Enap Escola Nacional de Administração Pública

Gestão da Estratégia com uso do BSC

Módulo 1 Contexto do Planejamento Estratégico

Brasília 2014
Atualizado em: dezembro de 2013.

Conteúdo para impressão

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Presidente
Paulo Sergio de Carvalho

Diretor de Desenvolvimento Gerencial
Paulo Marques

Coordenadora-Geral de Educação a Distância
Natália Teles da Mota

Conteudista: Fabio Zimermmann (2010); *Revisores:* Wendy Balotin (2013), José Mendes (2013) e Alexandre Laval (2013).

Diagramação realizada no âmbito do acordo de Cooperação TécnicaFUB/CDT/Laboratório Latitude e ENAP.

© ENAP, 2014

ENAP Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Comunicação e Pesquisa
SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília, DF
Telefone: (61) 2020 3096 – Fax: (61) 2020 3178

SUMÁRIO

1.1 Evolução do Planejamento nas Organizações 5

1.2. Planejamento em um Contexto de Mudanças 6

1.2.1 Mudança Organizacional na Administração Pública 7
1.2.2 Fatores de Resistência a Mudanças 8
1.2.3 Gerenciando a Mudança 9

MÓDULO 1:
Contexto do Planejamento Estratégico

1.1 Evolução do Planejamento nas Organizações

Segundo PORTO & BELFORT (2001), antes da Segunda Guerra Mundial, o planejamento que ocorria na maioria das organizações estava voltado basicamente para as operações físicas de fabricação. Tratava-se essencialmente de um processo bastante fragmentado e desarticulado, desenvolvido em segmentos isolados da instituição.

O planejamento verdadeiramente institucional começou, de fato, com a introdução de previsões gerais das condições econômicas e a preparação do orçamento de capital e despesa. Seu principal propósito, contudo, não era ampliar a capacidade gerencial para promover o sucesso futuro da organização, mas sim o controle das despesas. Dessa forma, o horizonte de planejamento raramente era maior que um ano.

Até a década de 50 o ritmo de transformações, tanto na sociedade em geral como no mundo de negócios, era relativamente lento e uniforme. A partir desse período, porém, os critérios da administração científica e do profissionalismo nos negócios superam, em importância, uma visão empírica e romântica de gestão (LOBATO, 2000).

Depois da Segunda Guerra Mundial, três tendências básicas começaram a transformar as organizações e a maneira de gerenciá-las, segundo PORTO & BELFORT (2001):

- O marketing começava a surgir como um elemento cada vez mais importante na conquista dos mercados;
- O impacto de novas tecnologias ampliava-se a uma velocidade acelerada - especialmente nos domínios da eletrônica, informação e comunicação e materiais;
- Tudo isso ocorria em um mundo submetido a um processo de elevada expansão e diversificação dos negócios, mercados e produtos.

Nesse contexto, o planejamento orçamentário começou a dar demonstração de insuficiência como instrumento para enfrentar os novos desafios e tendências, cedendo espaço a novas orientações e perspectivas, que acabaram por construir o planejamento da forma que o conhecemos hoje.

LOBATO (2001) apresenta graficamente as fases da Evolução do Planejamento Estratégico, em um modelo adaptado do de Gluck, Kaufmann e Walleck, apresentado na Harvard Business Press (1986):

Evolução do Planejamento Estratégico

PREDOMINÂNCIA	Anos 50	Anos 60	Anos 70	Anos 80	Anos 90
FASE	Planejamento Financeiro	Planejamento de Longo Prazo	Planejamento Estratégico	Administração Estratégica	Administração Estratégica / Competitiva
CARACTERÍSTICAS	Orçamento Anual	Projetos de Tendências	Pensamento Estratégico	Coordenação de todos os recursos para o objetivo	Missão
		Análise de Lacunas	Análise das Mudanças do Ambiente	Integração de Planejamento e Controle	Visão
			Análise dos Recursos e Competências	Sistema de Apoio	Alinhamento com Missão
			Alocação de Recusos	Motivação / Compensação	Globalização
				Desenvolvimento Organizacional	Globalização
				Informações e Comunicação	Mudanças - Fator de Oportunidade Abordagem Sinérgica
SISTEMA DE VALORES	Cumprir o Orçamento	Projetar o Futuro	Definir a Estratégica	Determinar o Futuro	Definir a Missão
PROBLEMAS	Promover a Miopia	Não Prevê Mundanças	Fórmulas Simplistas	Motivação e Controle	Visão Holística

