

# O DESAFIO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS<sup>1</sup>

Mauro Giacobbo<sup>2</sup>

*1. Introdução 2. O planejamento estratégico nas organizações públicas 2.1. Aspectos conceituais e metodológicos 2.1.1. Planejamento 2.1.2. Planejamento estratégico 2.1.3. Vantagens do planejamento estratégico 2.1.4. Limitações do planejamento estratégico 2.1.5. Metodologias de planejamento 2.2. A necessidade de planejar 2.3. Desenvolvimento e implementação 2.4. Fatores intervenientes 2.5. A efetividade do planejamento 3. Conclusões 4. Referências bibliográficas*

## 1. Introdução

O planejamento estratégico surgiu nos anos 60 como resposta a uma nova realidade que se desenhava. O ambiente externo às organizações públicas ou privadas determinava a nova ordem social: o grau de satisfação do consumidor ou usuário dos bens e serviços (cliente ou cidadão) passava a ser medido em função do atendimento de suas necessidades e não mais pela simples adaptação aos produtos e serviços oferecidos.

Ademais, a crescente magnitude e a complexidade das mudanças, dos desafios, das ameaças, das incertezas, o ritmo das alterações e da evolução do conhecimento impunham às organizações a necessidade de desenvolvimento e adoção de instrumentos de gestão modernos e eficazes voltados para a compreensão do ambiente externo e para a construção de um futuro desejável. Esse instrumento começou a ser mais amplamente utilizado a partir dos anos 70 pelo setor privado, e dos anos 80 pelo setor público. Entretanto, em que pese o planejamento estratégico ser conhecido e adotado por organizações públicas há mais de uma década, ainda permanecem muitas barreiras quando da sua efetiva implementação e adoção como instrumento de gestão.

Assim, o presente estudo, desenvolvido como requisito para a conclusão do Curso de Especialização em Planejamento Estratégico, oferecido pelo Centro de Estudos Estratégicos da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, pretende conhecer e compreender o processo da implementação do planejamento estratégico no âmbito das organizações públicas brasileiras.

A expressão "organização pública", no contexto deste trabalho, tem uma conotação mais administrativa do que jurídica. É usada basicamente para designar

1. Monografia apresentada como requisito à conclusão do Curso de Especialização em Planejamento Estratégico, oferecido pelo Centro de Estudos Estratégicos da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.
2. Analista de Finanças e Controle Externo do TCU.

órgãos públicos, autarquias, entidades públicas sem fins lucrativos que possuam como principais características:

- Predominância de objetivos de natureza social, sem fins lucrativos;
- Sobrevivência e ação independente de mecanismos de mercado como lucro ou superávit;
- Missão institucional e função social geralmente expressas em leis ou na Constituição;
- Dependência pública de recursos (orçamento da União), portanto, independente da remuneração dos bens e serviços produzidos.

O universo das organizações públicas é bastante amplo. Qualquer estudo ou pesquisa, mesmo por amostragem, requer a abrangência de um número significativo de órgãos e entidades. Entretanto, em função da exigüidade de tempo e dos recursos disponíveis, o trabalho ateve-se, basicamente, à consulta à literatura existente sobre o assunto e ao conhecimento da experiência de algumas organizações públicas brasileiras (Embrapa, FAE, Inmetro)<sup>3</sup> que efetivamente adotam o planejamento estratégico como instrumento de gestão.

Este trabalho se inicia com uma abordagem sobre o planejamento estratégico nas organizações públicas, seus aspectos conceituais e metodológicos e as razões de sua adoção pelas organizações como instrumento de gestão. A seguir, são analisadas as etapas do desenvolvimento e da implementação, seus fatores intervenientes e a efetividade do planejamento. Por fim, são apresentadas as conclusões do trabalho.

## **2. O planejamento estratégico nas organizações públicas**

Na administração pública a função planejamento começou a ganhar força no final do século XVIII e início do século XIX. Primeiramente, foram elaborados os planos para atender as necessidades de infra-estrutura provocadas pelo surgimento e expansão das cidades. A Segunda Guerra Mundial enfatizou a importância e a necessidade de planejar a execução de operações em grande escala. Depois do conflito mundial, a preocupação era com a restauração e conversão dos sistemas de produção, os planos de paz.

Durante os anos 60, ganhava força a idéia de exigir o planejamento como pré-requisito para a aprovação e liberação de recursos, financiamentos e subsídios aos governos estaduais e locais. Essa demanda provocou a multiplicação em cadeia de unidades de planejamento nas diferentes esferas da administração pública e, com ela, o surgimento de muitos níveis e variedades de planos e metodologias de planejamento.

---

3. Embrapa - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária; FAE - Fundação de Assistência ao Estudante; Inmetro - Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial.

Várias abordagens de planejamento têm sido desenvolvidas e utilizadas ao longo do tempo, como resposta às diferentes realidades e desafios. Na década de 50, o predomínio era do planejamento financeiro, cuja ênfase centrava-se na busca do cumprimento do orçamento. Nos anos 60, a atenção voltava-se para o planejamento de longo prazo, que procurava projetar o futuro com base nas tendências amplas e na combinação de produtos ou serviços passados. O planejamento estratégico surgiu nos anos 60 como possível instrumento de resposta a novas situações geradas no ambiente externo às organizações. Entretanto, essa ferramenta somente passou a ser mais amplamente adotada na década de 70, no setor privado e, a partir dos anos 80, no setor público.

Um aspecto importante a ser considerado é que o planejamento estratégico surgiu no âmbito do setor privado, com premissas e características próprias e que pouca atenção tem recebido de estudiosos de administração quanto a sua aplicação no setor público. Na verdade, apesar da importância e do quantitativo de organizações públicas, a quase totalidade dos trabalhos sobre o assunto estão orientados para a empresa privada.

Todavia, embora o enfoque principal e a natureza do planejamento estratégico estejam voltados para o setor produtivo, não invalida a sua aplicação no âmbito das instituições públicas, desde que feitas as devidas adaptações às condições de atuação inerentes ao setor.

## **2.1. Aspectos conceituais e metodológicos**

Não existe uma maneira universalmente correta de planejamento, nem conceitos únicos ou esquemas ou receitas próprias de elaboração de um plano. Todavia, é fundamental o estabelecimento de uma uniformidade conceitual e uma configuração básica para a implementação de um processo de planejamento.

Os conceitos e técnicas de planejamento abrangem uma área especializada de funcionamento e habilidades gerenciais específicas. É a partir de uma base sólida em termos do contexto teórico do planejamento e da compreensão dos propósitos e usos dos planos que o administrador será capaz de concebê-los de forma a que se coadunem eficazmente com o ambiente decisório da organização (Graham, 1994, p.42).

### **2.1.1. Planejamento**

O planejamento é a primeira das funções básicas da administração (planejamento, organização, direção e controle), pois serve exatamente de base para as demais funções. O planejamento define onde se pretende chegar, o que deve ser feito, quando, como e em que seqüência, gera ações. A organização equaciona a realização das ações. O comando ou direção lidera, motiva, cobra, questiona, acompanha, estabelece o ritmo. O controle define os padrões para medir o

desempenho, checa o funcionamento, corrige os desvios ou discrepâncias, garante que o planejamento seja realizado.

Assim como as funções administrativas não existem como fim em si mesmas, mas como partes interdependentes e integrantes de um todo chamado processo administrativo, também o planejamento precisa ser entendido como um processo, ou seja, um conjunto de passos e procedimentos combinados e executados em seqüência a fim de produzir um resultado.

Pode-se dizer que o processo de planejamento teve início quando os homens começaram a formar as sociedades agrárias. Passaram a habitar um determinado lugar com clãs e tribos, sendo forçados a armazenar comida e água, quando então começaram a manter registro do que acontecia. Esse processo passou a evoluir mais significativamente a partir da Revolução Industrial, quando já não era mais possível haver produção em massa sem planejamento e sem meios eficazes de transporte e de comunicação.

Maximiano (1995, p. 197) define o processo de planejamento de diferentes maneiras:

É o processo de definir objetivos ou resultados a ser alcançados, bem como os meios para atingi-los;

É o processo de interferir na realidade, com o propósito de passar de uma situação conhecida para outra situação desejada, dentro de um intervalo definido de tempo;

É tomar no presente decisões que afetam o futuro, visando a reduzir sua incerteza.

O resultado do processo de planejamento são os planos. Os planos são geralmente formalizados e representam uma posição estática e momentânea do planejamento e têm a finalidade de descrever ou predeterminar um curso de ação para um período específico (Chiavenato, 1993, p. 256). Os planos consolidam o produto do planejamento e orientam a utilização dos recursos organizacionais e formam a base para o controle e a direção da organização.

Todavia, os planos só cumprem sua finalidade quando implementados. Caracteristicamente, os planos são estáticos e concebidos dentro de limitações inerentes ao próprio ser humano, mas são colocados em prática num ambiente complexo, dinâmico e em constante transformação. Isso faz com que retornem continuamente ao processo de planejamento para ser avaliados, revisados, adaptados, corrigidos e aprimorados ao longo do tempo.

Assim, a qualidade dos planos depende da consistência, das características e da forma como o processo de planejamento é praticado. A busca de informações, a definição precisa dos objetivos, a previsão de alternativas, a predominância da ação (Maximiano, 1995, p. 208-209) e o dinamismo são requisitos básicos ao processo de planejamento.

### **2.1.2. Planejamento estratégico**

No processo de evolução do planejamento, surge, na década de 60, uma nova filosofia de planejamento - planejamento estratégico - voltada para a compreensão do ambiente externo, capaz de reagir com rapidez e eficiência às turbulências, incertezas e desafios de uma nova conjuntura caracterizada por mudanças cada vez mais rápidas, complexas e inesperadas. Suas técnicas foram derivadas das ciências militares.

No passado, Von Clausewitz recomendava que o estado-maior estabelecesse os objetivos estratégicos de uma transação militar e que os membros dos grupos executivos das diferentes armas transformassem esses objetivos em planos táticos e de contingências. Na atualidade, no âmbito organizacional, a alta administração estabelece os objetivos de acordo com o comportamento do macroambiente econômico, político e social, a gestão operacional os transforma em planos táticos e de contingências e a gestão funcional transforma esses planos táticos em planos operacionais.

Inicialmente o planejamento estratégico foi "mal compreendido pelos administradores envolvidos e visto como 'mais um exercício de preenchimento de formulários' exclusivamente para contentar a administração central." (Ansoff, 1993, p. 295). O planejamento estratégico encontrou, assim, muita resistência por parte dos administradores afetados que procuravam evitá-lo e sabotá-lo. Em consequência dessas dificuldades, somente a partir de 1970, principalmente após o advento da crise energética, é que começou a receber atenção generalizada e a ser adotado nas empresas.

