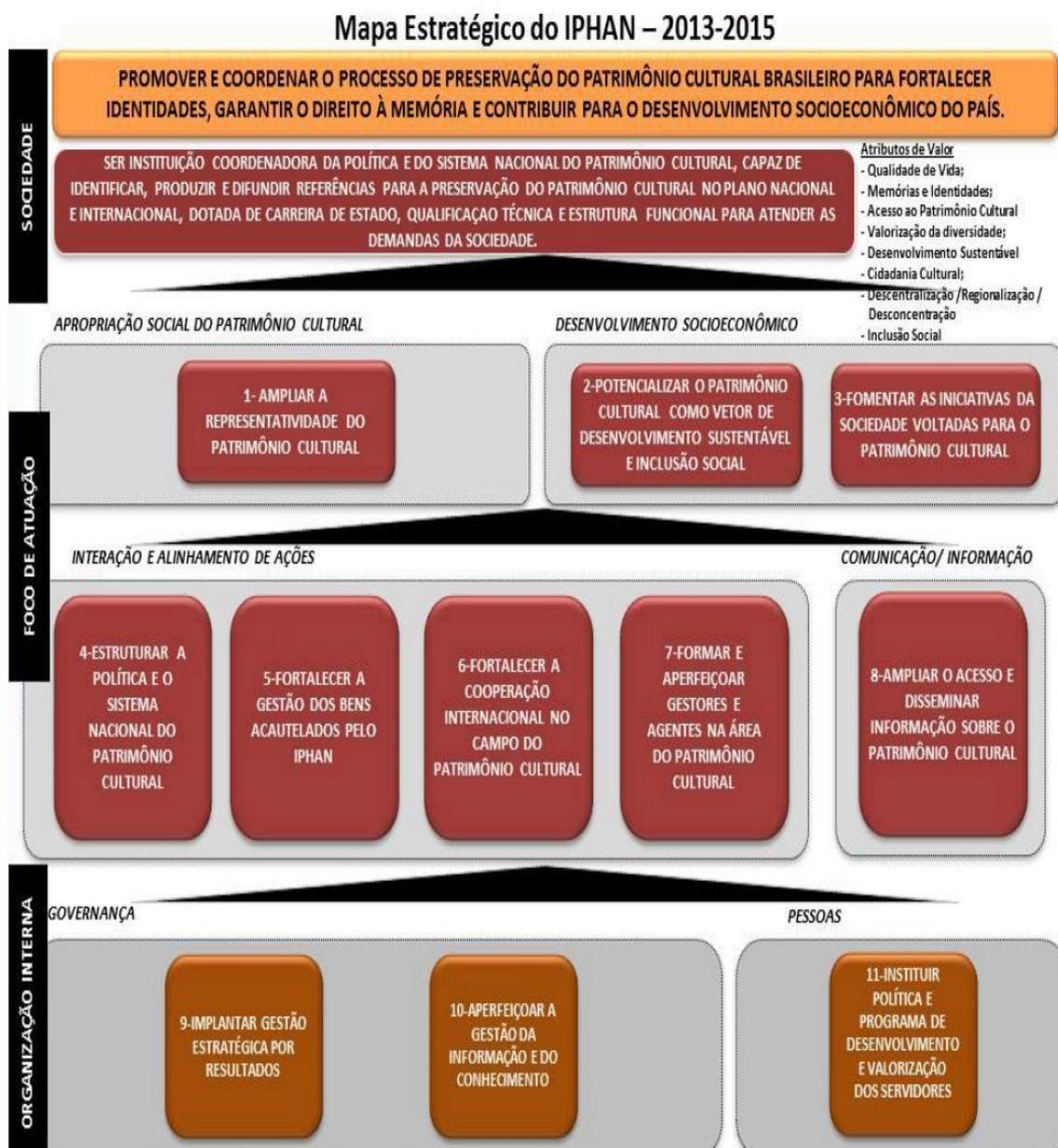


Figura 1 - Mapa estratégico do Iphan 2013-2015 (IPHAN, 2011-2014, p.61).

Ao final, a construção gráfica do mapa teve a sua estrutura dividida em três seções correspondentes às perspectivas estratégicas: “Sociedade”, “Foco de atuação” e “Organização interna”. A partir delas, foram distribuídos 11 objetivos estratégicos, detalhados em mais 30 indicadores e 31 iniciativas, descritas no relatório do órgão (IPHAN, 2013, p. 31). Por sua vez, essas três seções foram interligadas por seis temas estratégicos: governança, pessoas, interação e alinhamento de ações, comunicação/informação; apropriação social do patrimônio cultural; e desenvolvimento socioeconômico. Em decorrência dos limites impostos a esse artigo, será realizado um estudo geral dos principais objetivos, deixando a análise dos indicadores e das iniciativas para uma próxima publicação.

