

Nota Pedagógica

Um (des)caso do planejamento estratégico na Administração Pública

Temas:

Mudança Organizacional. Estratégia. Planejamento Estratégico. Gestão Pública.

Utilização:

- Utilizar o estudo de caso para discussão em grupos de cursos de planejamento ou em aulas de gestão e organização.
- Utilizar o estudo de caso para discussão em grupos formados nas próprias organizações (por exemplo: em reuniões gerenciais em que se busca a especialização em determinado tópico, para, posteriormente, implantá-lo na organização).

Objetivo Geral:

Discutir teoria e prática do planejamento estratégico nas organizações públicas.

Objetivos Organizacionais:

- analisar as etapas de definição e implantação do planejamento estratégico em uma organização pública;
- construir hipóteses sobre o planejamento estratégico no serviço público;
- discutir as questões teóricas, práticas e políticas que envolvem o serviço público e o planejamento estratégico.

Objetivos Acadêmicos:

- estudar conceitos teóricos de formulação de estratégia e planejamento estratégico;
- identificar falhas e acertos nos processos de planejamento estratégico da organização estudada;
- conhecer algumas metodologias de planejamento estratégico e suas principais características;
- iniciar estudos sobre indicadores de desempenho e projetos.

Objetivos Práticos

- capacitar os participantes a participarem de processos de planejamento estratégico com razoável conhecimento;

- dotar os participantes de conhecimentos suficientes para tomar decisões quando em formulação de estratégias.

Conteúdo:

Relato sobre o planejamento estratégico ocorrido em uma organização pública, identificando falhas e acertos na sua implantação e descontinuidade.

Atividades:

- Realizar o estudo em grupos de no máximo quatro pessoas, sendo que, para cada etapa, os grupos discutirão outras questões sugeridas.
- Exposição e discussão dos resultados apresentados pelos grupos.
- Após as discussões, os grupos apresentarão sugestões de melhorias.
- Reorganizar os grupos (nova mesclagem) e iniciar discussões sobre o ambiente da administração pública (favorável ou não ao planejamento estratégico).
- Grupos favoráveis e contrários ao planejamento na administração pública apresentarão argumentos.
- Apresentação fundamentada dos argumentos. Sem discussões.

1ª Etapa

Definir Conceitos de Estratégia e Formulação

Conceituação: Estratégia

Embora conceituar estratégia não seja uma tarefa fácil, Porter (1996) dedicou-se a ela, definindo-a como a criação de uma posição única e valiosa, que envolve um conjunto de diferentes atividades. Mais adiante, o autor acrescenta que também se refere a fazer escolhas num ambiente competitivo. Finalmente, completa sua conceituação explicando que estratégia é a criação de compatibilidade entre as atividades de uma empresa. Sugere, ainda, que o sucesso da estratégia estabelecida está condicionado a realização de todas as atividades de forma eficaz, evitando desprezar aquelas consideradas rotineiras, além de ser necessário buscar a integração entre elas.

Quinn (2001) define estratégia como o padrão ou plano que integra as principais metas, políticas e sequência de ações de uma organização. Esta definição reforça o entendimento de Ansoff (1990), de que estratégia é um dos vários conjuntos de regras que orientam o comportamento organizacional e cujas características específicas seriam o estabelecimento de direções gerais para o crescimento e desenvolvimento da organização.

Principais Usos da Estratégia

- (1) a organização usa a estratégia para lidar com mudanças ambientais;
- (2) a estratégia é não estruturada, não rotineira e não repetitiva;

- (3) as decisões estratégicas afetam o bem-estar geral da organização;
- (4) a estratégia atua sobre os processos pelos quais as ações são decididas;
- (5) as estratégias não são puramente deliberadas;
- (6) as estratégias existem em níveis diferentes;
- (7) as estratégias envolvem vários níveis de pensamento;
- (8) obtenção de resultados;
- (9) ordenação e alocação de recursos, tornando os objetivos viáveis.

Dificultadores da Implantação da Estratégia

Ansoff (1990) cita como dificultadores da implantação da estratégia: a natureza altamente política dos processos organizacionais; o descompasso entre o processo político e a racionalidade estratégica; a manutenção de estruturas de poder; os conflitos entre operações e atividade inovadoras; a dificuldade de agir estrategicamente por questões estruturais (competências, capacidades, motivação, gerenciamento); e o desconhecimento do ambiente interno e externo.

Facilitadores da Implantação da Estratégia

Kaplan e Norton (2006) definem os princípios de gestão favorecedores da implementação da estratégia: a mobilização da alta liderança executiva para arquitetar as mudanças; a tradução da estratégia por meio da definição de indicadores, metas e mapas estratégicos; o alinhamento de toda a organização com a estratégia; a motivação dos empregados, da remuneração e da comunicação; e o gerenciamento para integrar a estratégia ao planejamento, aos orçamentos e aos sistemas de informação.