Atualmente, a própria denominação do planejamento estratégico costuma variar em função de diferentes autores e metodologias. Também é chamado de planejamento corporativo abrangente, planejamento integrado abrangente, planejamento estratégico situacional e outras combinações. Entretanto, independentemente da denominação ou definição, o fato é que esse tipo de planejamento procura respostas a novas situações, por meio da interação com o meio ambiente e o estabelecimento de um sentido de direção. Ou seja, procura responder as seguintes perguntas: Para aonde queremos ir? Qual a direção a ser seguida? Que caminhos escolher?

Para Vasconcellos Filho (1979, p. 882), o planejamento é uma técnica para estabelecer e manter o sentido de direção, a fim de que as pessoas possam atuar de maneira consistente para fazer o progresso naquela direção. Drucker (1995, p. 51) diz que a organização tem que ser determinada, caso contrário seus membros ficarão confusos e seguirão cada um sua própria especialidade, em vez de aplicá-la à tarefa comum. Cada um tenderá a definir os "resultados" em termos de sua própria especialidade e impor seus valores à organização. Somente uma missão focalizada e comum poderá mantê-la unida e capaz de produzir. Para Drucker, "A diversificação destrói a capacidade de desempenho de uma organização."

Em outras palavras, o planejamento estratégico estabelece a direção principal a ser seguida e guia a organização nesse sentido. Entretanto, os ambientes interno e externo estão em constante mudança, impondo novas demandas, propiciando oportunidades, gerando riscos e ameaças, e as organizações não podem fazer sempre as mesmas coisas e da mesma maneira. É preciso estar permanentemente interagindo com o ambiente, a fim de perceber essas mudanças, acompanhar as alterações e assim garantir respostas ágeis e efetivas aos anseios da sociedade. Essa necessidade de interação incessante constitui um processo contínuo e dinâmico de constante evolução e adaptação em relação à realidade.

Nesse contexto, o processo de planejamento estratégico precisa ser essencialmente dinâmico, não se esgotando num plano. Requer uma equipe capaz de captar as coisas que estão acontecendo nos ambientes interno e externo, interpretá-las e aplicá-las com rapidez e, assim, dar continuidade ao processo.

O plano é como um mapa de estrada: dá ao motorista uma idéia geral da localização e da direção a ser seguida, mas esse precisa estar permanentemente alerta para corrigir o rumo e atento para enfrentar o imprevisto.

Em termos simples, um processo de planejamento estratégico pode ser representado de acordo com a ilustração a seguir.



O planejamento, visto como instrumento gerencial, auxilia os administradores no processo decisório desde as decisões mais simples, relativas ao dia-a-dia, às mais complexas que dizem respeito ao futuro da organização.

Como decidir significa escolher entre alternativas julgadas possíveis, pode-se dizer que o sucesso das decisões depende da escolha da melhor alternativa. O planejamento estratégico é um conjunto ordenado de técnicas e procedimentos que busca a coerência na tomada de decisões e a sua otimização, por meio da geração e utilização de informações, interpretação da realidade e orientação temporal e global que permite a formulação de alternativas mais realistas. Assim, o planejamento constitui-se numa ferramenta efetiva de permanente racionalização do processo decisório e de sua execução. Mintzberg (1994) diz que o administrador é uma vítima do meio ambiente e opera dentro de limitações humanas inerentes, portanto, planos e decisões sempre necessitarão de melhoramento.

Além disso, o planejamento estratégico, como tantos outros instrumentos ou técnicas gerenciais (análise financeira, administração por objetivos, orçamento de capital, planejamento de lucro, planejamento de longo prazo), também resultou de um processo de tentativa e erro, como forma de resposta a determinadas

necessidades específicas. Assim, além de não ter a solução para todos os problemas organizacionais, o planejamento estratégico também tem suas vantagens e limitações.

### **2.1.3. Vantagens do planejamento estratégico**

Vasconcellos Filho (1979, p. 882-895), referindo-se a resultados de pesquisas realizadas por instituições acadêmicas e empresariais, aponta diversas vantagens do planejamento estratégico:

O planejamento estratégico possibilita o comportamento sinérgico das áreas funcionais da organização. Esse funcionamento integrado só será obtido quando a direção a ser seguida for definida de modo participativo. Isso certamente otimizará o processo de alocação dos recursos em condições de crescente incerteza ambiental.

O planejamento estratégico possibilita à organização manter maior interação com o ambiente. A utilização sistemática do planejamento estratégico estimula e possibilita a busca constante de uma interação positiva com o meio ambiente. Dessa capacidade de interagir depende, em grande parte, a sobrevivência a longo prazo da organização.

O planejamento estratégico incentiva a função diretiva. O planejamento estratégico desperta no executivo a sua função básica de definir a direção a ser seguida pela organização, bem como de rediregir e refocalizar as ações e atividades de acordo com a realidade, as oportunidades e ameaças ambientais.

O planejamento estratégico transforma a organização reativa em proativa. Isto é, a implementação do planejamento estratégico provoca uma mudança de enfoque na organização, que passa a direcionar a alocação de esforços para eventuais erros futuros, em vez de se concentrar na análise do passado e no gerenciamento das situações do presente.

O planejamento estratégico orienta e agiliza o processo decisório. A utilização sistemática do planejamento estratégico implica estabelecimento de parâmetros que subsidiam e racionalizam o processo decisório. As disfunções da burocracia e a escassez de informações gerenciais conduzem, muitas vezes, a decisões eficientes, porém ineficazes.

O planejamento estratégico desenvolve um processo descentralizado de planejamento. Na formulação do plano é essencial a completa interação de pessoas de todas as áreas da organização envolvidas no processo decisório. A elaboração dos planos em gabinetes ou a sua contratação fora da instituição geralmente cria problemas de ceticismo ou descontinuidade em relação ao processo de planejamento.

O planejamento estratégico força o executivo a desligar-se das atividades do dia-a-dia. "a rotina desaloja o planejamento: o que é urgente tem prioridade sobre o que é importante." (Herbert A. Simon, *in* Vasconcellos Filho, 1979). Em geral, os executivos dedicam pouco tempo às funções que lhes são próprias: direção e gerenciamento da organização e delineamento do perfil futuro. A maior parte do

tempo é dedicada a atividades de execução ou de gerenciamento de crises ou emergências e à participação em eventos simbólicos e sem importância.

O planejamento estratégico incentiva a utilização de modelos organizacionais adequados aos diversos contextos ambientais atuais e futuros. A transparência e a cristalização das vantagens e dos resultados do planejamento evidenciam modelos organizacionais mais flexíveis e, portanto, de maior capacidade de adequação aos diversos contextos ambientais.

O planejamento estratégico orienta o desenvolvimento dos planejamentos organizacional, tático e operacional. O planejamento estratégico funciona como guia para a elaboração dos planos táticos e operacionais.

O planejamento estratégico permite a obtenção de melhores resultados operacionais. A integração e a sinergia das diferentes áreas funcionais e a otimização da alocação dos recursos garantem resultados melhores e mais efetivos.

O planejamento estratégico orienta e agiliza o processo orçamentário. A inexistência de um processo de planejamento leva ao estabelecimento de objetivos e programas conflitantes e de baixa *prioridade*, bem como ao atraso na elaboração do orçamento.

Saber explorar adequadamente essas é condição essencial para a eficácia do planejamento.

#### **2.1.4. Limitações do planejamento estratégico**

O mesmo autor, Vasconcellos Filho (1979, p. 882-895), no referido trabalho também identificou diversas limitações do planejamento estratégico. As limitações mais importantes e significativas estão elencadas a seguir:

O ambiente pode não corresponder às expectativas. O planejamento estratégico depende, em grande parte, de uma análise ambiental adequada. Portanto, uma interpretação ou julgamento inadequado da realidade pode levar à adoção de uma estratégia errada.

A resistência interna. A elaboração e implementação de um processo de planejamento estratégico introduzem mudanças na filosofia de atuação e na maneira de ver e de fazer as coisas, o que leva os funcionários a oferecer resistência a essas mudanças.

O planejamento é dispendioso. Para gerar um bom plano estratégico é preciso alocar no processo significativa parcela de tempo da alta administração e dos melhores funcionários, além da realização de estudos especiais e de levantamento de informações.

O planejamento é difícil. A elaboração e implementação de um processo de planejamento são trabalhos árduos que exigem dos dirigentes e demais participantes do processo alto nível de imaginação, capacidade analítica, criatividade, coragem para implementar mudanças e estabelecer estratégias e, acima de tudo, muita persistência, perseverança e disciplina.



A escolha é limitada quando os planos são completados. Embora o sistema de planejamento seja flexível, monitorado e revisado constantemente, um plano é elaborado para ser implementado, o que limita, de alguma maneira, às ações e alternativas inseridas no plano.

As limitações impostas pelo processo adotado. O próprio sistema de planejamento adotado (excesso de formalismo ou informalismo) gera limitações e dificuldades de implementação.

A capacidade gerencial. O planejamento estratégico não deve substituir a capacitação gerencial dos recursos humanos de responder as demandas ambientais e solucionar os conflitos internos.

A negligência ou o não reconhecimento dessas limitações do planejamento estratégico dificulta a condução do processo e normalmente resulta em fracasso de todo o esforço de planejamento.

### **2.1.5. Metodologias de planejamento**

Assim como existem inúmeros enfoques conceituais, também há diversas abordagens metodológicas e formas de implementação de um processo de planejamento estratégico. Entretanto, de todas as alternativas, há sempre uma mais adequada à cada organização. É preciso saber escolher. Na escolha da metodologia devem ser consideradas as características próprias da organização: natureza, porte, complexidade, filosofia e estilo de gestão, área de atuação, cultura, valores. Embora o modelo por si só não garanta o sucesso do planejamento, um referencial teórico inadequado ou de difícil compreensão pode se tornar motivo de fracasso.

Geralmente todas as metodologias e suas derivações observam um processo básico. Em primeiro lugar, faz-se uma análise e avaliação da realidade da organização e do ambiente em que atua. Em segundo, estabelecem-se a direção geral a ser seguida, os resultados esperados e a missão da organização. Em terceiro, estabelecem-se as políticas e as diretrizes, definem-se os objetivos e identificam-se os caminhos a ser seguidos. Em quarto, faz-se a escolha das alternativas ou a seleção das estratégias. Em quinto, as alternativas escolhidas são traduzidas em enunciados claros e de natureza operacional: as metas. Por último, são definidos os parâmetros de avaliação e o sistema de gerenciamento de responsabilidades.

No caso das organizações públicas, a interpretação da missão institucional é tida como mais adequada do que a definição, tendo em vista que sua função principal, normalmente, já faz parte do arcabouço legal ou constitucional de sua criação ou instituição.

O importante é entender que o modelo deve servir apenas de referencial e não de "camisa de força" para o processo de planejamento. O modelo é que deve ser adaptado à organização e não a organização ao modelo. Além disso, mesmo depois de implantado o processo, a metodologia, as técnicas e as práticas de planejamento precisam ser constantemente adaptadas e aprimoradas à medida que as características

organizacionais e as condições ambientais evoluem, bem como em função do próprio aprendizado.