Os objetivos de impacto do mapa estratégico do Iphan deságuam na “Sociedade”, como perspectiva estratégica principal para atingir a visão do Iphan, por intermédio da sua missão. Essa deve fortalecer as identidades culturais, garantir o direito à memória e contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do país.

Nessa perspectiva, também são colocadas proposições de valor: qualidade de vida; memórias e identidades; acesso ao patrimônio cultural; valorização da diversidade; descentralização/regionalização/desconcentração; desenvolvimento sustentável; cidadania cultural; e inclusão social. Observando os conceitos propostos por Kaplan e Norton (2004), é possível aferir que os valores traduzem o que o Iphan pretende fazer pela sociedade, de “maneira melhor e diferente”.

Logo abaixo, no segundo nível do mapa, está a perspectiva chamada “Foco na atuação”. Esse nível descreve como a organização deve gerenciar seus processos internos, considerados críticos. O desempenho dessa perspectiva impulsiona a macro estratégia. De acordo com Kaplan e Norton (2004), os processos internos cumprem dois pontos vitais: produzem e fornecem as proposições de valor para os “clientes”, melhoram os processos e reduzem os custos. Nessa perspectiva, que define a prioridade de ação do Iphan, estão oito objetivos.

Nela, se encontram oito objetivos estratégicos relacionados a quatro temas: apropriação social do patrimônio cultural; desenvolvimento socioeconômico; interação e alinhamento de ações; e comunicação/informação. Esses temas impulsionam diretamente a perspectiva da “Sociedade”, que é prioritária no mapa. Os objetivos 1, 2 e 3 descrevem as estratégias em relação aos cidadãos. Neste ponto, o mapa está de acordo com as orientações de Kaplan e Norton (2004), que afirmam que deve ser descrita a combinação de produto, preço, serviço, relacionamento e imagem que a organização oferece à sociedade.

O mapa é coerente com as principais fragilidades identificadas na ação do Iphan desde as primeiras ações de planejamento em 2006: a baixa representatividade e acesso ao patrimônio. Portanto, fazer “melhor e diferente” significava, no que tange à salvaguarda da herança cultural, representar de forma mais democrática os vários grupos formadores da nação brasileira, respeitando e valorizando a diversidade cultural. Para isso, a atuação do órgão precisava ser modernizada.

O primeiro deles é identificado desde 2006 nos relatórios do órgão, quando esse já se encontrava sensível à questão da representatividade, como forma de ampliar a apropriação social (IPHAN, 2006). Colocava-se a necessidade de redirecionamento da atividade do Iphan para tornar os bens protegidos como “realmente representativos da diversidade cultural brasileira, dando maior atenção às manifestações culturais de grupos menos contemplados na política pública do patrimônio [...]” (IPHAN, 2007, p. 27). Embora já existissem iniciativas para abarcar áreas do patrimônio anteriormente não contempladas, ficava evidente que o Iphan tinha dificuldade em executar essa estratégia.

Em 2007, o então presidente do Iphan, Luiz Fernando de Almeida, já colocava a questão da representatividade e do acesso como pontos críticos no planejamento estratégico do órgão. Para ele “[...] a ampliação da diversidade de público e da distribuição geográfica dos bens culturais reconhecidos é fundamental para a correção de distorções regionais e desigualdades de acesso [...]” (IPHAN, 2007, p. 28). Essa posição coaduna também com os objetivos 2 e 3, que identificam o patrimônio como vetor de desenvolvimento e inclusão social, e a importância de fomentar do envolvimento da população com o patrimônio. Pensar os bens culturais como geradores de renda, capazes de auxiliar na diminuição das desigualdades econômicas e sociais existentes no Brasil, indiretamente pode favorecer a ampliação do acesso da população ao patrimônio.

Os objetivos 4, 5, 6 e 7 estão abaixo do tema “interação e alinhamento de ações”. Relacionam-se aos temas estratégicos da descentralização e fortalecimento institucional. Reúnem os planos de diminuição da concentração de tarefas na unidade central e a necessidade de aperfeiçoar a sua atuação e a organização interna, gerando eficiência nos processos. O objetivo 8 está submetido ao tema “comunicação e informação”. Abaixo dele foram pensadas iniciativas para a difusão do conhecimento produzido pelo órgão, bem como as transparências de suas ações, divulgado no novo portal da internet, na Carta ao Cidadão, em publicações variadas e nas redes sociais.

