

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

**A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PARA A
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

CURITIBA

2012

CONCEIÇÃO ABADIA DE ABREU MENDONÇA

**A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PARA A
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Monografia apresentada à Universidade Federal do Paraná do curso da pós-graduação MBA AUDITORIA INTEGRAL, como requisito à obtenção do título de bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: MAYLA DA COSTA

CURITIBA

2012

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO
PARECER FINAL

NOME DO (A) ALUNO (A): CONCEIÇÃO ABADIA DE ABREU MENDONÇA

TÍTULO DO TRABALHO: A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

NOME DO PROFESSOR ORIENTADOR: MAYLA CRISTINA COSTA

PARECER DO PROFESSOR ORIENTADOR:

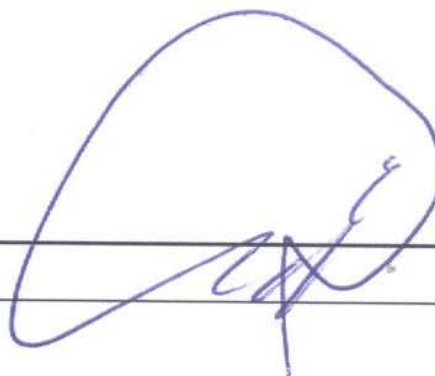
O tema é relevante e o trabalho foi elaborado de acordo com as normas técnicas. Embora tenha deixado questões mais avançadas sem tratamento adequado.

NOTA: 80 (oitenta)

ASSINATURA: Mayla Costa

NOME DO PROFESSOR DESIGNADO:

NOTA: 74 (setenta e quatro) ASSINATURA:



CONCEITO FINAL: _____ ()

COORDENADOR DO CURSO: MAYLA CRISTINA COSTA

ASSINATURA: Mayla Costa

DATA: 12 / 09 / 2012

DEDICATÓRIA

Agradeço e dedico este meu trabalho, principalmente

A **JESUS CRISTO**, a quem chamo carinhosamente de JC e a nosso PAI, Deus, a quem agradeço pela força espiritual para a realização desse trabalho.

Aos meus pais **Zeny de Abreu Mendonça** e **José Raphael Martins Mendonça**, que embora já não estejam aqui fisicamente, mas posso senti-los espiritualmente, que contribuíram muito para eu chegar onde cheguei, pela força de vontade que me ensinaram a ter.

Às minhas filhas, **KELI**, **KARINA** e **CAMILA**, que sempre estiveram ao meu lado, e de quem tenho eterno orgulho de nossa caminhada, pelo apoio, compreensão, ajuda, e, em especial, por todo carinho ao longo deste percurso.

Pelo carinho, compreensão e pela grande ajuda

Aos meus amigos e colegas de curso,

Pela cumplicidade, ajuda e amizade.

À professora **Mayla Costa**, pela orientação deste trabalho.

À **VIDA**, por eu estar exatamente onde estou, e por eu ser: I AM! I AM! I AM!

RESUMO

A Administração Pública com intuito de responder às progressivas demandas da sociedade, além de sobreviver no desenvolvimento econômico, necessita de uma gerência eficiente, no sentido de melhor executar suas funções e atingir seus objetivos. Assim, no presente trabalho analisou-se através de revisão literária, a importância do planejamento estratégico na administração pública. Verificou-se que o planejamento estratégico pode trazer inúmeros benefícios à administração pública, dentre eles destaca-se: auxílio na efetiva utilização dos recursos; viabiliza um melhor posicionamento da localidade, estado ou país, com criação ou aproveitamento de oportunidades; propicia a colaboração entre os setores privado e público; e age em um curto prazo. A questão da qualidade na administração pública se deslocou da visão de um resultado isolado das práticas através de auditorias, para um conjunto de processos de trabalho. Assim, o planejamento estratégico passou a ser relacionada à organização pública como um todo, refletindo a influência que sofreu da teoria da Qualidade Total.

Palavras-chave: Planejamento estratégico; Administração pública

ABSTRACT

The Public Administration with intention to answer to the gradual demands of the society, besides surviving in the economic development, needs an efficient management, in the direction of better executing its functions and reaching its objectives. Thus, in the present work she analyzed herself through literary revision, the importance of the strategical planning in the public administration. She verified herself that the strategical planning can bring innumerable benefits to the public administration, amongst them is distinguished: aid in the effective use of the resources; it makes possible one better positioning of the locality, state or country, with creation or exploitation of chances; it propitiates the contribution between the sectors private and public; e acts in short term. The question of the quality in the public administration if dislocated from the vision of an isolated result of the practical ones through auditorships, for a set of work processes. Thus, the strategical planning passed to be related to the public organization as a whole, reflecting the influence that suffered from the theory of the Total Quality.

Key words: Strategical planning; Public administration

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	11
1.1 Administração Pública Patrimonialista.....	14
1.2 Administração Pública burocrática.....	15
2 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO.....	18
2.1 Modalidades de planejamento	20
2.2 A construção do planejamento estratégico.....	21
2.2.1 A missão e a visão.....	21
2.2.2 Análise do cenário dos negócios	25
2.2.2.1 Identificar o foco ou a decisão-chave.....	27
2.2.2.2 Identificar as forças motrizes	28
2.2.3 Princípios para elaboração de cenários.....	29
2.2.4 Fatores-Chave de sucesso	32
2.5 Análise das alternativas estratégicas.....	38
3. METODOLOGIA	40
4 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	41
CONCLUSÃO	51
REFERÊNCIAS	53

INTRODUÇÃO

O atual cenário econômico mostra mercados cada vez mais exigentes e rivalidade comercial mais acirrada, o que torna indispensável às empresas o uso de ferramentas e técnicas de gerenciamento capazes de auxiliar no processo de tomada de decisão (SOUZA ET OL., 2006)

O Planejamento Estratégico, que se tornou o foco de atenção da alta administração das empresas volta-se para medidas positivas que poderão ser tomadas por uma empresa para enfrentar ameaças e aproveitar melhor as oportunidades encontradas em seu ambiente.

Dessa forma, o Planejamento Estratégico engloba a destinação de recursos avaliados visando atingir determinados objetivos, a curto, médio e longo prazo. Tal processo requer o compromisso das lideranças e o envolvimento dos trabalhadores para o estabelecimento de uma visão da empresa em relação à posição futura desejada.

Assim, no Brasil, apesar de muitas empresas já estarem utilizando o planejamento estratégico, ainda existem muitos questionamentos sobre o que realmente esse vem a ser e como deve ser formulado na Administração Pública.

No Brasil, a crise da administração pública começou a ser mais amplamente discutida na década de 90.

A deficiência na capacidade de gestão começou a ser percebida quando se visualizou que órgãos administrativos que ocupavam posição estratégica na administração pública, estavam passando por um processo de decadência institucional, resultante do corte de recursos, da não-renovação do quadro de funcionários e também em decorrência das constantes mudanças estruturais advindas da extinção de órgãos, muitas vezes realizadas sem muito escrúpulo.

Enquanto conjunto de funções, a organização pública insere-se em um ambiente no qual interage com vários agentes. Estas relações não se esgotam no campo monetário, no qual o Estado atua como arrecadador e como agente econômico, estendendo-se através de regulamentações e normas, as quais definem, inclusive, as formas de relacionamentos.

De forma simplificada, a constatação da existência de necessidades públicas a serem satisfeitas através da produção social a ser realizada pelo Estado leva à quantificação dos recursos necessários a serem obtidos para a qualidade na administração dos serviços públicos.

Feitas estas considerações iniciais, procedeu-se à análise da importância do planejamento estratégico na Administração Pública.

O estudo se justifica e se faz relevante, pois a Administração Pública com intuito de responder às progressivas demandas da sociedade, além de sobreviver no desenvolvimento econômico, necessita de uma gerência eficiente, no sentido de melhor executar suas funções e atingir seus objetivos.

Assim como na administração privada, a Administração Pública vivencia um aumento da complexidade das relações e, por isso, a necessidade de inovação dos processos de gestão, planejamento e controle a fim de consolidar um modelo racional e eficaz de gerência, prestando serviços de qualidade ao cidadão.

A busca de novos métodos para a produção de bens e serviços e a garantia da produtividade foram sempre condições essenciais para a sobrevivência das empresas. Por outro lado, as transformações ocorridas no cenário político mundial, a difusão de novas tecnologias e a socialização dos meios de comunicação contribuíram para o maior acesso à informação da população, tornando-a mais consciente dos seus direitos e, portanto, mais exigente em relação aos serviços colocados à sua disposição.

A mudança de comportamento das pessoas levou as empresas a se adaptarem a esse novo cenário, tornando-se mais flexíveis para a incorporação de estratégias a fim de melhor atender às exigências do mercado competitivo. Dessa maneira, as organizações tentaram várias técnicas de intervenção e abordagens, dentre elas, as técnicas de melhoria contínua e a Teoria da Qualidade Total.

Entende-se por *melhoria contínua* uma técnica de mudança organizacional, que se relaciona ao melhoramento da qualidade através de um processo formal de melhoramentos contínuos, dentro de programas a longo prazo, por meio da colaboração e participação das pessoas.

Para as empresas, a adoção da administração da qualidade deixou de ser uma simples questão de redução de custos e ampliação de mercado para ser uma questão de sobrevivência.

Na administração pública, a qualidade tem sido muito enfatizada e o conceito de qualidade vem se transformando, incorporando novos parâmetros. Nesse sentido questiona-se: qual a importância do planejamento estratégico para a Administração Pública?

Posto isto, o presente estudo objetivou analisar a importância do planejamento estratégico na administração pública. Objetivou, ainda: analisar os aspectos inerentes ao planejamento estratégico; e analisar a importância do Planejamento Estratégico como ferramenta de gestão pública.

Para o desenvolvimento desta pesquisa, optou-se pela pesquisa bibliográfica em livros, teses, dissertações, artigos e periódicos pertinentes à temática abordada.

A pesquisa bibliográfica objetiva explicar um problema através de referências teóricas, buscando-se analisar e conhecer as contribuições científicas ou culturais do passado, que influenciam um determinado tema, assunto ou problema.

Para a melhor compreensão do objetivo da presente pesquisa, aquilatando-se seu real foco, faz-se necessário a correta utilização do método. Após a leitura e fichamento de textos especializados, procedeu-se à análise, interpretação e discussão dos mesmos, incluindo-se nesse rol, a comparação dos dados levantados.

Com o intuito de desenvolver esta pesquisa e alcançar os objetivos propostos, seguiram-se certos métodos e técnicas de auxílio, como o método de abordagem indutivo.