Questões Sugeridas para o Estudo de Caso:

1. É possível identificar pontos que favorecem a implantação da estratégia no órgão estudado?
2. É possível identificar pontos que dificultam a implantação da estratégia no órgão estudado?
3. O ambiente da organização parece propício à implantação de uma estratégia de desenvolvimento?

2ª Etapa

Discutir Conceitos e Métodos de Planejamento Estratégico

Conceituação: Planejamento Estratégico

Planejamento estratégico é “um planejamento formal para produzir um resultado articulado, na forma de um sistema integrado de decisões” (MINTZBERG, 2004, p. 12).

Para Almeida (2003), planejamento estratégico é uma atividade que, por meio do ambiente de uma organização, cria a consciência de suas oportunidades e ameaças para o cumprimento de sua missão e estabelece o propósito de direção que a organização deverá seguir para aproveitar as oportunidades e evitar os riscos.

Nessa mesma linha de pensamento, Oliveira (1999, p. 24) reconhece que a sua finalidade é “estabelecer quais serão os caminhos, os cursos, os programas de ação que devem ser seguidos para alcançar os objetivos ou resultados pela empresa”.

Da mesma forma, Wright, Kroll e Parnell (2000, p. 24) preconizam que ela “refere-se aos planos da alta administração para alcançar resultados consistentes com a missão e os objetivos gerais da organização”.

Por fim, planejamento estratégico é a capacidade da empresa de projetar e selecionar estratégias para a realização dos objetivos organizacionais, mostrando como a organização escolhe evoluir da situação presente até uma situação desejada no futuro.



Figura 1. Fases do Planejamento.

Adaptado de Gilberto Brondani, Cole Graham, Djalma Oliveira e Luiz Vieira.

Características do Planejamento Estratégico

Embora cada modelo de planejamento tenha características distintas, pode-se observar que todos os modelos apresentam seis etapas bem definidas: (1) definição das diretrizes estratégicas, que determinam como a empresa deverá atuar no ambiente; (2) a análise estratégica do ambiente interno, que compreende um levantamento das informações sobre a organização, buscando identificar suas potencialidades e fraquezas; (3) análise estratégica do ambiente externo, que compreende a análise do macro-ambiente, da indústria, da concorrência, do mercado e previsões futuras; (4) formulação dos objetivos e metas que a empresa pretende alcançar; (5) escolhas e definição das estratégias, visando a estabelecer uma posição futura para atender aos objetivos estabelecidos; e (6) implementação do plano estratégico.

Metodologias de Planejamento Estratégico

Existem diversas metodologias de planejamento estratégico que podem ser utilizadas, por exemplo: o planejamento estratégico situacional (Carlos Matus), o planejamento por objetivos (Bolay), o Quadro Lógico (Pfeiffer) e o *Balanced Scorecard* – BSC (KAPLAN e NORTON).

Dificultadores para Implantação do Planejamento Estratégico

Djalma de Oliveira (2005, p. 287) discorre amplamente sobre as dificuldades mais comuns antes e durante o processo de implantação do planejamento estratégico, citando como principais: [a] estrutura inadequada do setor responsável pelo planejamento estratégico da empresa; [b] desconhecimento da importância e significado do planejamento; [c] não preparação da organização para o planejamento; [d] descon sideração da realidade da empresa; [e] desconhecimento dos conceitos básicos de planejamento; [f] inadequação no envolvimento dos níveis hierárquicos; [g] defeitos na elaboração; [h] baixa credibilidade ao planejamento; [i] inadequação no controle e avaliação; e, [j] interação inadequada com os funcionários.

Benefícios do Planejamento Estratégico

Tratando especificamente de serviço público, Cole Graham (1994, p.72) cita cinco grandes benefícios advindos do planejamento organizacional. O primeiro e principal benefício é o estabelecimento de um futuro curso de ação que promova a coordenação dos recursos internos da organização com seus desafios políticos e internos. O segundo é que ele ajuda os administradores públicos a tomar as decisões atuais que têm a melhor chance de produzir os resultados desejados. O terceiro é a possibilidade de avaliação das condições futuras e presentes e do encorajamento e apoio aos administradores para tentarem

estabelecer objetivos. O quarto é tornar os administradores capazes de decidir, de antemão, o que fazer, como fazer e quando fazer. Finalmente, o planejamento provê o controle organizacional por meio do estabelecimento de padrões de desempenho.