Quadro 1 – Cinco Fases de Evolução dos Sistemas Formais de Planejamento Estratégico

É possível notar que as técnicas de planejamento têm evoluído na medida em que os modelos adotados incorporam perspectivas negligenciadas no momento anterior. É o que aconteceu com o Planejamento de Longo Prazo, que extrapolou a visão anual do modelo anterior e incorporou a projeção de tendências em uma perspectiva de longo prazo. Em seguida, o *Planejamento Estratégico* extrapola a perspectiva financeira e incorpora os fatores ambientais (internos e externos) que podem interferir ou potencializar o seu desempenho.

Na década de 80, a *Administração Estratégica* busca aproximar o planejamento da implementação, de forma que os planos e as estratégias traçadas constituíssem referenciais para a gestão das organizações. Com a *Gestão Estratégica*, além do plano e da estratégia incorporados à implementação, valoriza-se o pensamento estratégico e sistêmico, que reconhece a necessidade de dinamizar o planejamento e dotar as organizações de capacidade de constante adaptação, o que pressupõe o comprometimento de toda a equipe com a missão e os valores organizacionais, o que, por sua vez, depende de um competente sistema de comunicação entre a alta gerência e os demais colaboradores.

1.2. Planejamento em um Contexto de Mudanças

Dentre os fatores que caracterizam o mundo atual, destacam-se a velocidade e a intensidade das mudanças nos mais variados campos de nossa vida, transformando de forma contínua nossa realidade. De modo bastante sintético, podemos afirmar que esse processo pode ser observado, nos últimos tempos, em termos de quatro principais eixos de mudança, que são definidos, de acordo com DOWBOR (1994), da seguinte forma:

O progresso tecnológico, que criou novas formas de trabalho, novos e modernos meios para a comunicação e novos materiais, provocando mudanças que se distinguem não apenas por sua natureza mas principalmente pelo ritmo em que ocorrem.

A globalização gerou a internacionalização da economia, trazendo vários impactos, dentre os quais a criação de um novo conjunto de referências espaciais onde não é mais possível pensar em processos culturais e econômicos de modo isolado.

A urbanização e a democratização que tornaram predominante a concentração das populações em espaços urbanos, abrindo novas possibilidades de organização da sociedade e fazendo surgir novos e relevantes atores, com maiores exigências de participação.

A polarização entre ricos e pobres, em ritmo e intensidade inéditos, que torna indispensável a atuação do Estado, único ente com responsabilidade e poder para defender o interesse coletivo e garantir a equidade.

Talvez pela primeira vez na história, a humanidade tenha a capacidade de criar muito mais informação do que o homem pode absorver, de gerar muito mais interdependência do que o homem pode administrar e de acelerar as mudanças com muito mais rapidez do que o homem pode acompanhar. (SENGE, 1990)

Esse processo de aceleradas transformações afeta, de forma significativa, as organizações e seus modelos gerenciais, exigindo delas novas capacidades para se adaptarem ao novo contexto. No que diz respeito ao planejamento, a grande questão que se coloca é se nesse mundo em rápida e permanente mutação, com exigências de flexibilidade e de ajustes contínuos por parte das organizações, ainda existe espaço e necessidade da prática do planejamento.

1.2.1 Mudança Organizacional na Administração Pública

> *A mudança é um caminho eterno, imutável, sem retorno possível e somente aqueles que aprendem a preveni-la, a provocá-la ou a aproveitá-la poderão ser seus aliados para viver de forma criativa.*
>
> *Soto (2002)*

Considerando esse contexto, podemos verificar que o planejamento estratégico está estreitamente ligado às mudanças organizacionais. Tais mudanças implicam alteração no padrão de atividades dos agentes envolvidos no processo, o que, naturalmente, cria resistências. Essas resistências, por sua vez, podem ser gerenciadas a partir de instrumentos que estão a disposição dos dirigentes e dos gestores do planejamento organizacional.

O que é mudança organizacional?

Quais são essas resistências às mudanças?

E quais são esses instrumentos que podem mitigar ou eliminar tais resistências?

De acordo com WOOD (1995), "*mudança organizacional é qualquer transformação de uma natureza estrutural, estratégica, cultural, tecnológica, humana ou de qualquer outro componente, capaz de gerar impacto em parte ou no conjunto da organização*". Assim, podemos verificar que a mudança se relaciona com numerosos fatores, constituindo desafios que podem variar entre demasiadamente simples ou extremamente complexos.