De acordo com Severino (2002, p. 192): "a indução ou o raciocínio indutivo é uma forma de raciocínio em que o antecedente são dados e fatos particulares e o conseqüente uma afirmação mais universal."

Desta forma, o Planejamento Estratégico seria o processo através do qual se criaria um meio sistemático para a tomada de decisões, objetivando o bom desempenho da organização em seu ambiente atual e futuro, possibilitando, assim ao estrategista detectar os sinais de mudança; identificar as oportunidades, planejar em sintonia com o objetivo da organização e criar condições para ações proativas. Podemos assim, considerar que uma organização sem estratégia é um barco à deriva..

1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

À medida que a vida social foi tornando-se mais complexa pela evolução das comunidades que a formavam, constatou-se, embora parte das suas necessidades pudessem ser atendidas sem a interferência da própria comunidade, outras necessidades, no entanto, não se prestavam a este abandono, à iniciativa dos próprios interessados. “Fazia-se necessário, pelas características que apresentavam estas necessidades, que as sociedades as assumissem como próprias. Desta evolução surge o que viria a ser chamado *serviço público*” (BASTOS, 2002, p.253-254).

De acordo com Bastos (2002, p.254):

O serviço público consiste no conjunto de atividades que a Administração presta visando o atendimento de necessidades que surgem exatamente em decorrência da vida social, própria do homem, embora também atendam interesses individuais. Trata-se, portanto, fundamentalmente da satisfação de algo que emerge da vida em sociedade.

Tomando o exemplo do transporte coletivo, num dado momento verificou-se que, se este a fazer fosse relegado à livre iniciativa, ocorreria um grande caos.

Segundo leciona Bastos (2002, p.254):

Seriam inúmeros os interessados na sua prestação, sobrepondo-se uns aos outros, sem um plano mínimo de funcionamento para todas as horas, mesmo quando ela fosse deficitária. Ocorreria, até mesmo, uma irracionalidade quando se tratasse de certos tipos de transporte, como é o caso do transporte ferroviário, que demanda a colocação de uma rede de trilhos, incompatibilizando a coexistência de uma linha ao lado de outra.

Com a exemplificação fica claro que algumas atividades têm que ser prestadas pelo Poder Público, porque somente este tem condições de, monopolizando-as, satisfazer por inteiro as demandas necessárias. Vale dizer, o Poder Público presta-as valendo-se dos poderes próprios da Administração que, como já vimos, são superiores aos dos particulares.

O Poder Público deve monopolizar essa atividade de tal sorte que só a Administração a preste, bem como estabelecer o seu regime segundo regras especiais de direito que facilitem a sua prestação e a fruição pelo particular de

maneira igualitária, geral e compatível com as suas necessidades e com o caráter público da atividade.

Sob esta ótica depreendeu-se uma noção de serviço público que tinha por cerne, por núcleo, esta idéia fundamental: certas atividades, pela sua característica técnica, excluía a própria competição e só poderiam ser eficazmente prestadas pelo Estado.

Acontece, entretanto, que o serviço público não se cifrou nestas atividades que têm necessariamente a predisposição para adaptarem-se à prestação monopolista do Estado.

Segundo Gasparini (2003, p.350):

Na verdade, o que se assistiu foi a uma proliferação da rotulação de "serviços públicos", passando cada Estado a escolher os seus, motivados por fatores diversos, como a política econômico-social, enfim, fatores estranhos àquele núcleo técnico das características da atividade que eram, evidentemente, idênticas em toda parte.

Assim sendo, a noção de serviço público tomou-se polêmica, confusa, abarcando múltiplas atividades e sem se ter por certo qual o discrimen entre o que era serviço público e o que não era. Tal noção variou muito, desde a que erigiu o serviço público a um conceito máximo, abarcando toda a atividade prestada pela Administração, confundindo, portanto, a função pública com o serviço público, até confundir a função de prestação de serviços públicos com a própria função do Estado. "Foi o que aconteceu com Duguit, para quem o Estado se resumia a um grande prestador de serviços públicos, alijando assim do Estado a sua nota característica: a soberania" (GASPARINI, 2003, p.351).

Conceitos extremados desta sorte não tiveram longa vida, e não podemos dizer que sejam hoje acolhidos. Pelo contrário, atualmente parece incontestável que o serviço público é uma parte da função administrativa. Possui aquele, evidentemente, características próprias desta última, mas também dela se distingue, fundamentalmente, pelo fato de que

[...] o serviço público visa a atender necessidades materiais, consubstanciadas em comodidades ou serviços postos à disposição dos usuários que podem fazer uso dele na qualidade individual de cidadão, ou como membro da coletividade, como é o caso, por exemplo, dos serviços de segurança, de iluminação ou de calçamento das ruas, onde fica nítida a parcela ou a quantidade - digamos - do serviço público que é consumida pelo cidadão (BASTOS, 2002, p.255).

Mas, inequivocadamente, mesmo que seja o indivíduo que dela se beneficie, sempre fica presente a nota caracterizadora do serviço público: o atendimento de uma necessidade coletiva. Entendendo-se por necessidade coletiva “aquela que é genérica, ampla, pertinente, portanto, ao povo, que emerge da convivência em sociedade” (BASTOS, 2002, p.256).

Portanto, serviço público não é só aquele que atende à somatória dos interesses particulares; é na verdade o resultante do atendimento de um interesse que, embora possa ter fruído individualmente, transcende à satisfação individual porque brota realmente da vida em coletividade.

Essa nota do serviço público como atendimento às necessidades e comodidades o diferencia de outras funções da Administração, nas quais ela age de outra forma: “fiscalizando, regulamentando, exercendo seu poder de polícia, mas sem colocar nada à disposição dos administrados” (BASTOS, 2002, p.255).

É pelo serviço público que a Administração atinge o ápice da sua razão de ser, na medida em que se converte em prestadora de um serviço, vale dizer, de uma comodidade materialmente apreciável, avaliável para a coletividade.

Para Ordonez (2000, p.127):

Desta concepção do Estado como prestador de serviços surgiu a pressão, em grande parte deste século, por ideologias mais ou menos dominantes em converter em serviços públicos muitas atividades que não tinham natureza própria de serviço público. Por isso hoje muitas destas atividades estão sendo reconvertidas para o domínio privado, sem perder nada da sua eficiência. Pelo contrário, ganhando em termos de eficiência e produtividade.

A hora atual, sem prescindir da noção de serviço público, já que continua a ser aplicada em diversas atividades em que se faz necessária a presença organizadora e regulamentadora do Estado, não está a exigir uma prestação direta dos serviços públicos, como em outras épocas se fez necessário.

Segundo Meirelles (2003, p.355):

Hoje, em alguns Estados, encontra-se quase que absoluta ausência do Estado enquanto prestador direto de serviços públicos. Contudo, isto não quer dizer que esta atividade indireta não seja serviço público, pois, embora prestada sob um regime especial, continua a ser titularizada pela Administração que a transpassa para os particulares por meio de institutos, como a *concessão*, a *permissão* e a *autorização*.

O conceito Administração abrange tanto a atividade de organizar, planejar, dirigir, comandar, quanto a atividade subordinada de executar (DI PIETRO, 2004, p. 48). Assim, a palavra Administração designa tanto a atividade – atos de administrar – quanto os órgãos que exercem essa atividade.

Na mesma direção, Meirelles (2003, p.83) conta que,

[...] em sentido lato, *administrar* é gerir interesses, segundo a lei, a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e conservação alheias. Se os bens e interesses geridos são individuais, realiza-se administração particular; se são da coletividade, realiza-se administração pública. Administração Pública, portanto, é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando ao bem comum.

Ao se efetuar uma análise histórica da Administração Pública brasileira, verifica-se na literatura especializada, sua evolução segmentada em três fases distintas e sucessivas, sem que, no entanto, haja o abandono completo de qualquer uma delas.

Unicamente para introduzir o assunto, passa-se a um breve histórico sobre a evolução da Administração Pública.

1.1 Administração Pública Patrimonialista

A chamada *Administração Pública patrimonialista* teve lugar à época do Império, prolongando-se aproximadamente até a década de 30. Nessa fase, o poder econômico se confundia com o político em matéria de Administração Pública. O Estado era considerado como sendo de propriedade da elite agrária da época (fortemente representada pela cultura do café). A noção de coisa pública não continha qualquer significação para a sociedade em geral.

De acordo com Da Paz (2003, p.16), “Patrimonialismo significa a incapacidade ou a relutância de o príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados”. Segundo ainda o referido autor, a distinção entre esses dois patrimônios só veio a se estabelecer quando do surgimento do capitalismo e da democracia.

Tal conceito e discussão teve sua origem provavelmente nos estudos de Max Weber. Para o referido autor, *patrimonialismo* é a substantivação de um termo de origem adjetiva: patrimonial, que qualifica e define um tipo específico de dominação. Sendo a dominação um tipo específico de poder, representado por uma vontade do dominador que faz com que os dominados ajam, em grau socialmente relevante, como se eles próprios fossem portadores de tal vontade (WEBER, 1982, p.50).

Campante (2003, p. 155), estudioso de Weber, registra:

Dominação e administração, uma requer a outra, e ambas são necessárias sempre que, minimamente: a) uma organização social se expanda; b) seus membros se diferenciem em termos de poder; c) as tarefas administrativas se tornem complexas. Daí a importância do estudo dos "meios administrativos". Estudar a administração é estudar a dominação. No estudo da administração, há que prestar atenção em três fatores intimamente relacionados: a) como se organiza, isto é, como são distribuídos os poderes de mando e obediência, tanto entre os dirigentes e seu pessoal administrativo quanto entre o conjunto dirigentes-quadro administrativo, de um lado, e os dominados em geral, de outro; b) que tipos específicos de tensões e lutas pelo poder uma determinada administração engendra; e, finalmente, o mais importante e influente deles, c) em que princípios últimos repousa a validade das relações de autoridade - a legitimidade.

Na Administração Pública Patrimonialista, própria dos Estados absolutistas europeus do Século XVIII, o aparelho do Estado é a extensão do próprio poder do governante e os seus funcionários são considerados como membros da nobreza. O patrimônio do Estado confunde-se com o patrimônio do soberano e os cargos são tidos como prebendas (ocupações rendosas e de pouco trabalho). A corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração.

1.2 Administração Pública burocrática

O Estado brasileiro começa a se estruturar formalmente. De acordo com Tojal e Carvalho (1997 p.50-58), esse novo Estado que surgia, trazia consigo, como características de implantação, a montagem de aparelhos para a elaboração e implementação de políticas, a criação de carreiras técnicas e a classificação de cargos para o exercício das atividades do Serviço Público.