## **2.2. A necessidade de planejar**

No Brasil, quando o assunto é planejamento, especialmente planejamento estratégico, a reação, em geral, é de apatia, de indiferença. Observações, entre outras, como as apresentadas a seguir são bastante comuns:

Para que planejar? O brasileiro é diferente: ele tem jogo de cintura; ele sabe improvisar, na hora H ele sempre dá um jeitinho.

No Brasil, planejamento não pega. Aqui tudo é diferente, a começar do Governo que sempre muda tudo de uma hora para outra.

Se você não sabe para aonde vai (destino), todos os caminhos o levam para lá.

Não adianta tentar prever o que vai acontecer porque a realidade será sempre diferente.

As organizações precisam de pessoas que resolvam problemas, que tomem decisões imediatas, no presente, à luz dos fatos, com os pés no chão e não de futurólogos.

O ritmo e a velocidade crescentes com que se processam as mudanças internas e externas. A escassez de recursos, as incertezas quanto ao futuro, as transformações constantes, as ameaças à sobrevivência, as demandas por novos produtos e serviços e por melhor qualidade. O controle e a cobrança da sociedade por mais eficiência, eficácia e efetividade, principalmente das instituições públicas, estão acordando os administradores para a necessidade de evolução, de adaptação às novas regras, de promoção de rearranjos institucionais, a fim de reduzir as ameaças, de identificar as oportunidades e de dar resposta aos anseios da sociedade, às transformações ambientais e aos desafios à racionalidade das organizações.

Diante desse contexto, surgem perguntas do tipo "O que fazer?", "Que direção seguir?", "Que norte estabelecer?". Para responder a essas questões é necessária a adoção de modernos instrumentos gerenciais capazes de perceber as mudanças ambientais e acompanhar o ritmo das alterações. Nesse sentido, o planejamento estratégico tem se revelado como principal instrumento para enfrentar essa nova realidade em constante evolução e repleta de incertezas e imprevistos.

Para Rasmussen (1990, p. 55-59), a necessidade de fazer planejamento estratégico "é explicável especialmente no Brasil, considerando a excessiva turbulência e incerteza de um macroambiente em permanente evolução e exposto a novos experimentos macroeconômicos, fiscais, à remonetarização e a pacotes que alteram de um momento para outro toda uma estrutura financeira e mercadológica e, especialmente, ao comportamento do consumidor, que fica com o seu poder de compra vinculado a estas experiências econômicas no macroambiente brasileiro."

Segundo Vasconcellos Filho (1982, p. 11-25), a necessidade de planejamento estratégico reside no fato de que as organizações enfrentam problemas porque as mudanças na ambiência externa exigem alterações na racionalidade interna. Os padrões clássicos de racionalidade administrativa - divisão estrutural-funcional, especialização, rotinas, decisões programadas e comportamento padronizado - não são mais suficientes para grande parte do risco e incerteza inerentes à escolha de alternativas para o futuro. Os dados do passado, a história da organização e a análise sistêmica do presente já não são suficientes para programar o futuro. Faz-se necessária não só a análise prospectiva das oportunidades e riscos, como também a busca permanente dos recursos e valores relevantes para a configuração dos cursos ideais de ação. Essa é uma habilidade fundamental na moderna gerência, pois define a responsabilidade pelo futuro da organização, ressaltando a necessidade de os dirigentes olharem sistematicamente para fora de suas organizações em busca de novas oportunidades.

Para Maximiano (1995, p. 197), a necessidade maior de planejar está relacionada a três situações: enfrentar fatos que certamente ocorrerão, criar um futuro desejável e coordenar fatos entre si.

Matus (1993, p. 17-28), por sua vez, descreve seis argumentos para justificar a necessidade da adoção do planejamento, os quais estão a seguir apresentados:

Necessidade de mediação entre futuro e presente. Com esse argumento, o autor destaca a necessidade de prever as possibilidades do amanhã para desenhar antecipadamente o que deve ser feito hoje.

Necessidade de prever quando a predição é impossível. Aquilo que ocorrerá amanhã não é em geral predizível, porque o futuro não só depende de muitas variáveis que, embora conhecidas, alteram-se, como também dos homens que criam essas variáveis. Assim, o argumento baseia-se na exigência de prever possibilidades para prever ações oportunas e eficazes.

Necessidade de reação veloz e planejada ante as surpresas. O que ocorrerá amanhã pode estar fora do espaço de possibilidades imaginadas ou consideradas como possíveis de ocorrer. Portanto, é preciso estar preparado para as surpresas.

Necessidade de meditação entre passado e futuro. O argumento baseia-se na aprendizagem, na prática como reflexão entre passado e futuro. É aprender com os erros.

Necessidade de ponderação entre conhecimento e ação. Trata-se da necessidade de refletir antes de atuar, de apontar para o alvo antes de disparar, caso queiramos fazer o melhor possível. É o planejamento entre a ação e o conhecimento da realidade. Não existe apenas uma explicação e uma solução válidas para todos os atores. Assim, há a necessidade de uma análise e reflexão antes da ação.

Necessidade de coerência global entre as ações parciais dos atores sociais. Segundo Matus: "São muitos os atores que produzem fatos políticos, sociais, econômicos, bélicos, etc. Cada ator produz tais fatos em função de suas visões e propósitos particulares e nada garante a coerência do resultado social global." A coerência de ação global não se alcança espontaneamente. Ela requer uma racionalidade central que a busque frente às ações parciais dos atores sociais.

No âmbito das organizações públicas, o planejamento estratégico começou a merecer especial atenção, principalmente com a acentuação das cobranças por ampliação e melhoria na qualidade dos serviços prestados e com a intensificação do processo de vigilância política, econômica e social (comissões legislativas, auditorias, competição por recursos e com outras organizações do setor público e privado, a mídia, a opinião pública, as avaliações, etc.). O cidadão, aos poucos, vem deixando de ser um sujeito passivo<sup>4</sup> em relação aos serviços públicos ofertados, passando a demandar novos serviços, bem como a propugnar por melhoria na qualidade dos já prestados. Essa conscientização traduz-se numa multiplicação de demandas, a qual, sem a contrapartida de meios, exige ações cada vez mais eficientes.

Os riscos e as ameaças começaram, então, a fazer parte, também, da realidade dessas instituições. As organizações pesquisadas, adiante indicadas, deixam transparecer claramente a preocupação com o destino e a própria sobrevivência institucional.

No caso da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária/Embrapa, tratou-se de continuar a seguir em frente e de desenhar uma Embrapa dotada de uma postura estratégica, profundamente sintonizada e adaptada às novas tendências da década de 90. A premissa era de que, para a sobrevivência da Embrapa, tornava-se necessário e imprescindível fazer um grande esforço para preencher o 'vazio conceitual', criado pela novas realidades do mundo e do País, resultantes de uma 'crise em cadeia' de paradigmas econômicos, políticos, culturais, ideológicos, científicos, tecnológicos e institucionais (Embrapa, 1994, p. 41).

Para o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial/Inmetro, o planejamento estratégico surgiu como uma tentativa de "acabar com a descontinuidade administrativa devido às mudanças de Presidentes do Órgão. A cada troca de Presidente da República a casa ficava seis meses antes e seis meses depois esperando as novas diretrizes do Estado. Essa vulnerabilidade acarretava falta de continuidade nos projetos em andamento e deixava clara a fragilidade da nossa missão e também que o entendimento de cada funcionário dessa missão era de certa forma desfocado." (Vianna, 1996). Nesse Instituto, o processo de planejamento estratégico iniciou-se, efetivamente, a partir de 1991, a despeito de várias tentativas anteriores verificadas ainda em meados dos anos 80.

---

4. Cidadão que aceita passivamente e se conforma com as condições e os serviços como são ofertados. Não questiona se atendem ou não às suas necessidades.

A Fundação de Assistência ao Estudante/FAE iniciou seu processo de planejamento estratégico em 1995, a partir da percepção da necessidade de renovar o seu modelo de gestão, a fim de adequá-lo aos novos propósitos da instituição: busca de resultados e de melhoria na qualidade de seus serviços (Alves Júnior, 1996).

Além das instituições pesquisadas, pode-se citar o caso do planejamento estratégico no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social/BNDES, o qual se iniciou em 1983, a partir de diagnóstico "catastrofista" (Mourão, 1994, p.6-13), acerca do futuro do Banco. O planejamento estratégico foi então adotado como resposta às ameaças e oportunidades que se desenhavam no ambiente externo.

### **2.3. Desenvolvimento e implementação**

Um bom processo de planejamento estratégico começa com uma vontade política de querer mudar. A partir daí, é essencial uma boa reflexão sobre a instituição e o planejamento do próprio processo de planejamento. Uma grande caminhada não começa com o primeiro passo, mas sim com o planejamento do primeiro passo.

O conhecimento e a compreensão das características da instituição, a promoção de palestras e seminários para despertar a curiosidade, o interesse pelo assunto e uniformizar conceitos, bem como a realização de discussões com os futuros participantes sobre o conteúdo do planejamento, os procedimentos a ser adotados, as atribuições e responsabilidades de cada área, o calendário e os instrumentos a ser utilizados são fundamentais para a escolha de um modelo adequado de planejamento e da forma de condução do processo.

De fundamental importância, também, é considerar o componente humano presente nas organizações. Matus (1993, p. 13) diz que: "planejar é tentar submeter o curso dos acontecimentos à vontade humana, não deixar 'que nos levem' e tratarmos de ser condutores de nosso próprio futuro...". Ora, o planejamento é desenvolvido por pessoas e as organizações são formadas por pessoas, as quais têm seus objetivos, suas intenções, suas soluções, suas formas de ver o futuro. Conseqüentemente, o planejamento não se faz num "mar de rosas", mas num meio resistente, com objetivos e visões conflitantes, onde cada indivíduo, com diferentes recursos de poder, procura conduzir o processo a seu modo.

Iniciar um processo de planejamento sem um estudo e uma reflexão prévia pode ser comparado ao soldado que sai em disparada de dentro do quartel atirando para todo o lado. A probabilidade de ser atingido, de cair numa armadilha ou de pisar numa mina é muito grande. Depois, só resta "juntar os cacos".

Daí a importância de uma boa coordenação e condução do processo desde a sua concepção, explicitação e formalização, de forma a criar um clima propício e favorável ao desenvolvimento de planos integrados, coerentes com a realidade, exequíveis, viáveis e desejáveis.

O início do processo, a forma de condução e os referenciais teóricos são fatores determinantes do nível de envolvimento e de participação no decorrer do desenvolvimento, bem como do posterior compromisso com a implementação dos

planos resultantes. A falta de participação na elaboração dos planos é garantia de fracasso na implementação.