Questões Sugeridas para o Estudo de Caso:

1. O planejamento descrito no estudo de caso alcançou seus objetivos?
2. A metodologia escolhida do BSC partiu de avaliação consistente? Haveria a possibilidade de escolha melhor?
3. O ambiente da organização era ideal para o desenvolvimento do planejamento estratégico?
4. Podemos identificar fatores restritivos e facilitadores do planejamento estratégico no caso em estudo?
5. Qual seria o processo ideal para iniciar o planejamento estratégico?
6. Como o planejamento estratégico pode sobreviver à mudança de gestor na organização pública?
7. Estudar a estrutura básica do planejamento estratégico de outras metodologias.

3ª Etapa

Planejamento Estratégico em Organizações Públicas

Planejamento Estratégico em Organizações Públicas

Cole Graham (1994, p. 42 *apud* BENVENISTE, 1989) nos traz uma definição bastante interessante sobre o planejamento estratégico na esfera pública:

Em termos simples, planejar significa que a organização seleciona objetivos e determina os meios para atingi-los. Os planos visam obter a melhor utilização dos recursos organizacionais num ambiente futuro e são também a base para o controle e a direção da organização pela gerência no seu ambiente atual. Embora os administradores públicos tendam a enfatizar os aspectos de controle dos planos, é inevitável que vejam o planejamento no contexto maior das relações interdependentes da organização.

Dificultadores da Implantação do Planejamento Estratégico em Organizações Públicas

Niven (2007) apresenta uma série de questões que são postas quando se pensa em planejamento estratégico em organizações públicas e sem

fins lucrativos, tais como: (1) O que executo não é mensurável; (2) Os resultados serão utilizados para punir; (3) Qual é a minha missão; (4) O público não entenderá os resultados negativos; (5) Por que investir em algo que durará somente até o final desta administração?; (6) Mudanças sem pressa; (7) Restrições técnicas e legais.

Estrutura Básica para o BSC em uma Organização Pública

Para Niven (2007), a estrutura básica do *Balanced Scorecard* para uma instituição pública ou sem fins lucrativos seria a seguinte:



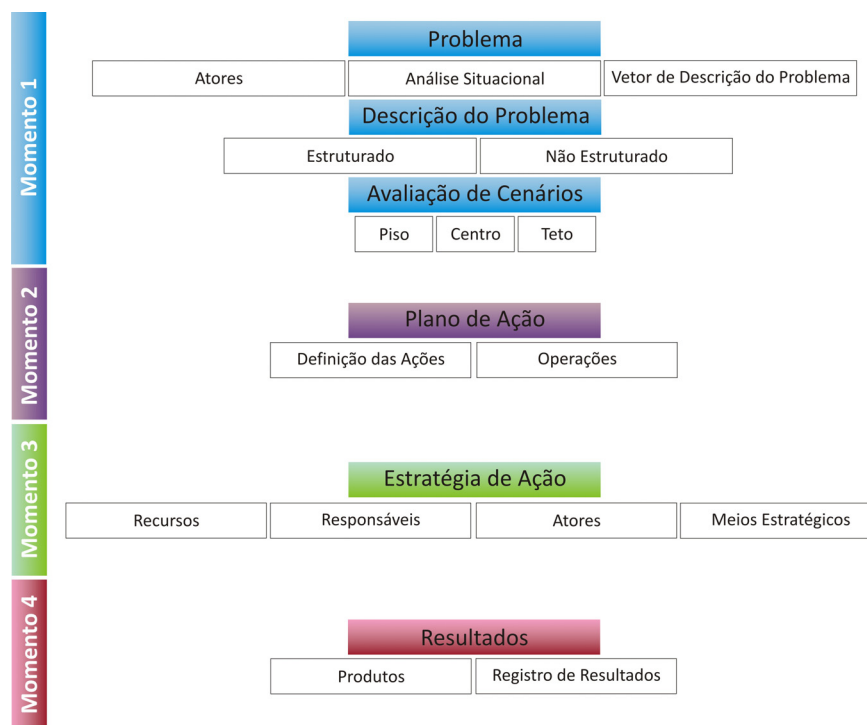
Figura 2. Balanced Scorecard do Setor público
Fonte: Niven (2007, p. 358)

O Planejamento Situacional Estratégico e sua Aplicação na Administração Pública

O diferencial do Planejamento Situacional Estratégico (PES) em relação aos outros modelos de planejamento é que ele foi concebido para atender ao governo (administração pública), ou órgãos que não atuem exclusivamente no mercado, mas tenham envolvimento político, econômico e social. Outro fator diferenciador é o foco de atenção que está nos problemas.