A administração burocrática sofreu fortes influências da teoria da administração científica de Taylor, adotando práticas norteadas pela racionalização mediante a simplificação, padronização e aquisição de materiais, revisão de

estruturas e aplicação de métodos na definição de procedimentos (BASTOS, 2002, p. 17).

Com o intuito de modernizar a administração, criou-se neste período, o Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP. Dentre outras medidas importantes à época, o referido órgão introduziu novos institutos ao setor público, como a tentativa de implantação da condição do concurso para o ingresso no Serviço Público, política de recursos humanos baseada no mérito profissional e no treinamento do servidor.

Apesar da *administração burocrática* ter inovado sob alguns aspectos em matéria de recursos humanos, caracterizando-se pela profissionalização e hierarquização da estrutura administrativa, não se conseguiu implementar uma política que satisfizesse por completo as novas necessidades do Estado. Ainda se vislumbrava, embora em menor escala, alguns resquícios da influência da elite econômica. O coronelismo da *administração patrimonialista* deixava de existir, mas cedia seu espaço ao clientelismo e ao fisiologismo da administração burocrática (DA PAZ, 2003. p. 17).

Para tanto, tiveram que flexibilizar, inovar e ousar dentro de uma burocracia rígida, tradicional e centralizada.

Os modelos de gestão têm como principal fundamento à busca da eficiência, pressupondo modificação segundo o modelo Weberiano. No intuito de promover a avaliação do desempenho nas organizações públicas, houve preocupação em diferenciar eficiência operacional e adaptativa. A primeira é vinculada ao incremento da consciência dos custos, devendo ser atrelada a uma rígida especificação de objetivos e controles, e a segunda, por sua vez, responde ao critério de flexibilidade, sendo útil as instituições que sofrem processos de mudança.

De acordo com Abrucio (1997), a eficiência adaptativa consiste em um valor mais importante para a administração pública, pressionada pela globalização e pelas mudanças tecnológicas, capaz de dotá-la da flexibilidade necessária para responder melhor as demandas internas e externas.

Outra questão a ser valorada é a importância destinada à avaliação da efetividade nos serviços públicos. A efetividade é considerada como o grau em que se atingiu o resultado esperado, não tendo cunho econômico, mas de avaliação qualitativa dos serviços.

Esse conceito produz a noção de que a missão primordial do governo é prestar serviços de qualidade, ou seja, é a preocupação com a qualidade incorporada pelo modelo de gestão.

Além disso, promove a discussão sobre o caráter político da prestação dos serviços públicos.

Devido às novas dinâmicas de trabalho e, por força da nova legislação de saúde no Brasil com a implantação do Sistema Único de Saúde, foram promovidas trocas intergovernamentais de recursos humanos, sem prejuízo das garantias sociais e legais dos envolvidos, para a sustentação da nova forma de gestão pública em saúde. Houve cedência de servidores entre os níveis municipal, estadual e federal. Dentro dessa perspectiva, os governos vêm adotando um novo modelo de prestação de serviços, visando solucionar as vacâncias de recursos humanos que se criaram e satisfazer as necessidades da nova espécie de gestão.

Tal reforma introduziu modificações substanciais no modo de administrar o setor, com a implantação de novas técnicas. A idéia foi promover um serviço público de melhor qualidade oferecido à sociedade, assim como qualificar as formas de controle, propiciando maior transparência às decisões administrativas (controle da sociedade) e contribuindo para o aumento da responsabilização dos gestores públicos.

Dentro dessa perspectiva, os governos adotaram novas maneiras de atenção à prestação de seus serviços, implantando a qualidade como meio de satisfazer o cidadão-usuário, bem como buscando ampliar recursos (de toda ordem) e ações inovadoras, visando solucionar os problemas que vêm influenciando na satisfação da sociedade quanto aos serviços por estes prestados.

2 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Entender as filosofias do planejamento pode levar a uma compreensão, da forma como as empresas tomam suas decisões, e pretendem conseguir seus objetivos e conseqüentemente seus crescimentos. A filosofia aplicada na empresa geralmente demonstra o perfil daquele que a administra, o entendimento destas filosofias será de grande contribuição, na identificação das estratégias desenvolvidas pelas empresas em estudo, aumentando as possibilidades de desenvolver futuras estratégias, que tragam resultados satisfatórios para as mesmas. (OLIVEIRA, Atlas, 2001)

Ackoff (1974, p.4) desenvolve a filosofia do planejamento em: filosofia da satisfação; filosofia da otimização e filosofia da adaptação.

A filosofia da satisfação é geralmente utilizada por empresas que estão mais preocupadas com a sobrevivência, do que o desenvolvimento ou o crescimento, características de quem concentra esforços para atingir o mínimo de satisfação, e com este pensamento, tornam os aspectos financeiros uma preocupação básica, ao elevar a importância dos mesmos. Essa corrente filosófica relega a segundo plano, aspectos importantes do planejamento como: humanos, equipamentos, materiais e serviços, deixando pouco ganho em termos de aprendizado por não ir a fundo nas variáveis que interferem no planejamento, possuindo como vantagem: a redução de tempo, custos, capacitação técnica. Sendo utilizada por empresas que estão iniciando o processo de planejar, essas características desta corrente filosófica, também são observadas nas empresas de pequeno porte.

A utilização de técnicas matemáticas e estatísticas e modelos de simulação, na busca de quantificar o máximo possível são características da filosofia da otimização, Oliveira (2001), observa que a quantificação traz grandes êxitos nas áreas operacionais, no entanto deixando a desejar nas áreas de recursos humanos e estrutura organizacional, por maior que seja o modelo, o mesmo pode ser

sabotado, por membros da empresa que não se sentem motivados pelo planejamento.

Filosofia da adaptação, também denominada planejamento inovativo, preocupa-se com uma busca constante do equilíbrio entre o ambiente interno e externo da organização, tal busca pelo equilíbrio se observa principalmente, após ocorrência de mudanças, como forma de manter a eficiência da empresa (OLIVEIRA, 2001).

Também de grande contribuição para o estudo é o entendimento dos aspectos básicos das dimensões do planejamento citados por Oliveira (2001), que permitem uma melhor visão sobre a amplitude do planejamento:

- a) A primeira dimensão do planejamento corresponde ao assunto abordado, do que pode ser produção, pesquisa, novos produtos, finanças, marketing, instalações, recursos humanos etc;
- b) Outra dimensão corresponde aos elementos do planejamento, entre os quais podem ser propósitos, objetivos, estratégias, políticas, programas, orçamento, normas e procedimentos, entre outros;
- c) Uma outra dimensão corresponde à dimensão do tempo do planejamento, que pode ser, por exemplo, de longo, médio ou curto prazo;
- d) Outra dimensão corresponde às unidades organizacionais onde o julgamento é elaborado, nesse caso pode-se ter planejamento corporativo, de subsidiárias, de grupos funcionais, de divisões, de departamentos, de produtos etc;
- e) Uma quinta dimensão corresponde às características do planejamento que podem ser representadas por complexidade ou simplicidade, qualidade ou quantidade estratégica ou tática, confidencial ou público, formal ou informal, econômico ou caro (STEINER *apud* OLIVEIRA 2001, p.32).

Podemos observar que Oliveira (2001) dá importância às dimensões citadas em virtude da maior abrangência possível das necessidades básicas na elaboração de um planejamento, ficando claro quando observamos que: a primeira dimensão tem seu foco voltado para o assunto abordado, dando um primeiro passo para a elaboração de uma situação desejada; a segunda direciona-se para os elementos que compõem o planejamento; a terceira refere-se ao tempo em que será executado o planejamento; a quarta observa o desenvolvimento do planejamento dentro da empresa; e, finalmente, a quinta dá características para o planejamento.

O autor observa a impossibilidade de se estabelecer limites entre as dimensões abordadas, mas tem a preocupação de conduzir um raciocínio de uma forma, que um planejamento tenha um início meio e fim, sem distanciar-se dos objetivos da empresa.

2.1 Modalidades de planejamento

Oliveira (2001) divide o planejamento em: Planejamento Estratégico, Planejamento Tático e Planejamento Operacional.

O planejamento tático tem por objetivo otimizar determinada área e não a empresa como um todo. Desenvolve-se em níveis hierárquicos mais baixos, em áreas limitadas, na busca da utilização melhor dos recursos disponíveis, sob orientação dos objetivos e políticas estabelecidas no planejamento estratégico. O planejamento operacional caracteriza-se pela formalização, das metodologias de desenvolvimento e implantação estabelecidas, chegando-se aos planos de ação ou planos operacionais. Assim, neste caso tem-se basicamente, os planos de ação ou operacionais e, correspondem a um aglomerado de partes homogêneas do planejamento tático.

O autor conceitua Planejamento Estratégico como “um processo gerencial que possibilita ao executivo estabelecer o rumo a ser seguido pela empresa com vistas a obter um nível de otimização na relação da empresa com o seu ambiente” (OLIVEIRA, 2001, p.46).

Oliveira (2001) enfatiza que o Planejamento Estratégico, cuja responsabilidade geralmente é dos níveis hierárquicos mais altos da empresa, têm preocupações voltadas para as formulações dos objetivos e a seleção dos cursos a serem seguidos.

Segundo Halgib (2001), o planejamento estratégico é uma ferramenta da administração, que viabiliza desencadear mecanismos de participação em diversos níveis de decisão e direcionar a aplicação dos recursos disponíveis objetivando a consecução de determinados objetivos a curto, médio e longo prazos, permitindo que seja estabelecida uma rota comum com o conhecimento das dificuldades e facilidades do ambiente, ou seja, uma maneira de ajudar uma empresa a desempenhar sua missão de maneira mais eficiente.

Ao pensarmos em planejamento e estratégia, logo voltamos o pensamento para autores como Drucker, que conceitua planejamento como:

Planejamento é o processo contínuo de, sistematicamente e com maior conhecimento possível do futuro contido, tomar decisões atuais que envolvam; organizar sistematicamente as atividades necessárias à execução dessas decisões; e através de uma retro-alimentação organizada e sistemática, medir o resultado dessas decisões em confronto com expectativas alimentadas (DRUCKER, 1999, p.136).

Pode-se observar a relevância do Planejamento Estratégico como forma de permanência no mercado globalizado, no conceito de Drucker (1999) e Kotler quando define o Planejamento Estratégico “como o processo gerencial de desenvolver e de manter uma direção estratégica que alinhe as metas e os recursos da organização com suas mutantes oportunidades do mercado” (KOTLER; AMSTRONG, 2000, p.21).