Nas organizações públicas, devido ao seu tamanho, complexidade e rigor burocrático, a formalização do processo de planejamento (cronogramas, manuais, definição de responsabilidades) e dos planos é muito importante e requer cuidados especiais para não comprometer o próprio processo de planejamento. A comunicação precisa ser clara, objetiva e adequada aos diferentes níveis e indivíduos que integram a organização. Falha, omissão ou descuido, geralmente custam caro, causam sensíveis prejuízos ao processo como um todo e são de difícil reparação. As reações mais comuns são resistência, boicote, apatia, indiferença.

O referencial teórico compulsado, bem como os casos analisados apontam diversos pressupostos a ser observados quando da formulação do planejamento estratégico, os quais, se negligenciados, enfraquecem o planejamento e se transformam em motivos de fracasso. Os mais comuns estão ligados à forma de condução do processo, ao modelo de gestão, à estrutura e à cultura organizacionais.

Para Matos (1993), o planejamento estratégico não pode ser um pacote pré-fabricado. Deve ser construído pelas próprias lideranças do sistema e deve respeitar a cultura organizacional, renovando-a educacionalmente (pressupõe mudanças na atitude gerencial). Tavares (1991), acrescenta que o *status* conferido ao planejamento na organização também é de fundamental importância para o êxito de sua implementação.

Vencida a etapa de desenvolvimento dos planos começa a etapa mais importante do processo, porém, também a mais difícil, que enfrenta mais resistências e encerra os maiores desafios: a implementação. Segundo o Dicionário Aurélio (1986, p. 922), implementar significa: "1. dar execução a (um plano, programa ou projeto). 2. levar à prática por meio de providências concretas. 3. Prover de implemento(s)".

Segundo Hanna (1987, p. 30-33), para o compromisso e o sucesso da implementação do planejamento estratégico não basta que os planos e estratégias sejam plena e racionalmente articulados, é preciso que o mesmo seja uma responsabilidade básica da administração e que seja difundido por toda a organização, em vez de ser visto apenas como tarefa exclusiva dos planejadores centrais. Destaca, também, cinco condições básicas necessárias à eficácia do processo de planejamento estratégico:

- 1 - O planejamento deve ser visto como uma responsabilidade fundamental dos administradores. O processo de planejamento deve ser liderado e capitaneado pela alta administração e enriquecido pelo engajamento de clientes e empregados.
- 2 - A mudança organizacional deve ser conduzida pela alta administração. A mudança, muitas vezes, ameaça interesses e poderes estabelecidos e é vista como último recurso. Nesse momento, a liderança é crucial para superar a resistência.

- 3 - O planejamento bem-sucedido é inextricavelmente ligado à execução: ele se beneficia da experimentação e do *feedback*. Nesse ponto, destaca-se o papel dos planejadores como facilitadores do processo de aprendizagem.
- 4 - O planejamento deve se concentrar nas idéias e questões, não na coleta de dados e nos procedimentos. O processo de planejamento deve promover o diálogo e a interação entre os diversos níveis da administração sobre as questões estratégicas.
- 5 - Os responsáveis pela implementação dos planos precisam estar comprometidos com eles. Assim, é preciso envolver os participantes no ato de pensar estrategicamente sobre o futuro e não de produzir um simples documento.

Assim, é comum os planos fracassarem no momento de sua implementação por diferentes motivos ou ações adotadas no desenvolvimento do processo, as quais geram clima desfavorável à realização dos planos e à efetivação das mudanças necessárias, bem como a falta de disciplina e de compromisso com o planejado. Os erros mais comuns são:

- Delegação da tarefa de planejar à assessoria;
- Tomada de decisões sem levar em consideração os planos;
- Excesso de formalismo ou informalismo no processo de elaboração dos planos;
- Negligência em pensar acerca do futuro;
- Contratação do planejamento fora da instituição;
- Elaboração de planos divorciados da realidade;
- Estanqueidade no funcionamento das partes e no processo decisório;
- Falta de sistematização e de integração do próprio planejamento;
- Falta de apoio político e de compromisso com os planos.

A prática desses erros decorre, principalmente, das características organizacionais e culturais predominantes no setor público: estruturas gigantescas e excessivamente verticalizadas, centralização do processo decisório, lealdade extrema às normas burocráticas, conhecimentos restritos, atuação independente, vícios e hábitos gerenciais, normas de conduta produzidas e voltadas para os integrantes da estrutura, sobreposição de interesses e objetivos setoriais e corporativos aos institucionais, inexistência de sistemática de informações gerenciais, de indicadores e de avaliação de desempenho organizacional. Todos esses aspectos favorecem a formação e a perpetuação de verdadeiros centros de poder, para os quais a manutenção do *status quo* é fundamental. Somente uma pressão externa muito grande seria capaz de quebrar esse ciclo vicioso e favorecer a

implementação de um processo de planejamento estratégico. A resistência em si não é em relação ao planejamento, mas às mudanças necessárias à sua implementação. Isso é facilmente comprovado pelo reduzido número de planos implementados a despeito do elevado número de planos implantados.

Pesquisa realizada por Pontes (1992) para subsidiar a dissertação de tese de Mestrado em administração pública pela Universidade de Brasília, revelou, por um lado, ser o planejamento estratégico utilizado por 77% das organizações pesquisadas (empresas estatais do setor público federal) e, por outro, que 54% do universo pesquisado atribui pequena ou nenhuma importância ao planejamento estratégico e apenas 8% consideram-no de grande importância.

A redução do grau de liberdade e do poder discricionário, o compartilhamento de conhecimentos e informações, a descentralização e a integração do processo decisório, a redução de níveis gerenciais, a avaliação do desempenho setorial e organizacional e o compromisso com o planejado e com resultados não costumam ser aceitos sem um motivo aparente suficientemente forte e capaz de por em risco o bem-estar ou a existência da instituição.

A relativa garantia de sobrevivência das organizações públicas, especialmente àquelas com maiores facilidades de obtenção de apoio político, com maior poder de barganha, atua como forte aliada do imobilismo e da estabilidade, e a organização e os indivíduos resistirão, ao máximo, às mudanças. A implementação do planejamento estratégico tem alcançado melhores graus de sucesso em instituições que perceberam a iminência de sua extinção ou experimentaram um controle social mais rígido, basicamente, em função da área de atuação ou da especificidade do produto ou serviço oferecido. Esse não é o caso das empresas privadas, cuja sobrevivência está condicionada ao atendimento das necessidades do mercado e à remuneração dos seus produtos ou serviços. A produtividade, o dinamismo e a capacidade de resposta às demandas externas são fundamentais para a permanência em mercados altamente competitivos.

Portanto, o processo de desenvolvimento e implementação do planejamento estratégico em organizações públicas é bastante árduo e complexo, leva tempo e exige muita negociação, participação, barganha, habilidade e determinação na sua condução. Habilidade gerencial do administrador maior para fazer convergir os esforços, promover as mudanças e resolver os conflitos. Habilidade política e organizacional dos planejadores para conhecer e compreender as regras do jogo, fundamental para a viabilização da execução dos planos. Não basta aplicar as técnicas para resolver os problemas, é preciso efetivamente trabalhar as dimensões burocrática, política e comportamental presentes na organização.

Nos casos analisados (Embrapa, Inmetro e FAE), a iniciativa de implementar um processo de planejamento partiu basicamente da alta administração juntamente com os níveis intermediários de gerência. Indicativo claro da vontade política de mudar, de evoluir, de estabelecer um norte a ser seguido pela instituição.

A essa iniciativa seguiu-se todo um trabalho de base (palestras, seminários, treinamentos), voltado para a sensibilização e uniformização de conceitos e



conhecimentos, de forma que todos pudessem "falar a mesma linguagem", e assim facilitar a condução e a participação no desenvolvimento do processo.

Nessas instituições, a formulação dos planos foi de responsabilidade da organização. Em metade delas, o processo contou com o auxílio de consultores externos, os quais atuaram apenas como orientadores. Ou seja, a premissa de que os planos devem ser elaborados pela instituição, e não para a instituição, foi plenamente observada.

Durante a fase de sensibilização e de uniformização da base conceitual, procurou-se trabalhar também a dimensão psicológica e comportamental dos funcionários, elevando o moral e a auto-estima para o trabalho. Essa prática possibilitou o início do processo de mudanças na cultura e no modo ver e de fazer as coisas.

A ênfase em treinamento também tem sido apontada como fator decisivo para a evolução do planejamento. O treinamento visto no seu sentido mais amplo, ou seja, tanto em planejamento quanto nas áreas específicas de atuação de cada funcionário. A qualificação profissional e a atualização de conhecimentos atuam positivamente sobre a motivação e o comportamento do indivíduo, o que o torna mais cooperativo e receptivo a mudanças.

Dessa etapa de sensibilização e treinamento, também fez parte um processo de conscientização dos servidores e dirigentes para a necessidade de se construir uma nova imagem da instituição, comprometida com a qualidade do serviço e com a satisfação do cidadão, como forma de garantir a legitimação institucional e o apoio necessários à sua sobrevivência.

Ainda com relação a treinamento, houve especial preocupação em capacitar pessoal para as tarefas de implantação do processo de planejamento, elaboração dos planos, efetivação das mudanças e adoção da sistemática de administração participativa. Essas tarefas são extremamente complexas e difíceis, especialmente em organizações com pouca ou nenhuma cultura de planejamento. Executá-las sem o conhecimento técnico necessário dificilmente resulta em sucesso do esforço de planejamento.

O apoio incondicional da alta administração e a participação dos dirigentes e corpo funcional foram apontados como determinantes para o sucesso da implementação do planejamento e execução dos planos. O apoio e o compromisso da direção superior precisa ser explícito e corroborado pela prática diária. Comprometer-se apenas da "boca para fora" é garantia infalível de fracasso.

Nas instituições pesquisadas, os níveis de compromisso e de disciplina com o planejado variaram de instituição para instituição, bem como entre as suas diversas unidades. Numa escala de 0 a 10, situou-se entre 6 e 9.

A responsabilidade e o compromisso do dirigente maior em relação ao planejamento precisam ser constantemente renovados e demonstrados, a fim de dar sustentação e credibilidade ao processo. O fato de o planejamento constituir-se num processo contínuo e dinâmico que precisa ser permanentemente adaptado, corrigido e melhorado, exigir o estabelecimento de metas, criatividade na formulação

das estratégias e compromisso com o planejado, questionar incessantemente a maneira de fazer as coisas, impondo novas mudanças e novos comportamentos, faz com que, muitas vezes, seja visto como perturbador da ordem "criador de caso" e, portanto, incômodo e indesejado, cheio de altos e baixos. Qualquer arrefecimento por parte da alta administração enfraquece o planejamento, cuja consequência é a interrupção da prática e o abandono do processo.

Além disso, como a elaboração e a implementação dos planos leva tempo, o imediatismo, a improvisação e a intuição baseada na experiência tendem sempre a se sobrepor ao planejamento como forma de resposta às situações emergenciais do dia-a-dia.