O PES se constitui de planos de ação, compostos de operações que demandam recursos e geram produtos. As operações são produzidas a partir de meios estratégicos. O processo de planejamento possui quatro momentos. O momento explicativo – compreensão da realidade e identificação dos problemas que os atores sociais apresentam. O momento normativo-prescritivo – formulação do plano, produção de respostas de ação em contexto de incertezas e surpresas; nesse momento desenham-

se as operações e se identificam os nós críticos (causas críticas dos problemas). O momento estratégico – são formuladas as propostas estratégicas para tratar as operações. O momento tático-operacional – cria um processo contínuo de ações com o suporte do plano.



1. A metodologia de planejamento utilizada pode ter sido a melhor?
2. A forma como foi desenvolvido o planejamento seguiu uma estrutura coerente?
3. Quais fatores indicam uma descontinuidade do processo?
4. Existe explicação teórica para o fato de o planejamento não ter sido implantado em sua completude?
5. Como corrigir os erros e reaproveitar o trabalho realizado?
6. Iniciar discussões sobre a gestão por projetos.
7. Discutir princípios básicos de criação de indicadores.

Referências e Indicação de Bibliografia

ALMEIDA, P. R. *A Experiência Brasileira em Planejamento Econômico: uma síntese histórica*. 2004. Acessado em: 1 de agosto 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/secom/nae/3T_3.pdf.

ANSOFF, I. H. *A Nova Estratégia Empresarial*. São Paulo: Atlas, 1990. Trad.: A. Z. Sanvicente.

BOLAY, F. W. *Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos – método zopp*. (M. Brose, Trad). Recife: GTZ, 1993. Trad.: M. Brose.

BOYNE, G. A.; ANDREWS, R.; LAW, J. & WALKER, R. M. Strategy Implementation and Public Service. *Performance. Administration & Society*, 1(29), p. 1-28, 2011.

FRANCO, H. *Entrevista com Carlos Matus – o método PES*. (G. B. Sauveur, Trad.). São Paulo: Fundap, 1996. Trad: G. B. Sauveur.

FRIEDMANN, J. Dois Séculos de Teoria do Planejamento: Uma Visão Geral. In: Giacomoni, J. & Pagnussat, J. L. (Orgs.). *Planejamento e Orçamento Governamental – Coletânea*. Vol. 1. Brasília: Enap, 2006. p. 69-111.

GARCES, A. & SILVEIRA, J. P. Gestão Pública Orientada para Resultados no Brasil. *Revista do Serviço Público – RSP*, 53 (4), p. 53-77, 2002. Acessado em: 16 de fevereiro 2012. Disponível em: <http://biblioteca.enap.gov.br/cgi-bin/xis.exe?IisScript=index.xis&cipar=phl.cip&lang=por>.

GRAHAM, C. B. *Para Administrar a Organização Pública*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994. Trad.: B. L. Freitas.

KAPLAN, R. S. & NORTON, D. P. *Alinhamento – utilizando o balanced scorecard para criar sinergias corporativas*. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006. Trad.: A. C. da C. Serra.

MAXIMIANO, A. C. A. *Administração de Projetos: como transformar ideias em projetos*. São Paulo: Atlas, 2010.

MINTZBERG, H. *Ascensão e Queda do Planejamento Estratégico*. Porto Alegre: Bookman, 2004. Trad.: M. A. Carpigiani.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B. & LAMPEL, J. *Safári de Estratégias: um Roteiro pela Selva do Planejamento Estratégico*. (N. Montingelli Jr., Trad). Porto Alegre: Bookman, 2007. Trad.: N. Montingelli Jr. Reimpressão.

NIVEL, P. R. *Balanced Scorecard Passo a Passo: elevando o desempenho e mantendo resultados*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007. Trad.:

N. Freire.

OLIVEIRA, D. P. R. *Planejamento Estratégico* – conceitos, metodologia e práticas. São Paulo: Atlas, 2004.

OLIVEIRA, A. H. R. *Alinhamento de Recursos Humanos à Estratégia Organizacional* – Um estudo de caso na indústria de autopeças. 2009. Dissertação de mestrado – Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo, SP, Brasil.

PFEIFFER, Peter. Quadro Lógico – Um Método para Planejar e Gerenciar Mudanças. *Revista do Serviço Público* – RSP,(51) 1, p. 81-123, 2000.

PORTER, M. E. What is Strategy? *Havard Business Review* – HBS, Reprint Number, nov./dec. 1996. Disponível em: http://www.ipocongress.ru/download/guide/article/what_is_strategy.pdf.

QUINN, J. B. Estratégias para Mudança. In: Mintzberg, H.; Quinn, J. B. (Org.). *O Processo da Estratégia*. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. p. 20-26. Trad.: J. S. Cook.

THOMPSON JR., A. A.; STRICKLAND III, A. J. & GAMBLE, J. E. *Administração Estratégica*. 15. ed. São Paulo: McGraw Hill, 2008. Trad.: R. Galmane & K. A. Roque.