2.2 A construção do planejamento estratégico

2.2.1 A missão e a visão

A crescente utilização dos conceitos de missão e visão nas organizações mostra a preocupação dos líderes empresariais em dar um sentido ao trabalho realizado pelas pessoas nas organizações. Essa busca de propósito, direção e sentido na vida e no trabalho foi retratada por Viktor Frankl (1991), em seu clássico livro *Em busca do sentido*.

De acordo com Frankl (1991, p.46), “a busca de um sentido na vida da pessoa é a principal força motivadora no ser humano”. Após essa tomada de consciência pelo indivíduo, esse desafio deve ser traduzido num esforço pessoal para sua realização: “O que o ser humano realmente precisa não é um estado livre de tensões, mas antes a busca e a luta por um objetivo que valha a pena, uma tarefa escolhida livremente” (FRANKL, 1991, p.46).

Dessa forma, em seu dia-a-dia de trabalho, as pessoas buscam respostas para as seguintes perguntas: Que lugar ocupo nesta organização? Quais são os meus objetivos? O que devo fazer? Quais são as minhas perspectivas de desenvolvimento no futuro? Mas, como já visto anteriormente, as pessoas raramente encontram uma resposta satisfatória para essas questões. Isso acontece porque executivos e colaboradores nem sempre sabem quais são os objetivos da

organização e muito menos têm um entendimento de qual é a sua missão, visão e estratégia competitiva.

Assim, pode-se afirmar que, se a visão indica o destino de uma organização, a missão mostra o ponto de partida e o entendimento de onde ela se encontra, num determinado momento e contexto.

A missão procura explicar a razão de ser de uma organização e serve de guia geral aos executivos para orientar a escolha de negócios entre as várias oportunidades existentes em seu espaço competitivo.

De acordo com Drucker (1975, p.82), "somente uma definição clara da missão e da finalidade da empresa torna possível a existência de objetivos claros e realistas. É o fundamento para as prioridades, a estratégias, os planos e a definição de atribuições".

Segundo Herrero Filho (2005, p.45), uma declaração de missão bem elaborada apresenta as seguintes características:

- Descreve o propósito da organização;
- Identifica os negócios dos quais a organização deve participar no presente e no futuro;
- Delineia a estratégia que deverá ser seguida para gerar valor para os *stakeholders*.
- Define o que significa sucesso para os participantes da organização;
- Incorpora os valores compartilhados e os comportamentos que a organização espera de seus colaboradores.

Dessa forma, segundo Karl Albrecht (1994, p.68), podemos definir missão como

[...] uma declaração simples e convincente de como a empresa deve fazer negócios. Define quem são seus clientes, a premissa de valor que ela oferece a seus clientes e quaisquer meios especiais que usará para gerar valor para eles, de modo a conquistar seus negócios e mantê-los.

Uma boa declaração de missão deve ser simples, concisa e de fácil entendimento por todos os colaboradores da organização. Como mostram as tabelas 1 e 2, definir a missão de uma empresa significa responder às seguintes perguntas:

Missão significa responder: Por que existimos?

- Quem somos
- Para que propósito a organização existe?
- Que valor nossa empresa oferece para a sociedade?
- Qual é a nossa identidade?
- Para quem existimos?

Tabela 1 – A definição de Missão

Fonte: Herrero Filho (2005)

Exemplos de Missão

- “Preservar e melhorar a vida das pessoas” (Merck).
- “Servir alimentos de qualidade com rapidez e simpatia, num ambiente limpo e agradável” (McDonald’s).
- “Alegrar as pessoas” (Disney).
- “Fazer contribuições técnicas para o avanço e bem-estar da humanidade” (Hewlett-Packard)

Tabela 2 – Exemplos de Missão de empresas

Fonte: Herrero Filho (2005)

Para Naisbitt e Alburdene (1987, p.77) "o principal ingrediente da reinvenção da empresa é uma poderosa capacidade de visão - toda uma nova sensibilidade em relação a para onde caminha a empresa e sobre o modo de chegar lá".

Já para Kouzes e Posner (1991, p.89), a visão precisa denotar a singularidade e um padrão de excelência, ela é "uma imagem ideal e única do futuro".

De acordo com Bennis (1996, p.69), a visão reflete o estado futuro da empresa imaginado pelo líder. Trata-se de um alvo e um poderoso motivador porque, quando a organização tem "um senso claro de seu propósito, direção e estado futuro desejado, e quando esta imagem é amplamente compartilhada, os indivíduos são capazes de encontrar seus próprios papéis na organização e na

sociedade maior da qual fazem parte”.

Para Csikszentmihalyi (2004), a visão está associada à criatividade e a novas maneiras de realizar as coisas na organização. Para ele,

[...] a visão é a expressão de uma forma de ser que ainda não existe; é a antecipação de um estado futuro da organização. Visão requer investimento em energia (ou seja, capital financeiro, social e psicológico) para possibilitar a evolução do sistema atual para um formato que seja tanto renovado quanto desejável. Assim, podemos definir visão como a evolução antecipada de uma organização que se fez consciente de suas potencialidades (CSIKSZENTMIHALYI, 2004, p.81).

Segundo Collins e Porras (2000), a visão de uma organização está associada aos seus valores essenciais e à sua capacidade de imaginar o futuro a que ela aspira alcançar e criar. A visão é algo que exige mudanças e progresso significativos. Uma estimulante imagem do futuro precisa ter metas ambiciosas, complexas e alcançáveis.

Uma visão deve preceder a formulação da estratégia e provocar uma tensão criativa no interior da organização.

A visão deve ser uma idéia tão energizante que, segundo Nanus (2000, p.96), "deve transcender o *status quo* e proporcionar o tão esperado elo entre o que está acontecendo no presente e o que a empresa aspira construir no futuro".

A tabela 3 apresenta algumas questões associadas à definição da visão, enquanto a tabela 4 nos mostra exemplos reais de declaração de visão.

Visão significa responder: Para onde queremos ir juntos?
➤ Qual é o sonho mais ambicioso de nossa organização?
➤ Qual é a nossa visão do futuro?
➤ O que queremos alcançar a longo prazo?
➤ Para onde nós vamos a partir de onde estamos?

Tabela 3 – Questões associadas à definição da Visão
Fonte: Herrero Filho (2005)

Exemplos de Visão
➤ “Ser reconhecida como a empresa mais criativa do mundo”. (3M)
➤ “Construir um site onde todos possam comprar qualquer coisa”. (Amazon.com)
➤ “Ser o líder mundial em imagem”. (Kodak)
➤ “Um lugar cativante para investir, para fazer as compras e para trabalhar”. (Sears)

➤ “Eliminar os abusos contra o meio ambiente e promover soluções ambientais”. (Greenpeace)

Tabela 4 – Exemplos reais de declaração de Visão
Fonte: Herrero Filho (2005)

2.2.2 Análise do cenário dos negócios

Os cenários possibilitam a uma organização identificar que desafios de negócios ela irá enfrentar.

Segundo Peter Schwartz (1995), cenários não são adivinhações: eles representam uma ferramenta para ordenar a percepção sobre ambientes alternativos futuros. Cenários são histórias sobre como o mundo poderá se transformar no futuro e que impacto isso terá na vida de pessoas, grupos e organizações. A análise de cenários permite avaliar se a organização possui os recursos e as competências necessárias para ser bem-sucedida em relação às grandes tendências que estão modelando o futuro dos negócios.

De acordo com Heijden (2004), a liderança da organização precisa avaliar se existe uma adequação entre o ambiente dos negócios e a idéia de negócio e como isso irá influenciar a criação de valor para o cliente e a efetividade do portfólio de competências da organização.

Cenários, segundo Serra (2003, p.61), “é uma possibilidade abrangente de futuro, elaborada segundo uma configuração predeterminada do ambiente, para auxiliar as organizações na tomada de decisões estratégicas”.

Para Serra (2003) as incertezas do futuro, a elaboração de cenários constitui uma poderosa ferramenta de planejamento, e de suma importância para as tomadas de decisões estratégicas, ajudando a elaborar resposta para perguntas com: Onde estamos? Onde gostaríamos de estar daqui a 15 anos? Quais direcionadores podem afetar e refletem influências? Devemos corrigir nosso rumo para que possamos alcançar nossos propósitos ou é preferível simplesmente nos adaptar?

As principais funções dos cenários segundo Serra são:

[...] proporcionar meios seguros para reflexões sobre a maior quantidade possível de alternativas de evolução do ambiente; - prever o significado que essas opções poderão ter sobre a empresa; e auxiliar a organização na tomada de decisões que possam contribuir para conquistar uma vantagem competitiva (SERRA, 2003, p.61).

Pela dinâmica do mercado, e por entender a organização como um sistema aberto, Serra (2003) dá ênfase à necessidade de não adotar-se uma única alternativa, mas do maior número possível, para combater as incertezas do futuro. Ao mesmo tempo ver os cenários como caminhos que levem a um reflexo das evoluções do ambiente, e os impactos que as mesmas terão sobre a organização, e como estes cenários poderão auxiliar nas decisões na conquista de uma vantagem competitiva, preocupações que se justificam em seu comentário:

[...] interação entre a empresa e o ambiente ocorre por intermédio das entradas (informação, recursos etc.) e pelas saídas (produtos ou serviços da empresa). O ajuste entre as competências e as capacidades da empresa e as exigências do meio ambiente em que tal se insere às vezes é complexo, mas deve ser buscado com empenho, pois, é fundamental para usufruir as vantagens que surgirem e para combater as eventuais desvantagens que possam ocorrer (SERRA 2003, p.56).

A não garantia de certeza e a diferenciação de cenário para previsão, objetivo e visão, fica claro em Serra (2003, p.62): “Cenário não é previsão, nem objetivo ou visão, e não garante a certeza. Construir cenários é imaginar possíveis futuros, modelos do que pode vir acontecer.”

Serra (2003) elabora um processo de formulação de cenários a partir das seguintes etapas: identificar o foco ou decisão-chave; identificar as forças motrizes; classificar as forças motrizes em função de relevância: incerteza crítica; selecionar os cenários básicos; desenvolver os cenários; estabelecer os indicadores para os cenários.

Para melhor compreensão entre as etapas na elaboração de cenários e a seqüência do desenvolvimento, observaremos a figura 1 que explica as etapas para a elaboração de cenários.