O conjunto de aspectos apontados nos parágrafos antecedentes também impõe um desgaste natural à prática do planejamento. Assim, é necessário constantemente monitorar o processo, promover reforço motivacional, demonstrar compromisso, relembrar vantagens, evidenciar benefícios e enfatizar a importância da busca de sinergia entre as unidades. O reconhecimento público aos que se destacaram no cumprimento das metas e a realização de painéis e debates com especialistas têm sido utilizados pelas instituições pesquisadas como fatores de motivação.

A sistematização de informações gerenciais e a forma e a periodicidade de avaliação da execução dos planos diferem de uma instituição para outra. Os meios mais utilizados são reuniões, relatórios e planilhas. Entretanto, todas as instituições analisadas afirmam que precisam ou estão desenvolvendo novos sistemas de informações e de acompanhamento.

De outra parte, a falta de adesão e de compromisso da administração superior com o planejamento, a descontinuidade administrativa, a verticalização excessiva, a falta de interação intra-organizacional, o descompasso entre planejamento e orçamento, com ênfase excessiva no cumprimento desse último, e a resistência a mudanças foram apontados como principais fatores que inviabilizam a implementação do planejamento.

Outros aspectos como a inflexibilidade dos modelos ou da equipe de planejadores também podem se tornar motivos de fracasso no momento da implementação dos planos. A equipe precisa se policiar para não cair na tentação de achar que, com o processo implantado, pode prescindir dos executores na revisão dos planos e passar a estabelecer metas, formular estratégias, cobrar providências.

#### **2.4. Fatores intervenientes**

O processo de organização e implementação do planejamento estratégico é marcado por inúmeros fatores intervenientes, geralmente ligados às idiossincrasias do componente humano presente nas organizações. Esses fatores são tão importantes que geralmente determinam o sucesso ou o fracasso do esforço de planejamento.

Os fatores mais comuns estão relacionados às mudanças, ao volume e qualidade das informações disponíveis, à capacitação dos recursos humanos e ao

grau de interação com o meio ambiente. O nível de influência varia de uma organização para outra, como também de um setor para outro.

No caso das organizações públicas, os fatores burocráticos, aliados a outros decorrentes da própria origem e filosofia do planejamento estratégico, dificultam, sobremaneira, a prática do planejamento. As normas burocráticas de responsabilidade hierárquica e a divisão de trabalho limitam a autonomia dos planejadores e influenciam o seu desempenho, dando a sensação de frustração e falta de eficiência.

Por outro lado, o planejamento estratégico nasceu e se desenvolveu voltado basicamente para o setor privado, cujos objetivos, características e condições de atuação são bem diferentes do setor público. Muitas das premissas válidas para o mundo dos negócios não se aplicam a maior parte do setor público. A competitividade, a análise ambiental e a capacidade de adaptação, princípios basilares do planejamento estratégico, têm conotações diferentes num e noutro setores (Motta, 1979, p. 7-21).

As empresas vivem num ambiente competitivo, onde a conquista e a manutenção de áreas de mercado são condições básicas de crescimento e desenvolvimento. As ações das organizações públicas não são baseadas na competição, nem são administradas ou avaliadas por ganhos e perdas de mercado. O desenvolvimento e a legitimação destas baseiam-se na concretização dos objetivos sociais que justificam a sua existência na ambiência em que operam.

Nas organizações públicas, a competição maior é por ganhos no campo político, na qual grande parte dos recursos utilizados residem muito mais na esfera pessoal do que institucional.

A análise sistemática de oportunidades e ameaças, como subsídio à racionalização do processo decisório e garantia de sobrevivência, é fundamental ao setor privado. Nas organizações públicas, o processo decisório não possui a mesma racionalidade e dinamismo, pois não sofre os mesmos tipos de ameaças, nem procura as mesmas oportunidades. A sobrevivência destas não é garantida pela autonomia gerencial sobre a ambiência externa.

A capacidade de adaptação e de oferecer respostas rápidas às novas demandas e a eficácia e efetividade são essenciais no mundo dos negócios. As organizações públicas não são avaliadas segundo critérios de mercado. Têm dificuldades de justificar e mesmo de viabilizar mudanças repentinas, devendo, geralmente, deixar transparecer continuidade, coerência e estabilidade. Essas características particulares de cada segmento determinam o grau de influência dos diferentes fatores que afetam o processo do planejamento. Há fatores comuns, ligados mais especificamente ao comportamento dos indivíduos como seres humanos, como também aqueles típicos da cultura organizacional predominante no setor. Muitos dos fatores intervenientes têm origem no próprio processo de gerenciamento do planejamento, outros, concorrem entre si numa espécie de cadeia.

No caso das organizações públicas, os fatores mais importantes estão ligados à missão institucional, ao processo de planejamento e à gerência da mudança (Motta, 1979, p. 7-21).

A missão institucional das organizações públicas, geralmente expressa em dispositivos legais ou constitucionais, muitas vezes é concebida de forma utópica, completamente divorciada da realidade, o que a torna ampla demais, ambígua e até intangível. Essa característica dificulta a sua operacionalização e a definição dos objetivos, propicia e incentiva o desvirtuamento e o inchaço da organização, bem como a prática do corporativismo. A própria estrutura tende a voltar-se ao atendimento da própria instituição, fazendo surgir centros de poder praticamente impossíveis de serem reconciliados. Aos poucos, os obstáculos estruturais impedem a consecução dos objetivos finais, os quais, para ser concretizados, passam a demandar reformas estruturais. Essas reformas dificilmente são concretizadas, pois, por um lado, podem destruir a imagem externa de coerência e consistência da instituição e, por outro, enfrentam interesses pessoais e corporativos dos que estão na estrutura.

A falta de clareza da missão também contribui para o estabelecimento de um grande número de objetivos, ou de objetivos imprecisos, os quais concorrem para a dispersão de esforços e recursos, bem como para a não-existência de indicadores do desempenho organizacional. A ausência de indicadores de desempenho, por sua vez, dificulta e dissimula a avaliação social, e as normas administrativas constituem o parâmetro central do controle da organização. Essa prática tende a garantir maior tranqüilidade institucional, controle social menos rigoroso, estabilidade aos integrantes da estrutura organizacional e, aparentemente, apoio e facilidade para a sua sobrevivência.

O estabelecimento de um processo contínuo e sistemático de planejamento estratégico, pela sua própria natureza, exige dinamismo, flexibilidade estrutural, capacidade adaptativa, mudanças rápidas, visão de futuro, interação com o ambiente externo, estabelecimento de prioridades, criatividade. Entretanto, as organizações públicas primam por transparecer ordenadas, uniformes, consistentes, conservadoras, burocráticas. Além do mais, o estabelecimento de prioridades é visto muito mais como preferências, ou desafetos do que como racionalidade.

Como se vê, essas características são conflitantes entre si. Assim, é comum dispensar um tratamento gerencial ao planejamento que enfatiza aspectos que o enfraquecem e diminuem sua eficácia.

A busca da coerência histórica, da reconciliação e da coerência com o passado são práticas comuns nas organizações públicas. Motta (1979, p. 13) destaca que: "Antes de olhar para frente e saber o que se tem que fazer, olha-se para trás para saber o que tem que ser mantido." É a prática de se decidir de "olho nos retrovisores". Assim, a tendência é de se promover apenas modificações incrementais no *status quo*. Mudanças mais radicais, somente com fortes pressões externas. Isso comprova que a visão de Drucker (1995, p. 46) de que: "Cada vez mais as organizações terão de planejar o abandono, ao invés de tentar prolongar a vida de um produto, política ou prática de sucesso..." ainda não encontra guarida no setor público.

As organizações públicas tendem a basear sua sobrevivência na estabilidade e uniformidade, concentrando grande parte do esforço gerencial na busca de elementos que garantam essas condições. Como o planejamento estratégico envolve a análise de elementos externos não controláveis e perturbadores da estabilidade, esse tende a ter sua importância ressaltada apenas ante a crises e pressões externas.

A adoção de decisões baseada na experiência, na crença, nos hábitos e, principalmente, em conhecimentos restritos e não compartilhados e em canais particulares de comunicação garante poder aos dirigentes. Assim, muitas vezes, a implementação e a sistematização de um processo contínuo de planejamento, capaz de gerar informações válidas e ostensivas, que tornariam o processo decisório transparente, passam a ser vistas como ameaças. A produção de novas informações, novos conhecimentos, canais comuns de comunicação, ameaça com a descoberta da incompetência e põe em risco o poder daqueles que detêm o comando em função de conhecimentos restritos ou da antiguidade.

Ademais, mesmo que as informações sejam disponibilizadas, há o risco da sua não-utilização para o planejamento. Essa característica provoca ajustes e acomodações à situação existente, reforçando a crença, muito comum nos níveis técnicos, de que produzir informações para o planejamento consiste num esforço inútil e numa carga adicional de trabalho. Como consequência, as análises e avaliações são fundamentadas em informações produzidas pela própria direção, com base nos dados extraídos da experiência e da história organizacional, nem sempre refletindo a real situação da organização.

A natureza do planejamento estratégico de questionar, de provocar mudanças, de produzir informações e idéias novas, de gerar ações, de trabalhar com dados incertos e especulativos provoca perturbações na estabilidade e nas rotinas estabelecidas. Esse tipo de comportamento não é desejável num meio organizacional em que são ressaltados padrões de uniformidade e conformidade, e o planejamento tende a se tornar uma atividade isolada da execução e da gerência. Esse isolamento acentua, ainda mais, o conflito entre os setores de planejamento e de implementação.

Com isso, a própria avaliação e controle tendem a ser esporádicos e intermitentes. Além do mais, a ênfase do controle costuma ser sobre a formalidade dos processos e rotinas, visando à regularidade, à ordem, à uniformidade e à estabilidade da instituição, em vez de ser sobre os resultados.

A necessidade de manter a aparência de estabilidade e uniformidade acentua o receio de problemas e conflitos que possam alterar a ordem existente. "Como planejar e inovar significa buscar melhores metas e formas de atuação e, portanto, criticar a ordem existente, o planejamento tende a ser analisado gerencialmente mais no sentido de se 'evitar males do que de se alcançar objetivos" (Motta, 1979, p. 14).

O isolamento também contribui para o desvirtuamento do papel dos planejadores na condução do processo de planejamento. As condições intra-organizacionais, as relações de poder, as normas e os controles burocráticos, entre outras circunstâncias, concorrem para a centralização da formulação do plano nas

mãos dos planejadores, quando seu papel deveria ser apenas de coordenar as atividades de planejamento dentro de uma abordagem sistemática e altamente participativa.

A consequência prática da maioria dos planos desenvolvidos nessas condições é descansar em alguma prateleira, servir de justificativa para decisões para as quais faltam conhecimento ou argumentos, adornar e facilitar discursos dos dirigentes, pois não há compromisso efetivo com a sua execução.