Não obstante a definição de WOOD, precisamos elencar que o planejamento estratégico e as consequentes mudanças relacionadas possuem papel relevante para o clima organizacional. Tal papel pode ter reações positivas ou negativas para instituição, variando de acordo com a capacidade de gerenciamento do planejamento e das mudanças organizacionais pelos dirigentes e gestores do planejamento organizacional.

DICA

Para aprofundar-se no assunto, sugerimos a visualização do vídeo:

http://www.youtube.com/watch?v=YwbOn4dNSCU

1.2.2 Fatores de Resistência a Mudanças

Antes de tecer considerações a respeito da intencionalidade dos agentes que podem interferir negativamente em relação às mudanças organizacionais, é relevante destacarmos que, conforme aponta Robbins (1999), a acomodação e a consequente resistência à mudança constituem aspectos inerentes ao ser humano, sendo, por vezes, desconhecidas pelos próprios praticantes.

Por outro lado, apesar de numerosas vezes fazer parte de problema institucional, a resistência à mudança pode ser fator importante para a criação de estabilidade institucional. Assim, faz-se necessária a análise criteriosa das mudanças e dos motivos das resistências para que, tentando resolver um problema ou realizar uma inovação, o planejamento e sua gestão não acabem com mecanismos efetivos ou criem problemas estruturais.

Como podemos deduzir, a resistência à mudança engloba inúmeros fatores, podendo estar relacionados com aspectos sociais, financeiros, políticos e/ou culturais. Em uma tentativa de identificação das principais fontes de resistência a mudanças, Robbins (2002) relaciona seis fatores, a saber:

- Inércia estrutural;
- Foco limitado da mudança;
- Inércia de grupo;
- Ameaça à especialização;
- Ameaça às relações de poder estabelecidas;
- Ameaça das alocações de recursos estabelecidas.

Apesar de não ser exaustiva, a relação de ROBBINS sumariza grande parte dos fatores relacionados ao tema. Não obstante aos fatores de resistência elencados acima, comuns à iniciativa privada e ao setor público, os dirigentes e gerentes públicos ainda precisam considerar variáveis específicas da administração pública. Dentre essas variáveis, podemos listar, de modo exemplificativo, as seguintes:

- Alta interferência política: apesar de sua importância e necessidade em um ambiente democrático, a política, por vezes, influencia negativamente a mudança organizacional. A título de exemplo, podemos listar as alternâncias de governo, que podem dificultar a fixação de determinado projeto e/ou mudança;
- Alta rotatividade de pessoal: a frequente mudança de pessoal impossibilita a gestão

de mudanças e a implementação de inovações;

- Estabilidade: a despeito do grande valor desse instrumento na mitigação das demissões arbitrárias no serviço público, a estabilidade mantém agentes desinteressados e/ou acomodados a ponto de dificultar a mudança organizacional.

1.2.3 Gerenciando a Mudança

De acordo com Robbins (1999), há seis táticas para que os dirigentes e gestores do planejamento vençam essas resistências. São elas:

Educação e Comunicação

A comunicação efetiva com os servidores e os stakeholders auxiliam para a compreensão da mudança organizacional que está ou será realizando, retirando ambiguidades e/ou mitigando possíveis intrigas. Os mecanismos na utilização dessa tática são numerosos, variando de documentos formais a palestras e discussões.

Participação

Se um agente resistente às mudanças participa do processo decisório dificilmente resistirá às alterações/inovações propostas, já que participou das decisões.

Facilitação e apoio

Facilitação e apoio aos que resistem podem ser utilizados como tática para redução do medo e da ansiedade em relação à mudança. A capacitação pode ser utilizada como instrumento para essa tática.

Negociação

A negociação de recompensas e mudanças podem reduzir as resistências de determinada mudança.

Manipulação

Não é uma tática aconselhada para todos os casos, tendo em vista o caráter negativo que pode ter. Nessa tática, o agente repassa com mais veemência o lado positivo da mudança, não enfatizando o lado negativo.

Coerção

Deve ser utilizada como última instância. Consiste na utilização da hierarquia como forma de mitigação ou eliminação da resistência. Transferências, demissões, e avaliações negativamente fazem parte do rol de mecanismos que podem ser utilizados por essa tática. A negociação de recompensas e mudanças podem reduzir as resistências de determinada mudança.

Enap