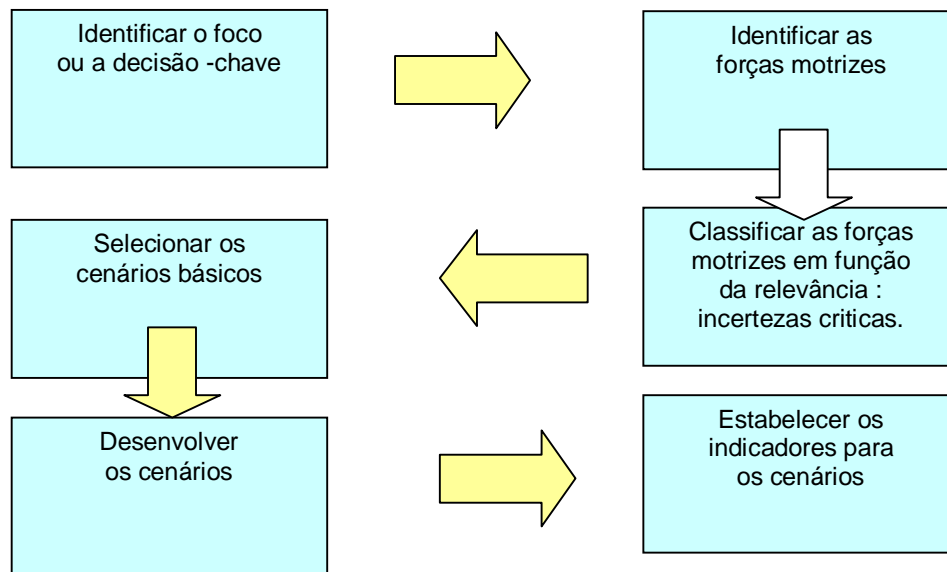


Figura 1 – Etapas para a elaboração de cenários
 Fonte: Serra (2003, p.64)

2.2.2.1 Identificar o foco ou a decisão-chave

Para Serra (2003, p.65) “o foco ou a decisão-chave para a elaboração do cenário pode ser genérico (relacionado com uma questão ampla) ou específico (correspondente a uma determinada questão ou decisão)”.

Segundo o autor, uma decisão pelo foco genérico, pode ser a elaboração de um cenário, com as preocupações voltadas para a situação futura do mercado onde a organização está inserida, já que o foco específico seria a busca de mecanismos capazes de provocar na empresa uma integração na sua estrutura para que a mesma possa melhor interagir com seus clientes e fornecedores.

2.2.2.2 Identificar as forças motrizes

Para Serra (2003, p.65) “Os fatores que influenciam determinados cenários futuros e os direcionam são chamados de forças motrizes”, esclarece o autor que estas forças com atuação no presente provocam influências no futuro, classificando-as em:

a) Dinâmica social

Esta força questiona as formações que a sociedade terá no futuro a partir de decisões no presente, estas preocupações são motivos de estudos, pois o mundo sempre teve uma população muito jovem, mais a tendência é a população envelhecer a curto prazo. Para muitos sociólogos não se sabe como será o comportamento desta humanidade, principalmente no ocidente onde os idosos que por serem uma memória sempre foram colocados em segundo plano pela maioria constituída de jovens. Assim o mercado que hoje busca atender uma população de jovens com produtos como jogos eletrônicos, será questionado com qual produto terá que estar para a nova população majoritária, na análise desta força devem ser levados em consideração aspectos como: aspectos quantitativos, valores, estilo de vida e demanda.

Quando se levam em consideração aspectos como: tendências econômicas, forças econômicas genéricas, dinâmicas microeconômicas, forças sobre a organização e nela, fica mais fácil para a organização ocupar seu espaço na nova ordem mundial da economia, onde sempre haverá o surgimento de grandes e pequenos blocos de mercados, como forma de se protegerem no processo de globalização, onde as antigas fronteiras nacionais serão substituídas pelas fronteiras econômicas, afetando tanto a microeconômica como a macroeconomia juntamente com seus componentes dos quais as empresas fazem parte.

c) Fatores políticos.

Os sistemas de poderes e governo, a exemplo das fronteiras nacionais, estão sofrendo modificações de conformidade com as transformações econômicas, quando um país estar isolado as decisões no que refere as aspectos: eleitorais,

legislativos, regulatórios, litigiosos, serão de efeito restrito ao seu território, no entanto se ele integrar um bloco como uma Comunidade Européia, as suas decisões terão que ser sincronizadas com os interesses comuns, daí a preocupação de se ter uma idéia de com quem uma organização se relacionará em futuro próximo.

d) Fatores tecnológicos.

Nos tempos de hoje é impossível a elaboração de um cenário sem ser levado em consideração as tecnologias disponíveis e as suas constantes transformações, a exemplo a informática, pois, a mesma não é mais um diferencial e sim uma condição básica para uma empresa pensar no futuro, somente com o auxílio de tecnologia como a informática, a empresa poderá pensar no atendimento que ela disporá para o cliente do futuro, cada vez com menos tempo, e possuidor de mais conhecimentos e conseqüentemente se tornando mais exigente.

e) Incerteza critica

Com relação às incertezas a partir das identificações das forças motrizes Serra (2003) é importante ver tais incertezas como naturais e recomenda a redução e a seleção das incertezas que realmente são fundamentais para decisão-chave ou para o foco da elaboração do cenário.

2.2.3 Princípios para elaboração de cenários

Segundo Serra (2003, p.66), os princípios para elaboração de cenários são:

[...] credibilidade; consistência com elementos sociais, tecnológicos e políticos, que são interdependentes; seletividade das preocupações-chave do grupo que o elabora; devem ser elaborados pelos menos três cenários e não mais do que quatro para não complicar demais e nem se tornar redundante; imaginar 10 a 20 anos na frente; apresentar-se com metáfora, historias, imagens, ou que o evidenciem; ter ligação clara com o presente; ser qualitativos e sem indicação de probabilidades; ser elaborados pelo grupo de interesse, o que pode ser feito em dois ou três dias de trabalho intenso.

Após a seleção dos possíveis cenários eles passam a serem desenvolvidos, muito embora existam os questionamentos quanto as realizações dos cenários, mais elaboração dos mesmos se justifica quando Serra (2003, p.68) afirma: “É

impossível assegurar que um cenário venha ocorrer integralmente, na verdade, é provável que nenhum se concretize-se na totalidade, mas é muito provável que vários elementos de cada cenário realize-se – se os quadros forem bem elaborados”.

Mediante a possibilidade de um cenário ser possível de ser concretizado, se faz necessário estabelecimento de indicadores para verificar se o caminho que está sendo seguido é o desejado, e se caso ocorra um desvio, seja possível analisar quais os fatores imprevistos estão influenciando.

Serra (2003, p.68) ressalta: “A seleção dos indicadores nem sempre é óbvia e pode estar lidada a uma nova lei, uma inovação tecnológica ou a uma mudança social lenta”.

A necessidade de indicadores como forma de avaliação, fica clara com Campos:

A medição é essencial. Se não podemos medir, não podemos controlar. Se não podemos controlar não podemos gerenciar. Se não podemos gerenciar não podemos melhorar. Com o mercado caracterizado pela globalização e pela constante evolução, se não podemos melhorar não podemos sobreviver (CAMPOS, 1998, p.123).

Campos (1998) defende que a medida seja o ponto de partida para as melhorias, permitindo uma nítida compreensão do caminho entre onde estamos e para onde queremos ir de acordo com nossos objetivos.

Quando se deseja estabelecer cenários com objetivos de mudar para se adequar a situações futuras, sempre se corre o risco se deparar com resultados não planejados, Campos destaca os seguintes principais motivos para estas distorções:

[...] as metas foram superdimensionadas e o plano de ação mal definido ou mal comunicado; a execução foi mal feita porque as pessoas não estavam treinadas, não utilizaram os métodos adequados; e a coleta de dados e a avaliação dos resultados inadequada originando falsas conclusões gerenciais equivocadas (CAMPOS, 1998, p.123).

Campos (1998) destaca o último motivo como o mais prejudicial para a empresa, pelo fato de ser o mais difícil de ser detectado.

A avaliação interna de uma empresa segundo Serra (2003, p.87) “os fatores da organização estão relacionados com as suas forças (que pode estar relacionada com uma competência central) e as suas fraquezas; analisá-las significa avaliar o

status da empresa em relação aos aspectos ambientais externos, que são oportunidades e ameaças”

Serra (2003, p.88) considera que “força é algo que a empresa faça bem ou constitua uma característica que aumente a sua competitividade” e como fraqueza “tudo que não se encontra nas forças, é algo que falta à empresa, que ela executa mal que ponha em desvantagem em relação à concorrência” na análise SWOT destaca os seguintes aspectos a serem considerados:

Forças	Fraquezas
Estratégia poderosa	Falta de estratégia
Forte condição financeira	Instalações obsoletas
Marca, imagem ou reputação (forte)	Balanço ruim
Líder de mercado reconhecido	Custos mais altos que os concorrentes
Tecnologia própria	Falta de habilidades importantes
Vantagem de custo	Lucros reduzidos
Muita propaganda	Problemas operacionais
Talento para inovação	Atraso em P & D
Bom serviço ao cliente	Linha estreita de produtos
Melhor qualidade ao produto	Falta de talento em marketing
Alianças ou parcerias	

Quadro 1 – Análise SWOT
Fonte: Baseado em Porter (1996)

Serra (2003) considera que o ponto de partida para a avaliação das forças e fraquezas de uma organização já existente, deve ser a consideração pelos responsáveis do planejamento, as seguintes funções empresarial, no mínimo pelo: recursos humanos; finanças; marketing; produção; tecnologia da informação; pesquisa e desenvolvimento.

E para pequenas empresas, que estejam começando, aconselha que o empreendedor observe os seguintes aspectos: seus talentos: suas habilidades; suas experiência em relação ao novo negócio.

Oliveira (2001, p.69) ao fazer a análise interna da empresa, chama a atenção para que além dos pontos fortes e pontos fracos, a existência de pontos neutros, que são frutos da indeterminação, de benefícios ou prejuízos de uma determinada atividade existente na empresa, uma vez que a empresa é um sistema, e como tal deve ser considerado todas as suas partes, assim o autor conceitua pontos neutros como: “é uma variável identificada pela empresa. Porém, no momento, não existem

critérios e parâmetros de avaliação para a sua classificação como ponto forte ou fraco.”