Lodi (1995) diz: "Deixar o processo estratégico na mão dos planejadores é um total desastre, porque eles não geram estratégia, mas apenas redigem o que os verdadeiros estrategistas pensam." Os verdadeiros estrategistas são os "homens de linha", os que estão no ramo. Os planejadores devem apenas ajudar no arranjo das informações e não têm responsabilidade pela implementação.

A bibliografia compulsada, bem como os técnicos em planejamento entrevistados durante a elaboração deste trabalho são unânimes em afirmar que a contratação da elaboração dos planos fora da instituição é um erro. Os planos precisam ser desenvolvidos pela instituição e não para a instituição.

Todo o processo de planejamento estratégico implica mudanças, e todo o ser humano tem uma predisposição natural de resistir a mudanças. Destarte, a organização e os indivíduos resistirão, enquanto for possível, a qualquer inovação que implique alteração nas maneiras estabelecidas de ver e de fazer as coisas, na estrutura organizacional, na estabilidade, nos hábitos e nos valores. Isso geralmente é visto como perturbação do *status quo* e até como ameaça aos direitos adquiridos ou presumidos, portanto, suscetível a todo tipo de resistências, especialmente no caso de organizações públicas.

A reação às mudanças pode ser expressa de diferentes formas, desde a sincera adesão até a tentativa agressiva de sabotagem ou boicote. As razões mais comuns para esse comportamento decorrem da sensação natural de perda e de incerteza e incluem um desejo de não perder algo de valor, uma incompreensão da mudança e de suas implicações, uma crença de que a mudança não faz sentido para a organização e uma pequena tolerância em relação a mudanças.

Implementar um esforço de mudança organizacional freqüentemente leva muito mais tempo do que inicialmente previsto ou desejado. O início do processo sem uma avaliação criteriosa de potenciais focos de resistência e das suas razões pode significar um alto custo em termos de tempo de gerência e de distúrbios emocionais.

Todos esses aspectos abordados contribuem, de alguma forma, para a perpetuação dos conflitos entre planejadores e executores (responsáveis pela implementação dos planos, pela execução do planejado). Os primeiros preocupando-se muito mais em evitar a prevalência dos valores e hábitos dos últimos no processo decisório, do que em estabelecer a ponte entre o presente e o futuro. Os últimos, por sua vez, enfatizando as limitações e os aspectos negativos dos planos, que concorreriam para um possível fracasso, em detrimento às dimensões positivas, que levariam ao sucesso do planejamento estratégico.

Teixeira (1995, p. 68-82), em seu trabalho, também aborda diversos fatores que dificultam o exercício do planejamento na administração estadual, ligados, basicamente, à falta de participação e envolvimento no processo de planejamento tanto dos futuros executores quanto dos alcançados pelos planos, à precariedade de informações e à inadequação das estruturas organizacionais. Esses aspectos estão presentes nas diferentes esferas da administração pública, como também dentro dos próprios órgãos públicos.

A falta de sistematização e de participação, tanto interna quanto externa, no processo de definição de prioridades torna o estabelecimento das ações bastante vago e com baixo grau de consenso. Os planos elaborados dessa forma normalmente não constituem um conjunto integrado de linhas de ação. Estão divorciados da realidade e não contam com o compromisso das partes envolvidas e interessadas, condição essencial para a sua execução.

A inexistência de sistemas de informações de apoio à gestão torna o monitoramento extremamente difícil e oneroso. Na prática, consome-se muito tempo garimpando dados isolados, insuficientes e incompatíveis. Produzem-se incontáveis tabelas e relatórios que pouco contribuem para um acompanhamento e avaliação adequados da eficácia dos planos ou ações desenvolvidas. O tempo despendido com essas atividades prejudica as funções mais nobres do planejamento, como a formulação de estratégias e a coordenação e integração do processo de planejamento.

As particularidades das estruturas organizacionais vigentes nas organizações públicas dificultam muito, quando não impossibilitam, a integração das ações e esforços das distintas unidades que as compõem.

As unidades encarregadas das atividades de apoio, como a administração de recursos humanos, materiais, patrimoniais e financeiros e sistemas contábeis, caracteristicamente estão circunscritas às tarefas e funções de manutenção, em detrimento das funções estratégicas e de planejamento. Essa prática reside, de um modo geral, em métodos e processos de trabalho obsoletos e anacrônicos, que se revelam cada vez mais insuficientes para o volume de dados e informações manipulados e nas estruturas extremamente verticalizadas, recheadas de níveis meramente repassadores de informações.

A complexidade e a multiplicação das atividades desenvolvidas pelas organizações públicas, muitas vezes decorrentes da ambição e vaidade dos seus dirigentes, ou da cultura predominante de tudo procurar prover e atender (instituições auto-suficientes), têm levado a constantes criações e transformações de órgãos e unidades sem qualquer preocupação técnica com a racionalidade e funcionalidade das estruturas, bem como com os princípios da administração moderna. Além do mais, essa prática perversa ainda é alentada pelo paradigma de atribuir importância e poder na razão direta da magnitude da estrutura, em vez da efetividade dos resultados e da agilidade de resposta.

Dessa forma, os desencontros entre missão, estratégias e objetivos dos órgãos, de um lado, e respectivas estruturas de funcionamento, de outro, são bastante comuns,

provocando o surgimento de problemas que dificultam muito a operacionalidade do ciclo de planejamento. Os problemas mais habituais são:

Falta de especificidade organizacional entre as unidades meio e fim (relação de igualdade formal);

Fragilidade da unidade de planejamento (priorização dos aspectos orçamentários e contábeis em detrimento do planejamento);

Fragmentação das políticas e recursos disponíveis;

Falta de integração dos objetivos e ações;

Controles desvinculados de uma avaliação de desempenho (controles voltados, quase que exclusivamente, para os meios e os aspectos formais, em vez da avaliação do desempenho, dos resultados).

De outra parte, as organizações públicas, como as empresas privadas, também enfrentam ameaças, necessitam competir por recursos, buscam oportunidades e precisam interagir com o meio ambiente, inovar e desenvolver novas formas de atuação como respostas às pressões internas e às demandas externas por melhoria na qualidade dos serviços prestados e no atendimento aos anseios da sociedade.

O crescimento acentuado do custo fixo, comum nas organizações públicas, a baixa produtividade, a insatisfação do cidadão com os serviços prestados, aliados à escassez cada vez maior de recursos, põem em xeque a sobrevivência institucional.

Diante desse contexto, não há como prescindir do planejamento, mesmo que não possibilite o direcionamento da organização segundo objetivos claros e tangíveis. Só o fato de promover um aprendizado sobre a organização e uma conscientização dos dirigentes e demais participantes do processo sobre a ausência de informações, as demandas externas e a capacidade de respostas justificam a sua adoção.

Para tanto, é preciso entender que esses fatores, controláveis e não controláveis, não existem separadamente, agindo direta e indiretamente sobre todo o processo de planejamento numa espécie de círculo vicioso. Saber contornar os aspectos negativos e explorar as dimensões positivas é o desafio operacional que se impõe às equipes de planejamento e aos dirigentes das organizações. O sucesso depende da sensibilidade para compreender e aceitar as dimensões sociais e políticas, da habilidade gerencial para conduzir o processo, de resolver conflitos e resistências, de aproveitar oportunidades, "ventos favoráveis", de motivar, de influenciar positivamente, de mobilizar, de convencer e, acima de tudo, de muita determinação, paciência, persistência e perseverança.

## **2.5. A efetividade do planejamento**

A efetividade, muitas vezes, é tomada como sendo a combinação de eficiência e eficácia. Entretanto, ser eficiente e eficaz não garante efetividade. A eficiência está



relacionada à tarefa, ao processo, ao "fazer certo as coisas";<sup>5</sup> a eficácia está ligada ao produto, ao "fazer as coisas certas";<sup>6</sup> e a efetividade está relacionada ao "resultado verdadeiro",<sup>7</sup> ao atendimento da necessidade do cliente/cidadão, ao cumprimento da finalidade.

O planejamento, embora tenha constituído uma das premissas da reforma administrativa de 1967 (Decreto-Lei nº 200), ao longo do tempo tem se caracterizado pela descontinuidade e pela falta de integração. A descontinuidade na função de planejamento e a inexistência de um planejamento global e abrangente são mesmos as marcas típicas da administração pública brasileira. São comuns as quebras no ciclo de planejamento e na implantação de processos e projetos. A falta de coerência entre desafios e metas de uma e outra administrações tem sido uma constante.

A efetividade do planejamento nas organizações públicas passa necessariamente pelo fortalecimento da função planejamento, bem como por uma série de mudanças nos hábitos, nos valores, nos comportamentos, na cultura, no modo de ver e pensar a organização, sua finalidade, o ambiente externo, o cidadão. Para tanto, é imprescindível a evolução do próprio modelo de gestão vigente, de forma a considerar o que está do lado de fora da organização, bem como o efeito de suas ações no ambiente externo.

Essa realidade tem imposto à administração pública dois grandes dilemas. O primeiro é o antagonismo da escassez crítica de recursos e da crescente demanda por bens e serviços. O segundo é a fragilidade da função planejamento - instrumento capaz de aumentar a eficiência na utilização dos recursos e melhorar o atendimento à demanda - decorrente do próprio modelo de gestão prevalecente.

Essa fragilidade da função de planejamento está bem clara nos resultados da já citada pesquisa realizada por Pontes (1992), ao revelar que, do universo pesquisado, apenas 8% consideraram o planejamento estratégico como de grande importância.

Portanto, é preciso resgatar e fortalecer a função de planejamento dentro das organizações públicas por meio, entre outras, das seguintes práticas:

Estabelecimento de um sentido de direção para a instituição e a formalização de objetivos claros, coerentes e articulados com a missão institucional;

Disseminação da prática e do compromisso com o planejamento dentro da instituição;

Responsabilização dos distintos níveis de administração pelo estabelecimento de objetivos claros e metas a ser cumpridas de forma articulada com as prioridades e objetivos da instituição;

---

5. REDDIN, William J. Que é eficácia gerencial? São Paulo, Atlas, 1977. p. 21. citado por BASTOS, Luis Eduardo Paschoal, et. al.

6. d. *ibid.* p. 21.

7. HOLANDA FERREIRA, Aurélio Buarque de. Novo Dicionário Aurélio. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1986, p. 620.

Definição clara de padrões, parâmetros e indicadores de desempenho que possibilitem a aferição dos resultados;<sup>8</sup>

Elaboração dos planos de forma participativa, articulados com a realidade e de forma integrada, a fim de garantir a devida exeqüibilidade técnica, viabilidade econômica e desejabilidade política;

Participação obrigatória de todos os níveis gerenciais no processo de desenvolvimento dos planos, na definição dos objetivos, das metas e dos indicadores de desempenho;

Expansão das discussões e da participação na concepção dos planos interna e externamente, a fim de assegurar a continuidade da gestão;

Utilização de mecanismos de decisão claros na definição dos objetivos, das metas e dos indicadores de desempenho;

Sistematização de processo de interação com o meio ambiente;

Divulgação sistemática dos diferentes planos interna e externamente;

Adoção de mecanismos de avaliação e de revisão periódica dos planos;

Montagem de sistema de informações gerenciais voltado ao apoio à tomada de decisões.