É possível aferir que esses objetivos nessa perspectiva são coerentes com o posicionamento que a instituição vinha assumindo desde 2006, quando decidiu ampliar o acesso às políticas do patrimônio pela população, tornando-as mais democráticas (IPHAN, 2007, p. 27). O relatório de gestão de 2010 apontava que, historicamente, as políticas de proteção e preservação privilegiaram o tombamento de “pedra e cal”, centralizando a sua atuação em Minas Gerais e nos litorais do Nordeste e Sudeste. “Tal concentração, obviamente, gerou uma oferta desigual de projetos e equipamentos culturais entre as diversas regiões do país”, afirma o documento (IPHAN, 2010, p. 34). Dessa forma, a política de descentralização visando à correção desse curso, por meio da ampliação da diversidade de público e da distribuição equitativa geográfica dos bens culturais reconhecidos.

Na perspectiva “Organização interna”, o mapa estratégico do Iphan diferencia-se da estrutura clássica do BSC, que propõe uma divisão entre “perspectiva interna” e “aprendizado e crescimento” que, para Kaplan e Norton (2004), pretendem criar valor para a sociedade e alavancam as demais perspectivas. Diante dessa diferença, observa-se que o Iphan cumpriu a tarefa de adaptar o modelo do BSC, originalmente criado para empresas privadas, a sua realidade, mostrando coerência com o diagnóstico dos principais problemas da instituição.

Nesse nível do mapa, o Iphan propõe dois temas estratégicos que se referem a todas as unidades do Instituto e seus funcionários (governança e pessoas), que estão subdivididos em três objetivos, nos quais são descritos os ativos intangíveis e o seu papel na estratégia. Evidencia-se, neste caso, o detalhamento estratégico que deve nortear a potencialização de três categorias de ativos intangíveis: capital humano (a disponibilidade de habilidades, talentos e conhecimentos para sustentar a estratégia); capital da informação (a disponibilidade de sistemas, redes e infraestrutura de informação necessária para apoiar a estratégia); capital organizacional (a capacidade da organização de mobilizar e sustentar as mudanças necessárias para executar a estratégia) (KAPLAN; NORTON, 2004).

Observa-se uma preocupação em desenvolver uma cultura de gestão estratégica por resultados, investir em tecnologias de informação para apoiar esta gestão e mobilizar e desenvolver pessoal para executar a estratégia. Esses ativos intangíveis estão alinhados à Visão, que estabelece que o Iphan se consolide como uma instituição coordenadora da política de preservação, capaz de identificar, produzir e difundir referências, dotada de carreira de Estado, qualificação e estrutura funcional para atender as demandas da sociedade.

Para realizar sua visão, o órgão enfatizou a sua reestruturação interna a formação e o aperfeiçoamento do pessoal. Esse alinhamento entre estratégias e ativos intangíveis é considerado fundamental para o sucesso do planejamento estratégico. Para Kaplan e Norton (2004, p. 53), a chave para isso denomina-se “granularidade”, que significa ir além das generalidades e concentrar-se em competências específicas e “atributos imprescindíveis para a execução dos processos internos críticos”, capazes de alavancar as outras perspectivas do mapa.

6. Considerações finais

Visando a descrever e analisar o mapa estratégico do Iphan, realizou-se um estudo da implantação do planejamento. O que se observou é que a opção por uma ferramenta de gestão do setor privado em um órgão público foi motivada pela necessidade de modernização da gestão. Isso se justifica pela ampliação das demandas de atividades sob a responsabilidade do Iphan e pela complexificação do seu campo de atuação, que incluiu áreas até então não contempladas por políticas públicas.

De acordo com Harley Almeida (2015), o processo de adoção do BSC revelou a dificuldade de assimilação dos conceitos do planejamento estratégico no órgão público. Isso parece se justificar pela falta de conhecimentos “conceituais no contexto gestor do negócio” por parte do quadro de servidores do Iphan, composto por pessoas que estão em funções gestores, mas não são preparadas tecnicamente para gerir a coisa pública. Para mitigar essa fragilidade o planejamento enfatizou a perspectiva do BSC que envolve o “aprendizado e o crescimento” do quadro interno, com foco na capacitação, treinamento e internalização dos conceitos básicos do BSC. Para a responsável pela implantação do BSC no Iphan, é necessário compreender o que

[...] significa gerir a coisa pública [...] pensando para fora, que tem alguém lá fora a quem eu devo de fato satisfações, em relação aos serviços que estão sob a minha responsabilidade, que eu tenho que qualificar esse sistema para disponibilizar aquilo que ele [o cidadão] quer. Mas, aquilo que ele quer, não na minha ótica, mas na ótica dele! Então, eu tenho que criar instrumentos para saber ouvir esse cidadão. Saber ouvir o que ele quer e traduzir isso para dentro, para a prática dos meus processos (Ibid., n.p.).