Oliveira (2001) reafirma a importância de a empresa ser conduzida para realização de suas atividades através do que ela sabe melhor fazer, mas também considera importante que a empresa não deve abandonar, a realização de atividades, onde ela seja menos capaz, pois, a partir do reconhecimento de suas fraquezas, se torna mais fácil ser desenvolvido um processo corretivo. Destaca ainda que além da elaboração do estudo dos pontos forte, fracos neutros da empresa, a importância de um estudo dos principais concorrentes na relação produto-mercado, e os seguintes fatores importante na análise interna da empresa: produto de linha; novos produtos; promoção; comercialização; sistema de informação; estrutura organizacional; tecnologia; suprimentos; parque industrial; recursos humanos; estilo de administração; resultados empresariais; recursos financeiros/finanças; controle, e imagem institucional.

A visão das dimensões dos quatros aspectos da SWOT, segundo Serra (2003) estão sumariadas no quadro a seguir:

Positiva ou alavancadora	Relação entre as forças e as oportunidades
Negativa ou problemática	Relação entre as fraquezas e as ameaças
Venerabilidade	Relação entre as forças e ameaças
Limitação	Fraquezas e oportunidades

Quadro 2 – Dimensões dos quatro aspectos da SWOT
Fonte: Serra (2003)

2.2.4 Fatores-Chave de sucesso

A determinação dos fatores-chave se torna um passo importante para a definição das competências distintas. Serra (2003, p.80) define como fatores críticos de sucesso “variáveis ou atividades de uma empresa que são decisivas para o sucesso competitivo em determinado segmento dos negócios”, os quais são identificados através de respostas de questões como:

a) Competências distintas

Levando-se em consideração que o cliente é o fator determinante, em uma luta onde a oferta é maior que a procura, e que o preço já não tem como referências fatores como qualidade, durabilidade e outros que até recentemente eram vistas como competências essenciais, e o hoje como básicas, as competências distintivas ou central como denomina Serra (2003, p.89) “habilidades únicas da empresa, integradas ao produto ou ao serviço, que o cliente vê como valor adicionado”, são e serão competências básicas para a existência e continuidade das empresas no mercado.

b) Criação de estratégia

Ansoff (1993) comenta que a os interesses de uma nova estratégia, foi bastante observada nos Estados Unidos da América, na década de 50, por conta de fatores como o começo de saturação de uma demanda reprimida, as tecnologias existentes começaram a tornar algumas indústrias obsoletas, a proliferação de novas indústrias e a reestruturação do mercado apresentado novas ameaças e oportunidades.

“Uma nova estratégia explícita torna-se necessária quando os objetivos de uma mudam drasticamente em consequência de novas exigências impostas à organização pela sociedade” (ANSOFF, 1993, p.74), tais exigências podem ser provocadas por saturação dos mercados tradicionais, descobertas de novas tecnologias dentro ou fora da empresas, e a presença repentina de novos concorrentes. Estas explicações do autor dadas a dezesseis anos, continuam sendo chaves para a criação de uma estratégia, nos dias de hoje em um mercado cada vez mais globalizado.

Para Oliveira (2001, p.194) “a formulação da estratégia é um dos aspectos mais importantes que o executivo enfrenta no processo de elaboração do planejamento estratégico”.

Porter (1996) recomenda a consideração dos seguintes aspectos na formulação de estratégia:

- a empresa, com seus recursos, seus pontos fortes, fracos ou neutros, bem como sua missão, os seus propósitos, objetivos, desafios, e políticas;
- o ambiente, em sua constante mutação, com suas oportunidades e ameaças;

- a integração entre a empresa e seu ambiente visando à melhor adequação possível, estando inserido neste aspecto e amplitude de visão dos proprietários da empresa.

Como afirma Fischmann (1991, p.34): “Na etapa de avaliação da estratégia vigente reflete-se sobre o caminho que a organização vem seguindo, e qual a sua função. Esta etapa é fundamental para as organizações que estejam fazendo um plano pela primeira vez”.

Antes de se desenvolver uma nova estratégia para a empresa, é recomendado que os executivos façam uma avaliação e montem um sistema de informação que seja possível fazer uma avaliação dos resultados alcançados pela empresa, com referencias aos objetivos e desafios estabelecidos pela organização, e que os mesmos sejam comparados com os do concorrentes, visando uma situação comparativa de mercado.

Oliveira (2001, p.195) considera que o registro da atuação passada pode ser realizado em termos de: dimensão e taxa de crescimento; participação no mercado; retorno do investimento e negócios quanto a risco/recompensa; capacidade de sobrevivência, e outros parâmetros que podem ser utilizados de forma adequada pela alta administração.

O autor observa que através desta análise, se tornam possíveis estudos que vão da mudança da estratégia vigente, a uma liquidação da empresa para que os fundos arrecadados sejam aplicados em um novo investimento.

Oliveira (2001) utiliza algumas perguntas elaboradas por Gilmore (1972) que podem ser usadas na formulação de uma estratégia, contidas em:

a) Quanto ao registro da atual estratégia

- qual é atual estratégia?
- que espécie de negócio que a alta administração que ter (levando-se em consideração os valores atribuídos pelos executivos, tais como remuneração desejada do investimento, participação no mercado, ritmo de desenvolvimento, participação no mercado, estabilidade, flexibilidade, caráter do negocio e clima)?
- que tipo de negócio de alta administração julga ter (levando-se em consideração os princípios da direção referentes a responsabilidade social e

obrigações? e acionistas, empregados, comunidade, concorrência, clientela, fornecedores, governos e outros.

b) Quanto a identificação dos problemas apresentados pela atual estratégia:

- percebe-se no setor tendências que podem se torna ameaças e ou oportunidades perdidas se for mantida a atual estratégia?
- a empresa esta tendo dificuldade na execução da atual estratégia?
- a tentativa de executar a estratégia esta revelando significativos pontos fracos e ou fortes utilizado na empresa?
- a outras preocupações com relação a validade da atual estratégia?
- a atual estratégia já não e válida?

Oliveira (2001, p. 197) considera que “a essência da formulação das estratégias consiste em lidar com a concorrência, pois a estratégia tem uma forte abordagem para consolidar uma vantagem competitiva para a empresa”, o autor recomenda que o executivo responsável pela elaboração da estratégia deve levar em consideração ao elaborá-la, as condições de concorrência em uma indústria, contidas nas cinco forças de Porter (1996).

a) Avaliação e escolha da estratégia

Oliveira (2001, p.209) observa que: “um dos momentos mais importantes no processo estratégico é a escolha da estratégia; normalmente, a que representa a melhor interação entre a empresa e o ambiente”.

A decisão na escolha de uma determinada estratégia sem duvida alguma, seja a etapa mais difícil de quem esteja no comando de uma empresa, uma vez que, a decisão tomada influenciará o presente e futuro da organização, e de todos os envolvidos tanto os clientes internos como os externos, suas decisões poderão ser reflexo de seus costumes, hábitos e maneiras de como fazer as coisa, pois, acredita que as motivações da alta administração influenciam o comportamento dos subordinados até a ultima escala hierárquica.

Como enfatiza Oliveira:

Talvez se possa afirmar que as pessoas mais interessadas em obter reputação, poder e riqueza tendem a assumir uma visão relativamente de curto prazo da empresa, isto é, elas pensam em termos de lucro e realizações dentro de um a três anos. E elas estejam inclinadas assumir grandes riscos e desejam tentar mudanças substanciais. Aqueles que já atingiram posições de poder e riqueza e que desejam apenas preservá-las tendem a ser altamente conservadoras e a evitar mudanças. A pessoa

motivada por bajulações, estima e altruísmo pode assumir uma visão mais em longo prazo da empresa, mas tendem a ser mais cautelosas no que se refere a maiores mudanças e riscos (OLIVEIRA, 2001, p.201).

Os principais determinantes da escolha da estratégia são: as aspirações do executivo-chefe quanto à sua vida pessoal; à vida de sua empresa como uma instituição; às vidas daqueles envolvidos na empresa; seu senso de obrigação para com a empresa.

Oliveira (2001), explica que o caminho tomado pela estratégia escolhida, esteja nas orientações dos donos ou executivos da empresa; quais os recursos serão dispensados; quais serão obtidos e como serão utilizados; que espécie de escopo de mercado/produto será visado; e qual será a ênfase competitiva da empresa.

Oliveira (2001) salienta ainda que a escolha do sistema de recompensas será significativo, em relação a como as pessoas reagem ao programa de planejamento estratégico, e que a estratégia escolhida seja sinérgica, a fim de que possua um efeito mais poderoso.

A decisão fica ainda mais difícil quando a tomada decisão passa pelos tradicionais objetivos da empresa como: maximização do lucro; maximização do crescimento com minimização dos lucros; maximização da capacidade de sobrevivência; equilíbrio entre vários grupos; crescimento; estabilidade; e flexibilidade.

McGee e Prussak (1994, p.33) entendem que “uma boa definição de uma estratégia para satisfazer estes objetivos, deve ser apoiada em um sistema informações, capaz de neutralizar todas as dificuldades a serem encontradas”.

Oliveira (2001, p.202) acredita que “Por mais que o executivo queira lançar mão de computadores ou formulas matemática, inevitavelmente sua experiência, julgamento, desejos e estrutura de valores influenciarão o resultado do jogo”.

b) Implementação da estratégia

A fase de implantação de uma estratégia deve ser analisada com bastante atenção pelo executivo responsável, pois, poderá exigir alterações em vários setores da empresa, podendo afetá-la em partes, ou como um todo. A não adequação da empresa poderá comprometer os resultados esperados pela estratégia implantada (PORTER, 1996).

Oliveira (2001) considera alguns aspectos que um executivo deve observar, quando está desenvolvendo e implantando estratégias numa empresa:

A identificação da estratégia com aqueles que devem conhecê-la, se torna imperativa, o autor deixa claro que se uma estratégia não for escrita, se deverá buscar quantos meios forem necessários para uma perfeita comunicação. E a mesma deve ser consistente com o ambiente da empresa, com os pontos fortes internos, objetivos, políticas, recursos e valores pessoais dos executivos e empregados, caso contrário ela será mal sucedida, caso se perceba sua inconsistência com o ambiente, outras alternativas deverão ser examinadas.

Uma das finalidades principais da estratégia é equilibrar o risco e o lucro de forma apropriada, através do equilíbrio do risco mínimo com o máximo potencial de lucros, respeitado os recursos e perspectivas da empresa (PORTER, 1996).

No processo de implantação os executivos e os assessores devem compreender os diferentes processos de desenvolvimento da estratégia e saber quando e como aplicar cada técnica ao problema em questão.

Quanto ao tempo de sua implantação a estratégia deve ter uma ocasião propícia e não ser ilimitada no tempo. Uma estratégia ilimitada ou aberta pode propiciar tempo aos concorrentes para que ataquem esta estratégia ou resultar na sua própria erosão, diluindo seu sucesso ou resultando em fracasso.