Entretanto, as características do setor público e o atual modelo de gestão dificultam, sobremaneira, quando não inviabilizam, essas práticas. Prova disso é que a efetiva utilização do planejamento estratégico como instrumento gerencial ainda se resume a poucos esforços isolados, a despeito do significativo número de organizações públicas que afirmam dispor de planos estratégicos. Ainda assim, estão sujeitos às mais diferentes influências e desafios políticos em função da mudança dos executivos.

Para Teixeira (1995, p.10-19), a administração pública brasileira precisa migrar para um novo modelo de gestão pública, baseado no planejamento, na legitimação da decisão político-administrativa, na descentralização e integração, na dignificação da função pública e na avaliação de desempenho.

Embora esses elementos possam ser vistos e tratados individualmente, são altamente interdependentes e, muitos deles, até mesmo complementares. Atuar em todas essas dimensões de maneira conjunta facilita a implementação e a efetividade das mesmas. O planejamento possibilita a legitimação das decisões. A

---

8. Para efeito deste trabalho foram adotados os seguintes conceitos:

Indicadores: elementos ou aspectos de medição da atuação ou desempenho e dentro do controle gerencial;

Padrões: indicadores de desempenho comparativos;

Parâmetros: elementos ou aspectos que condicionam e interferem na atuação, mas estão fora do controle gerencial daquele nível.

descentralização e a integração são essenciais à prática do planejamento. A avaliação de desempenho subsidia o processo de planejamento e vice-versa.

A legitimação da decisão político-administrativa assume fundamental importância na conjuntura atual de escassez de recursos e demandas crescentes. Assegurar a participação da sociedade é conferir transparência aos critérios de escolha das alternativas e garantir maior efetividade às ações e à própria organização. Bastos (1993) diz que: "quando o impacto das ações na sociedade é positivo, são igualmente positivos os processos e as relações dentro da organização."

A forte concentração do processo decisório, característica do modelo atual de gestão predominante na administração pública, acarreta sobrecarga de trabalho, desviando a alta administração de questões vitais, como o planejamento e a avaliação das ações, cerceia a capacidade de iniciativa de funcionários e gerentes de um modo geral e inibe as inter-relações horizontais entre as unidades, os mecanismos de coordenação e os fluxos de comunicação, fatores essenciais à racionalização das decisões e à sua execução.

A descentralização do processo decisório, aliada à integração vertical e horizontal entre os diversos níveis e fluxos dentro da administração pública, é de fundamental importância para reverter o atual contexto, ainda excessivamente centralizador. O binômio descentralização - integração deve primar pelo fortalecimento da delegação de competência, incentivo à descentralização do processo decisório e das estruturas fiscalizadoras, apoio político e administrativo aos órgãos descentralizados e pela institucionalização de valores e de objetivos comuns integrados e coordenados vertical e horizontalmente.

O desgaste a que chegou a função pública e o alto grau de indefinição institucional do papel, direitos e deveres dos órgãos e escalões tornam cada vez mais complexa e difícil a implementação de mudanças e a introdução de novos valores e paradigmas.

Fortalecer a imagem e a função do servidor público, garantir a melhoria constante da eficiência do serviço público, adotar uma política de recursos humanos centrada na eficiência e efetividade, criar mecanismos destinados a punir os desvios e recompensar a iniciativa responsável, e garantir o uso adequado dos recursos disponíveis são condições indispensáveis à migração para um modelo de gestão voltado para a valorização da cidadania e o fortalecimento das instituições públicas.

Por fim, a avaliação de desempenho, baseada num sistema de avaliação orientado para os resultados em vez do processo e que efetivamente privilegie o desempenho das unidades e dos setores e oriente a política de recursos humanos é de suma importância para a prática do planejamento, para o aumento da produtividade e para a melhoria da qualidade dos serviços prestados.

Hanna (1987, p. 33) afirma que para ser eficaz, "o planejamento estratégico deve ser reforçado por outros processos administrativos, incentivos, qualificações, sistemas de comunicações, estrutura e cultura organizacionais."

O fato é que diversos valores e paradigmas predominantes no âmbito do setor público, como a ênfase esmagadora no orçamento anual, que desencoraja

pensar além do prazo de um ano fiscal, a desconfiança de colocar poder demais nas mãos dos planejadores, o receio da perda de prestígio, de autoridade, de influência ou de controle ao descentralizar o processo decisório e tornar ostensivos os conhecimentos e as informações gerenciais, e a falta de apoio público e político precisam ser mudados se se quiser fortalecer o planejamento.

Vê-se, portanto, que ainda permanecem muitas barreiras a um planejamento estratégico bem-sucedido por parte das instituições públicas. Daí o desafio de reinserir o planejamento na própria cultura organizacional, como forma de promover e gerenciar a evolução e as mudanças necessárias e, assim, garantir a efetividade de suas ações.

Afinal, o planejamento, como as demais funções administrativas (organização, direção e controle), compõe o processo administrativo, o qual deve constituir-se em responsabilidade fundamental dos dirigentes da instituição. Todos esses elementos precisam caminhar juntos. Negligenciar qualquer dessas funções ou tratá-las isoladamente implica a necessidade de adoção de esforços redobrados sem a devida contrapartida. Correr duas vezes mais depressa não significa chegar em primeiro, nem ir para frente. O segredo não é correr o dobro, mas correr com constância numa direção predeterminada.

É bem verdade que o planejamento é um processo bastante complexo, que requer atenção permanente, habilidades e cuidados específicos, participação e compromisso, cujo maior problema reside no momento da implementação. É comum os planos serem elaborados e formalizados, porém falharem no momento de fazer acontecer aquilo que foi pensado anteriormente. São planos sem consequência prática. Na execução surge um abismo intransponível (planos divorciados da realidade), ou então esses são simplesmente ignorados (falta de compromisso).

Como resposta a esse problema, ultimamente tem merecido especial atenção uma nova concepção gerencial: a administração estratégica. A administração estratégica procura capacitar a organização administrativa e operacionalmente para agir melhor. Isto é, está voltada para a profissionalização gerencial, reunindo o planejamento estratégico e a administração num único processo. Dessa forma, é possível aliar a tomada de decisão operacional em todos os níveis ao que foi planejado.

### **3. Conclusões**

A despeito de o planejamento estratégico ser conhecido e adotado por organizações públicas há mais de uma década, ainda permanecem muitas barreiras à sua efetiva implementação.

A adoção de um processo de planejamento estratégico é tarefa bastante difícil, complexa e demorada. Requer mudanças significativas na filosofia e na prática gerencial, nas estruturas estabelecidas. Exige criatividade, sacrifício, compromisso, disciplina, habilidade gerencial, abdicção. Ele não pode ser implementado por meio de simples modificações nos processos e instrumentos decisórios. Na verdade,

é uma conquista que envolve novas formas de planejar, dirigir, controlar e avaliar. Portanto, o planejamento estratégico é um instrumento de mudanças na organização, no sentido de torná-la mais dinâmica e efetiva.

Além disso, há a resistência natural a mudanças, característica inerente ao componente humano presente na organização, principalmente quando essas mudanças representam perda de graus de liberdade, redução do poder discricionário, quando não do poder arbitrário, adoção de nova ordem das coisas, perturbação do *status quo*. Humanamente, a preferência é pela preservação da estabilidade e dos direitos adquiridos ou presumidos, por agir livre de qualquer restrição ou compromisso - o onde, o como e o quando definidos de acordo com a nossa preferência.

Por fim, a indiferença e a desatenção dos dirigentes em relação ao planejamento, já desgastado e desprestigiado pelas sucessivas frustrações e fracassos de muitos dos planos elaborados, encarregam-se de adormecer a verdadeira função e utilidade do planejamento. Esse comportamento decorre, muitas vezes, da própria rotina, das emergências do dia-a-dia, que requerem respostas imediatas, e da preferência por agir de acordo com os hábitos, vícios, valores e normas de conduta estabelecidos.

As resistências e as dificuldades são ainda maiores quando se trata de organizações públicas, as quais, em sua maioria, atuam em ambientes pouco competitivos, com demandas pouco claras e estão sujeitas a restrições orçamentárias elásticas (não há correspondência entre serviços prestados e a dotação orçamentária ou a arrecadação). Além do mais, essas organizações caracterizam-se, historicamente, pela estabilidade, regularidade, fidelidade ao passado, modelos de gestão centralizados, estruturas verticalizadas, lentidão no processo decisório, imobilismo, privilégios estabelecidos. A multiplicação de estruturas e níveis gerenciais, sem preocupação com a técnica e a racionalidade administrativas, e o desempenho de tarefas e serviços que não lhes são próprios, são práticas que ainda persistem no âmbito dessas organizações, especialmente as estabelecidas há mais tempo.

Diante desse contexto, o planejamento tem se mostrado extremamente vulnerável e sujeito a diferentes influências e desafios políticos. A sua prática, no âmbito da administração pública, tem repousado mais nas características pessoais e nas tendências próprias dos administradores do que num sistema racional de gestão.

Assim, as organizações públicas tendem a resistir, ao máximo, a mudanças maiores, a menos que sejam submetidas a pressões explícitas suficientemente fortes, capazes de por em risco a sua perpetuação ao longo do tempo. Isso difere do setor privado, no qual há uma pressão implícita, a da concorrência, fazendo com que a profissionalização e o planejamento sejam decisões internas à organização.

Por outro lado, o tempo não pára. As mudanças e influências do ambiente externo são cada vez mais freqüentes, os recursos mais escassos. O conhecimento impõe novos valores, nova ordem social, e o cidadão torna-se cada vez mais consciente de seus direitos e de suas necessidades. A fiscalização e a avaliação sociais,

facilitadas pela queda da inflação e pela estabilidade monetária, que permitem o estabelecimento de parâmetros de comparação, são mais intensivas. A necessidade de mudança é só uma questão de tempo. As organizações públicas que quiserem construir seu próprio futuro precisam aprender a planejar e agir estrategicamente, caso contrário, estarão entregues à própria sorte e obrigadas a aceitar o futuro, seja ele qual for.

Diante desse contexto, o planejamento estratégico revela-se um instrumento gerencial de fundamental importância para a condução segura das organizações, tanto públicas quanto privadas, especialmente por procurar estabelecer um sentido de direção, um norte para a organização, criar um futuro desejável, bem como integrar e coordenar os esforços e recursos nessa direção. A importância da adoção desse instrumento é ainda maior quando se trata de ambientes turbulentos, em constantes transformações ou em situações de escassez de recursos. A sobrevivência dependerá muito mais da capacidade de resposta às novas demandas, do aproveitamento de oportunidades, da redução dos riscos e incertezas do que da tradição, de sucessos passados, da aparente estabilidade.