Ouvir o cidadão e traduzir suas expectativas em objetivos e ações finalísticas. Nesse sentido, a fala de Haley evidencia uma organização interna que encaminha uma necessidade de mudanças na cultura organizacional, de mentalidade do IPHAN, bem como de capacitação de funções gestoras. Para ela:

Muita gente que está em funções públicas estratégicas, não tem nem noção de que de fato é o cidadão aquele a quem ele tem que servir. Então, ele acha que tem que servir para dentro da estrutura interna. Ele tem que fortalecer o seu poder para dentro e não para fora, se legitimar para fora, por meio dos bons resultados, das suas práticas diferenciadas (ALMEIDA, 2015, n.p.).

Contudo, para a gestora somente a implantação do mapa não resolverá o problema estrutural do Iphan e não garantirá o seu fortalecimento. Será necessário criar uma internalização, tornando a estratégia um processo contínuo, capaz de mudar a cultura organizacional interna. O principal desafio parece ser a conscientização do servidor público dessa área, que o cidadão precisa ser ouvido, tendo as suas necessidades e percepções compreendidas.

Outros desafios ainda estão por ser vencidos. A maioria deles se relaciona à necessidade de mudança da cultura organizacional do órgão, marcada por uma hierarquia pouco flexível, alta centralização e baixa qualificação e capacitação técnica para o trabalho eficaz em gestão pública. É possível concluir, também, que há ainda um longo caminho para a internalização dessa nova cultura. Esse movimento deverá ocorrer no sentido de garantir que a atuação do Iphan estabeleça o foco na melhoria da qualidade de vida da população brasileira, agregando novos valores ao trabalho do Iphan, principalmente, no que tange à diversidade e ao patrimônio cultural como geradores de renda e trabalho. Se isso se efetivar em longo prazo, o Instituto terá cumprido o seu objetivo estratégico, presente em seu mapa: fortalecer-se como promotor do desenvolvimento econômico do país, por meio da preservação do patrimônio cultural.

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 14 de jun. 2016.

_____. *Decreto nº 7.387*, de 09 de dezembro de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7387.htm>. Acesso em: 14 de jun. 2016.

_____. *Decreto nº 25*, de 30 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0025.htm>. Acesso em: 14 de jun. 2016

CHOAY, Françoise. *A alegoria do patrimônio*. Tradução de Luciano Vieira Machado, São Paulo: Ed. UNESP; Estação Liberdade, 2006.

GARCIA, Marina Mafra. Fabricando patrimônios: a UNESCO como arena de reconhecimento. *E-cadernos CES* [Online], n.21, p. 33-51, 2014. Disponível em: <<https://eces.revues.org/1748>>. Acesso em: 08 de jun. 2016.

GIACOBBO, Mauro. O desafio da implementação do planejamento estratégico nas organizações públicas. *Revista do TCU*, Brasília, v. 8, n. 74, p.73-107, out./dez. 1997.

Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojsp/index.php/RTCU/article/download/1003/1077>>. Acesso em: 14 de abr. 2016.

IPHAN. *Relatório de Gestão 2006*, [Online]. Iphan, dez. 2007. Disponível em: <www.iphan.gov.br>. Acesso em: 05 de mar. 2014.

_____. *Relatório de Gestão 2007*, [Online]. Iphan, mar. 2008. Disponível em: <www.iphan.gov.br>. Acesso em: 05 de mar. 2014.

_____. *Relatório de Gestão 2010*, [Online]. Iphan, mar. 2011. Disponível em: <www.iphan.gov.br>. Acesso em: 05 de mar. 2014.

_____. *Relatório de Gestão 2012*, [Online]. Iphan, mar. 2013. Disponível em: <www.iphan.gov.br>. Acesso em: 05 de mar. 2014.

_____. *Relatório de Gestão 2013*, [Online]. Iphan, mar. 2014. Disponível em: <www.iphan.gov.br>. Acesso em: 10 de dez. 2014.

_____. *Relatório de Gestão 2011-2014*, [Online]. Iphan, mar. 2014. Disponível em: <<http://www.iphan.gov.br/baixaFcdAnexo.do?id=4991>>. Acesso em: 02 de mai. 2015.

_____. *Organização orientada para a estratégia*. Tradução Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Campos, 2000.

_____. *Mapas estratégicos. Convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis*. Tradução Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

MINC. *MinC apresenta mapa estratégico para modernizar serviços*. [Online]. MinC. 21.10.2014. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/noticias-destaques/-/asset_publisher/OiKX3xIR9iTn/content/minc-apresenta-mapa-estrategico-para-modernizar-servicos/10883>. Acesso em: 10 de mar. 2015.

MUNCK, Gerardo L.. Formação de Atores, Coordenação Social e Estratégia Política: Problemas Conceituais do Estudo dos Movimentos Sociais. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p.1-25, 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 14 de dez. 2010

RYPKEMA, Donovan. *The Economics of Historic Preservation. A community Leader's Guide*. Place Economics: USA, 2005.

Data de recebimento: 14.06.2016

Data de aceite: 21.07.2016