Para GIMENES, o desenvolvimento de uma estratégia deve se remontar o processo de uma análise do objetivo e incorporar ao processo a máxima aplicação de imaginação e criatividade. Grande atenção deve ser dada ao problema para o qual se formulou a estratégia, porque nenhuma estratégia tem valor se referi ao problema errado. Grande atenção deve ser devotada à criação e exploração das alternativas. O desenvolvimento de alternativas de imaginação, que tenha no máximo valor, é uma tarefa muito criativa. Deve-se compreender que é necessário usar a intuição do executivo na formulação de estratégias de decisão (TILLES *apud* OLIVEIRA 2001, p.203).

2.5 Análise das alternativas estratégicas

A avaliação realizada até o momento sobre o modelo de negócios da empresa em relação aos cenários do futuro, dos recursos e competências, da situação competitiva, dos seus pontos fortes e fracos e das ameaças e oportunidades permite à equipe executiva identificar as principais alternativas estratégicas para a organização.

A análise das alternativas estratégicas pode ser realizada pela formulação das seguintes questões sumariadas na Figura 2.

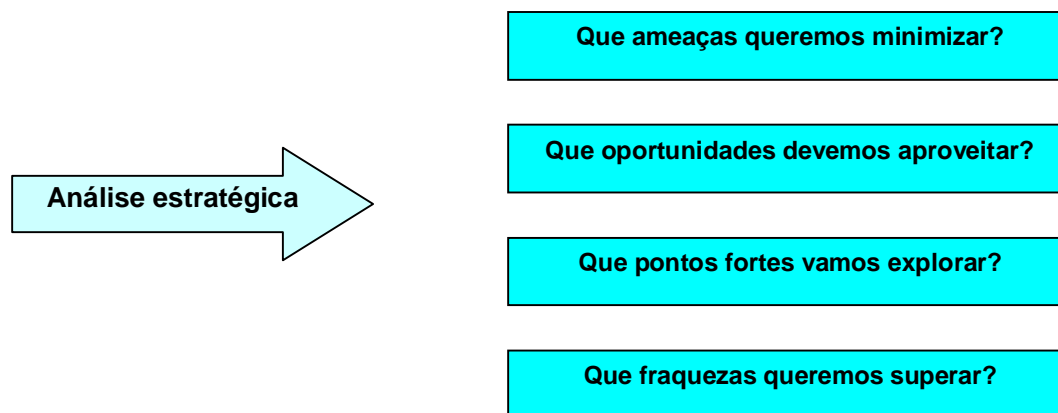


Figura 2 – Análise das alternativas estratégicas
Fonte: Herrero Filho (2005)

O desempenho de uma empresa, em um determinado mercado, é fortemente influenciado pela capacidade de criar e sustentar uma vantagem competitiva.

De acordo com Porter (1996), o fracasso da estratégia de muitas empresas deve-se à sua incapacidade de traduzir em planos de ação as iniciativas que lhes permitirão o desenvolvimento ou a consolidação de suas vantagens competitivas.

Embora a estratégia competitiva esteja associada à capacidade da empresa em praticar suas estratégias genéricas (liderança de custo, diferenciação e enfoque),

vale a pena destacar o real significado da vantagem competitiva na visão de Herrero Filho (2005, p.61-62):

1. É a condição (habilidades superiores, recursos superiores ou posição superior) que uma empresa possui para realizar determinadas funções melhor do que os concorrentes, criando valor para os clientes e gerando retornos financeiros superiores à média do mercado.
2. A vantagem competitiva é sustentável somente quando outras empresas não conseguem reproduzir ou acreditam que seja muito dispendioso imitá-las.
3. Uma empresa terá assegurado uma vantagem competitiva somente quando os esforços de outras empresas para imitar a sua estratégia tiverem cessado ou fracassado.

Como exemplos de vantagem competitiva, podemos citar: tecnologia patenteadas, diferenciação, liderança em custos, preço competitivo, prazo de entrega, qualidade, design, recursos financeiros, entre outros.

3. METODOLOGIA

Precisa-se desenvolver uma visão estratégica, esclarecer os objetivos, elaborar uma estratégia para atingir os objetivos, implementar e executar essa estratégia e avaliar seu desempenho, revisando os novos desenvolvimentos para iniciar as correções. A elaboração de estratégias é a tarefa mais detalhada e envolve o conhecimento do ambiente da empresa, suas vantagens competitivas e os conhecimentos de qual estratégia é a mais adequada para cada tipo de empresa (empresa em crescimento, estabilizada, líderes).

Mesmo as diversas instituições que não possuem um estratégia formal podem ter um estratégia informal escondida na cultura da empresa que deve ser conhecida pelo planejador. Por outro lado, pode acontecer de empresas que possuam uma estratégia forma (escrita e emoldurada) que não está sendo aplicada ou está sendo aplicada com algumas alterações.

A etapa seguinte é o estabelecimento da direção da empresa. O modelo propõe que a cada análise feita no passo anterior já sejam criadas as estratégias que aproveitem as características diagnosticadas. Esta etapa consiste em estabelecer quais são as estratégias que se complementam e criam uma sinergia para a empresa. Para cada uma das estratégias é criado um objetivo, de preferência com algum valor numérico e um prazo para alcançá-lo. Podendo haver mais de um objetivo por estratégia e vice-versa.

A viabilidade da estratégia é determinada com projeções de demonstrativos financeiros. A etapa operacional é a criação e descrição das ações que a entidade deverá realizar para atingir os objetivos e criar um cronograma para o cumprimento destas ações.

São buscados resultados quantitativos, de forma que sejam satisfeitas as orientações estratégicas, sem considerar, de forma significativa, as demandas internas dos seus servidores, o que leva, na maioria das vezes, a uma falta de motivação e compromisso dos mesmos, causando a inviabilidade do modelo de planejamento estratégico.

4 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para adentrar na questão relacionada à gestão pública, necessário se faz, antes, conhecer as principais características do que vem a ser o Estado.

Na pesquisa bibliográfica, dentre as várias definições existentes de Estado, encontrou-se a descrita por Dallari (1995, p. 98) na qual coloca que: “por mais que os autores se esforcem para chegar a um conceito objetivo, haverá sempre um quantum de subjetividade, haverá sempre uma infinidade de conceitos”.

Respeitando esta diversidade o mesmo autor, Dallari (1995, p. 101) conceitua o Estado como “a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”.

A definição acima está amparada na teoria tradicional dos três elementos do Estado – coletividade ou povo, território e poder político juridicamente instituído, pelo entendimento primário de que o Estado faz parte da sociedade em que se insere, assumindo diante disto características dessa mesma sociedade.

Para Lakatos e Marconi (2004, p. 188), “[...] o Estado constitui uma parte essencial, mas não a totalidade da estrutura social, com funções externas e importantes, embora limitadas, pois só pode supervisionar os aspectos exteriores da vida social”.

Percebe-se, então, que a relação entre o Estado e a sociedade civil é uma discussão fundamental, pois são as diferentes formas de relação entre o Estado e a sociedade que atribuem o verdadeiro caráter de qualquer Estado. Sob essa questão afirma Kehrig (2004, p. 137) que: “a sociedade faz parte do Estado e vice-versa. Todavia, o Estado não pode ser melhor que a sociedade que o sustenta”.

A mesma autora, Kehrig (2004, p. 173), ao recuperar dos clássicos como Montesquieu o entendimento do conceito do Estado enquanto “sociedade politicamente organizada”, destaca que:

O representante do Estado nas suas relações políticas com a sociedade é o governo. O governo representa todo o aparelho de Estado, compreendendo [...] a estrutura de funcionamento por meio da qual o Estado se organiza.

Entende-se, então, que ao ser formado pelos órgãos e instituições de Estado, o governo inclui os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Nesse diapasão e de acordo com Dallari (1995, p. 188), tem-se que: “a organização das instituições que atuam no poder soberano do Estado e nas relações entre aquelas instituições fornecem a caracterização das formas de governo”.

O pressuposto é atuar a partir das formas clássicas de governo, que segundo Bobbio (2001, p. 104-105): “As formas clássicas de governo se constituem para Aristóteles em monarquia, aristocracia e democracia; e, para Maquiavel em monarquia e república, podendo esta última ser aristocrática ou democrática”.

A maioria dos autores, de acordo com Bobbio (2001), conceitua forma de governo e regime político como expressões sinônimas. Entretanto, na visão de Dallari (1995), porém a expressão “forma de governo” é mais precisa, quando se trata de estudar os órgãos de governo, por meio de sua estrutura fundamental e da maneira como estão relacionados, mesmo porque a formulação, execução e avaliação das políticas públicas, em sua maior parte, é coordenada pelo governo, quando não o faz exclusivamente em setores que são da competência do seu papel precípua na sociedade.

Por competências exclusivas do Estado são entendidas as ações de regulamentar, fiscalizar e garantir a segurança pública e social. Assim sendo, “[...] a organização do aparelho de Estado, que constitui o governo, é um ambiente privilegiado de coordenação dos processos de formulação das políticas públicas (KEHRIG, 2004, p. 140)”.

Enquanto materialização organizacional do Estado, é na estrutura do governo que se tem o espaço privilegiado para formulação das políticas públicas, distribuídas para os municípios de forma estratégica, pois para Kehrig (2004, p. 140): “Situando-se entre o Estado e a política, o governo assume seu papel político de mediação

entre o Estado e as políticas públicas [traçadas pelo município para atingir seus objetivos]”.

A questão que envolve as políticas públicas, no âmbito estadual, são de fundamental importância para que as ações municipais sejam desenvolvidas e tenham êxito. O ponto de partida é, no entanto, relacionar estas ao plano orçamentário e, principalmente, ao planejamento estratégico, pois como salienta Teixeira (2002, p. 2) as políticas públicas como “[...] diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado”.

Vale ressaltar que a partir de um contexto similar de entendimento das políticas públicas, Kehrig (2004, p. 188) afirma que:

[...] em última instância, as políticas públicas são as respostas organizadas pela sociedade, por meio do seu sistema político, para atender as necessidades sociais da população [tendo como ponto de articulação não somente o Estado, mas, sobretudo, as ações e gestão municipal que devem considerar a estratégia como ponto balizador dessas ações].

É necessário, então, entender o significado e as premissas da gestão pública e como esta se comporta estrategicamente em relação à gestão municipal, tendo em vista que é freqüente a utilização da expressão “administração pública” e “gestão pública” de forma permutável, muito embora tenha conceitos diferenciados, pois de acordo com Graham e Hays (1994, p. 19) “administração pública é uma expressão genérica que indica o conjunto de atividades envolvidas no estabelecimento e na implementação de políticas públicas”.