Mesmo assim, o sucesso na implementação do planejamento estratégico dependerá, principalmente, da conscientização institucional de sua necessidade (não simplesmente uma opção pessoal), e do dirigente maior em assumir a responsabilidade pela condução do processo, implementação das mudanças e provimento dos recursos e meios necessários. Caso contrário, a idéia e a prática do planejamento estratégico continuarão, salvo raras exceções, a se resumir na elaboração de planos como um processo meramente formal, sem utilidade nem conseqüências.

As mudanças organizacionais e culturais necessárias, bem como a condução do processo de planejamento estratégico poderão ser facilitadas com a implementação de programas de qualidade e produtividade e de qualificação profissional, os quais funcionam como vetores de mudanças. Também pode contribuir positivamente para a eficácia do planejamento, a adoção de sistemas de avaliação de desempenho organizacional e de comunicações e informações.

Finalmente, é bom lembrar aos que se dispuserem a aceitar o desafio de implementar o planejamento estratégico em organizações públicas, que é fundamental compreender o jogo de poder presente nessas organizações, bem como que a virtude mais importante vem do trinômio: paciência, perseverança e persistência, o qual deve ter o mesmo sentido da passagem da Bíblia "setenta vezes sete" (Mateus, 18: 22): SEMPRE.

#### **4. Referências bibliográficas**

ALVES JÚNIOR, Leopoldo Jorge; VIEIRA, Maria de Nazaré Ramos. Entrevista concedida pelo Chefe do Departamento de Desenvolvimento e Avaliação de Sistema da FAE. Brasília, 17 set. 1996.

ANSOFF, H. Igor. Implantando a administração estratégica. 2ª ed. São Paulo : Atlas, 1993.

- BASTOS, Luis Eduardo Paschoal et. al. Organizações públicas brasileiras: a busca da eficiência, da eficácia ou da efetividade? Revista de administração pública, Rio de Janeiro, v. 27, n. 4, p. 142-146, out./dez. 1993.
- BATISTA, Eliezer. Planejamento estratégico. Problemas Brasileiros, v. 30, n. 298, p. 1-28, jul./ago. 1993.
- BRASIL. Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central - CODEPLAN. Concepção de um sistema de planejamento para o Distrito Federal. Brasília : CODEPLAN, 1990.
- BRASIL. Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo. INMETRO. Planejamento Estratégico. Rio de Janeiro : INMETRO, 1994.
- \_\_\_\_\_. Plano Diretor da DIMCI: 1996-1997. Rio de Janeiro : INMETRO, 1996.
- \_\_\_\_\_. Plano de modernização do INMETRO. Rio de Janeiro : INMETRO, 1996.
- \_\_\_\_\_. INMETRO: Planejamento Global de Sistemas de Informações: resumo executivo do projeto. Rio de Janeiro : INMETRO, 1996.
- BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Planejamento político-estratégico: 1995/1998. Brasília: MEC, 1995.
- BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Fundação de Assistência ao Estudante - FAE. Experiência de implantação do planejamento estratégico. Brasília : FAE, 1996.
- CHIAVENATO, Idalberto. Introdução à teoria geral da administração. 4ª ed. São Paulo : McGraw-Hill, 1993.
- CAMPOS, Fernando. Entrevista concedida pelo Diretor do Departamento de Pesquisa da Embrapa. Brasília, 15 ago. 1996
- CONTADOR, José Celso. Recomendações sobre o processo de planejamento estratégico. Revista de Administração de Empresas, v. 35, n. 03, p. 40-48, mai./jun. 1995.
- DRUCKER, Peter Ferdinand. Administrando em tempos de grandes mudanças. 2ª ed. São Paulo: Pioneira, 1995.
- ECCLES, Robert G.; NOHRIA, Nitin; BERKLEY, James D. Assumindo a responsabilidade: redescobrimo a essência da administração. Rio de Janeiro : Campus, 1994.
- Embrapa. Gestão em ciência e tecnologia: pesquisa agropecuária. Brasília : Embrapa, 1994.
- FISCHMANN, Adalberto Américo; ALMEIDA, Martinho Isnard Ribeiro de. Planejamento estratégico na prática. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1991.
- FLORES, Mário Cesar. O novo modelo e o planejamento estratégico. Fórum Nacional: as bases do desenvolvimento moderno. In Desenvolvimento, tecnologia e governabilidade. São Paulo : Nobel, 1994.
- FURLAN, José Davi. Como elaborar e implementar o planejamento estratégico de sistemas de informação. São Paulo : McGraw-Hill, 1991

- GONDIM, Linda Maria de Pontes. A prática de planejamento dentro das burocracias públicas: um novo enfoque dos papéis desempenhados pelos planejadores. Revista de administração pública, Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, p. 57-72, abr./jun. 1991.
- GRAHAM, Cole Blease; HAYS, Steven W. Para administrar a organização pública. Rio de Janeiro : J. Zahar, 1994.
- HANNA, Nagy. Planejamento estratégico e administração da mudança. Finanças & Desenvolvimento, v. 7, n. 1, p. 30-33, março 1987.
- KOTTER, John P.; SCHLESINGER, Leonard A. A escolha de estratégias para mudanças. São Paulo : Nova Cultural, 1986.
- LIMA, Paulo Daniel Barreto. A inserção do planejamento estratégico situacional no contexto da administração estratégica. Brasília: Centro de Estudos Estratégicos da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 1995.
- LODI, João Bosco. O mito do planejamento estratégico. Folha de S. Paulo, 24 jun. 1995.
- MATOS, Francisco Gomes de. Estratégia de empresa. 2ª ed. São Paulo : Makron Books, 1993.
- MATUS, Carlos. Política, planejamento & governo. Brasília : Ipea, 1993.
- MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. Introdução à administração. 4ª ed. São Paulo : Atlas, 1995.
- MINTZBERG, Henry. A queda e a ascensão do planejamento estratégico. Exame, São Paulo, n. 19, p. 70-72, set. 1994.
- MOTTA, Paulo Roberto. Planejamento estratégico em organizações sem fins lucrativos: considerações sobre dificuldades gerenciais. Revista de administração pública, Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, p. 7-21, jul./set. 1979.
- MOURÃO, Júlio Olimpio Fusaro. A integração competitiva e o planejamento estratégico no sistema BNDES. Revista do BNDES, v. 1, n. 2, p. 3-26, dez. 1994.
- OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas. 6ª ed. São Paulo : Atlas, 1992.
- OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília : MH Comunicação, 1994.
- PARSON, Mary Jean; CULLIGAN, Matthew J. Planejamento: de volta às origens. 2ª ed. São Paulo : Best Seller, 1988.
- PONTES, Henrique José Libânio. Administração estratégica nas empresas estatais. Brasília, 1992. Dissertação (Mestrado em administração pública) - Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade de Brasília.
- RASMUSSEN, U. W. Manual da Metodologia do planejamento estratégico: uma ferramenta científica de transição empresarial do presente para o futuro adotada para o âmbito operacional brasileiro. São Paulo, 1990.



- TAVARES, Mauro Calixta. Planejamento Estratégico: a opção entre sucesso e fracasso empresarial. São Paulo : Harbra, 1991.
- TEIXEIRA, Hélio Janny; SANTANA, Solange Maria. Remodelando a gestão pública: uma revisão dos princípios e sistemas de planejamento, controle e avaliação de desempenho. São Paulo : Edgard Blücher Ltda, 1995.
- VASCONCELLOS FILHO, Paulo de. Planejamento estratégico: formulação, implantação e controle. Rio de Janeiro : Livros Técnicos e Científicos, 1982.
- VASCONCELLOS FILHO, Paulo de; FERNANDES, Marcos Antônio da Cunha. Planejamento estratégico: vantagens e limitações. Fundação JP, v. 9, n. 12, p. 880-896, dez. 1979.
- VIANNA, Sérgio. Chefe do Setor de Planejamento Estratégico do Inmetro. Rio de Janeiro, 6 set. 1996. Questionário.

## ROTEIRO PARA ENTREVISTA <sup>9</sup>

Brasília, em 05 de agosto de 1996

A presente pesquisa tem caráter puramente acadêmico e objetiva conhecer o estado do planejamento estratégico nas organizações públicas do governo federal, e subsidiar a dissertação de uma monografia para o curso de Especialização em Planejamento Estratégico, oferecido pelo Centro de Estudos Estratégicos da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

O que levou a instituição a optar pelo planejamento estratégico? Quando começou o processo?

A iniciativa de implementar um processo de planejamento partiu:

- ( ) alta administração ( ) gerência intermediária ( ) da base da instituição
- ( ) outros. Especificar

A formulação e a implementação do planejamento se deu por intermédio:

- ( ) exclusivamente de servidores da instituição
- ( ) consultores externos
- ( ) servidores com auxílio de consultores externos
- ( ) outros. Especificar

Existem indicadores de desempenho organizacional que permitem a avaliação dos resultados dos planos? Como foram estabelecidos?

Em relação às mudanças provocadas pelo planejamento, há, normalmente:

- ( ) rejeição ( ) adaptação ( ) adesão ( ) indiferença

Quais as principais dificuldades/empecilhos enfrentados na elaboração e na implementação do planejamento estratégico?

Que fatores contribuíram decisivamente para o sucesso do planejamento estratégico?

Qual a posição atual dos dirigentes e servidores em relação ao planejamento estratégico?

Quem cobra os resultados? Ou seja, a quem é feita a prestação de contas do cumprimento do que foi planejado?

---

9. Esse roteiro também foi utilizado como questionário no caso do Inmetro, ante a impossibilidade de realização de entrevista

Das atividades de formulação dos planos participam:

- apenas o primeiro escalão
- apenas o presidente e a assessoria
- todos os escalões, inclusive o presidente
- apenas os integrantes da área de planejamento, reservando-se ao presidente a função de apreciar os resultados
- o presidente e o primeiro escalão

Numa escala de 0 a 10, indique os níveis de compromisso e de disciplina das diversas instâncias decisórias em relação ao planejado.

. alta administração .....

. nível gerencial .....

. nível operacional .....

Como são feitas as divulgações interna e externa desses planos? Todas as informações são publicadas ou há informações restritas a determinados níveis hierárquicos? Existe alguma periodicidade?

Existe algum sistema de controle para avaliar a relação entre o planejado e o executado?

Como são feitos o acompanhamento e o registro da execução do planejado?

Como é feita a avaliação do cumprimento do que foi planejado? Os resultados são divulgados? Como?

Existe algum sistema de premiação ou punição em função dos resultados apresentados?

Na sua opinião, quais os principais fatores que levam ao fracasso do planejamento estratégico nas instituições públicas?