Ou seja, é vista como parte da política que se concentra na burocracia e em suas relações com os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do governo. Preocupa-se com questões amplas como: equidade, representação, justiça, eficiência do governo e controle da discricionariedade administrativa. Já o gerenciamento, ou a gestão pública é um aspecto da administração pública.

O papel que a administração pública desempenha, na visão dos autores até então discutidos, é importante, pois pode contribuir na alteração de políticas e programas públicos. O gerenciamento público, ao contrário, concentra-se mais sucintamente nas atividades administrativas, que ocorrem dentro das agências governamentais, ocupando-se, principalmente, da implementação das políticas

públicas e das ações de organização interna implicadas nessa finalidade institucional.

Os mesmos autores, Graham e Hays (1994, p. 19) destacam também que:

Enquanto os administradores públicos lidam continuamente com problemas e relacionamentos políticos, as políticas públicas são mais ou menos consideradas como dadas, sendo que a atenção se fixa nos métodos pelos quais os funcionários civis cumprem suas tarefas.

É dentro desse contexto a observância de que na década de 80, Ferlie et al (1999), testemunhou a importação de várias técnicas de gestão, principalmente as estratégicas, para o setor público e o nascimento de novos conjuntos de idéias e crenças importantes na área administrativa, denominada por esses últimos como “a nova administração pública”, muito embora, na visão destes autores não se tenha definições claras e unânimes sobre o que a nova administração pública é realmente e não somente há controvérsias acerca do que é ou do que está a caminho de tornar-se.

Porém, ao falar sobre o modelo de gestão pública no Brasil, Bresser Pereira (1996, p. 26) diz que:

Já em 1938, temos um primeiro sinal de administração pública gerencial, com a criação da primeira autarquia a partir da idéia de descentralização na prestação dos serviços públicos, para a administração indireta, que estaria liberada a obedecer a certos requisitos burocráticos da administração direta.

Trata-se aqui da criação do DASP, para auxiliar o governo na administração. Complementando, o mesmo autor, Bresser Pereira (1998, p. 28) afirma que:

O surgimento da administração pública gerencial que ocorre na segunda metade deste século é uma resposta à crise do Estado e um modo de enfrentar a crise fiscal, como estratégia para reduzir custo e tornar mais eficientes os imensos serviços prestados pelo Estado e também, como instrumento de proteção ao patrimônio público contra a corrupção.

A administração pública gerencial envolve mudança na estratégica de gerência, mas esta nova estratégia deve ser posta em prática em uma nova estrutura administrativa e reformada. Sobre esta questão Ferreira (1996, p. 19) assim se pronuncia:

[...] o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado representa na verdade, um esforço de sistematização da estratégia de enfrentamento dos principais problemas da administração pública brasileira, num contexto determinado, por um lado, pela presença de uma forte cultura burocrática, e por outro, pela existência de práticas ainda patrimonialistas.

Entende-se, então, que a partir de uma gestão estratégica o Estado articulado com o Município, poderá implantar um modelo de administração pública gerencial baseado nos princípios de focalização da ação municipal no cidadão; reorientação dos mecanismos de controle para resultados; flexibilidade administrativa; controle social; e valorização do servidor. A importância aqui consiste em dotar a administração pública de um modelo que a ajude a cumprir suas finalidades, fazendo as apropriações e adaptações que se fizerem necessárias.

Ressalte-se que a principal exigência deste novo tempo é de melhorar a capacidade de resposta do gestor público para as ações empreendidas que, em termos técnicos e organizacionais, consiste em conviver democraticamente com uma sociedade revolucionada, solicitante e explosiva, sendo, portanto, pautada nos princípios estratégicos.

Ultimamente, a terminologia estratégia vem sendo crescentemente solicitada, isso porque os gestores públicos reconhecem que a organização municipal precisa ter bem definido o seu campo de ação e seu crescimento se bem orientado, pois só assim terá seu desenvolvimento e ter as ações bem canalizadas em prol dos cidadãos.

Uma prova disso, são as afirmações feitas por Levitt (2000, p. 18), quando refere-se ao crescimento e êxito, pois que: “Pode-se considerar uma descrição mais definida no que tange ao papel da organização [independentemente de ser pública ou privada] em seu ecossistema como um pré-requisito para que haja crescimento e êxito”. Percebe-se que, em relação aos objetivos, ele observa que estes apontam para o grau de superação que a empresa deseja, embora não mostre o seu campo de atração, que resulta no desenvolvimento de uma estratégia competitiva. Nesse aspecto, Porter (1996, p. 16-17), afirma que: “O desenvolvimento de uma estratégia competitiva é em sua essência o desenvolvimento de uma fórmula ampla para o

modo como uma empresa irá competir, quais as suas metas, quais as políticas necessárias para se levar a cabo estas metas”.

Obviamente em organizações públicas não existe competitividade, mas, sim, competência das ações estratégicas desenvolvidas com a finalidade de obter resultados que se voltem para a sociedade. O importante é que os planejadores públicos tenham técnicas de análise sistemática e tempo para considerar assuntos estratégicos ao longo do processo. Há de se ressaltar, no entanto, que muito embora quando das questões relacionadas às organizações públicas estes não têm autoridade para elaborar estratégias, recolher informações palpáveis e reconhecer conexões, sendo também curto o espaço de tempo para focalizar intensamente, absorver e processar informações.

Daí, a importância do entendimento de estratégia, que Motta (2000, p. 23), relaciona ao planejamento prévio em consonância com a missão e os objetivos traçados:

O bem se faz melhor se antecipado e o mal é menos mal se previsto: Ele relata que nenhuma palavra nos últimos vinte anos tem sido tão bem associada à gestão quanto estratégia. Estratégia é o conjunto de decisões em um plano ou emergentes do processo organizacional que integra missão objetivos e seqüência de ações administrativas num todo interdependente.

O entendimento que se tem através da afirmação feita por Motta (2000), é de que a estratégia serve para qualificar todas as funções e dimensões da administração. Pode-se inferir, a princípio, que esse conceito é útil para definir, enfim, toda a essência e relevância da administração, ou; inútil ou inócuo devido à generalidade do seu uso.

No primeiro caso, poder-se-ia até propor desprezar a palavra administração e substituí-la por estratégia, já que esta última significaria, na verdade, toda a essência do conceito de administração. No segundo caso, a generalidade do uso implica dizer praticamente que todas as funções administrativas são estratégicas.

Na década de 60, o conceito estratégia popularizou no meio empresarial já associado ao planejamento estratégico. Assim, Motta (2000, p. 24), afirma que:

O planejamento estratégico surgiu no momento em que as grandes organizações sentiram necessidade de aperfeiçoar seus processos de planejamento e gerência e manter-se alerta para possíveis modificações futuras. Ele parte da premissa de um ambiente em constante mutação e

turbulência, que exige um processo contínuo de formulação e avaliação de objetivos.

Dessa forma, as organizações públicas para garantir um planejamento estratégico eficaz passaram a utilizar como insumo, diversos fatores coletados no ambiente interno e externo da organização, como por exemplo: necessidades das partes interessadas (cidadãos), análise de cenários (sociedade), ambiente e posicionamento das ações empreendidas em gestões anteriores e informações que agreguem valor à gestão estratégica.

Como insumo do planejamento estratégico é solicitado, também, a análise e o entendimento das capacitações da organização, tais como: capacitação e movimentação da força de trabalho, capacidade e disponibilidade operacionais e disponibilidade de recursos (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000). Outro aspecto que possui importância crescente no desenvolvimento das estratégias está relacionado com a responsabilidade social. Motta (2000, p. 26), acrescenta que:

A descrição das principais estratégias da organização e os aspectos fundamentais para o êxito das mesmas (também conhecidos como fatores críticos para o sucesso) devem ser relatados. É solicitado ainda, descrever como é assegurada a coerência entre as estratégias formuladas em relação às necessidades das partes interessadas, de modo a se obter uma visão mais abrangente dos fatores fundamentais para o sucesso da organização.

Percebe-se, então, que as estratégias desenvolvidas no âmbito público devem ser adequadamente comunicadas a todas as partes interessadas, onde houver pertinência. Isso significa que, se a estratégia da organização contempla algum aspecto importante que exerça impacto somente sobre os cidadãos – a sociedade, como um todo –, por exemplo, eles devem ter conhecimento disso.

Um dos pontos importantes para a operacionalização das estratégias em gestões públicas refere-se ao seu desdobramento em planos de ação. Esse desdobramento deve garantir que os direcionamentos traçados nas estratégias sejam mantidos nos mesmos, bem como o alinhamento entre eles e as ações de curto e longo prazo devem ser apresentadas.

Segundo Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000, p. 32): “Em geral curto prazo abrange os períodos entre um e dois anos, e longo prazo são aqueles períodos acima de três anos, normalmente em torno de cinco anos”.

Para garantir os sucessos dos planos de ação, é fundamental o envolvimento das pessoas que compõem a força de trabalho, tanto na sua definição quanto na implementação, promovendo o comprometimento e a legitimidade do processo, além de facilitar a disseminação dos planos. A organização pública, enquanto gestora de serviços públicos deve, portanto, apresentar as práticas utilizadas para proporcionar o envolvimento das pessoas no processo de operacionalização das estratégias.

Conforme o ensaio de Azevedo e Costa (2001), a avaliação da postura estratégica organizacional é um processo discutido por vários autores, na literatura encontram-se diversos registros sobre métodos desenvolvidos com tal objetivo. No entanto, estes registros estão dispersos e, em geral, apresentam uma análise isolada e específica induzindo a perda de visão global e a erros graves de avaliação e, principalmente não se encaixam para todos os tipos de organizações, como as públicas, por exemplo.

Neste caso, Boljwin e Kumpe (1990, p. 36) afirmam:

A competitividade está fundamentada no trinômio produtividade, qualidade e flexibilidade. A flexibilidade está associada à capacidade da organização de atender às flutuações da demanda do mercado. Assim, a competitividade da organização também está fundamentada na sua capacidade de perceber mudanças e se preparar para enfrentá-las adotando uma postura pró-ativa.

No ambiente público é fundamental que o planejamento organizacional seja realizado dentro de um processo contínuo de preparação para o futuro. Daí, o planejamento temporal, calcado no estratégico, tático e operacional, que será discutido a seguir, no qual torna imprescindível avaliar, no planejamento estratégico, o grau da atuação do gestor público enquanto provedor de ações estratégicas para a comunidade.

Uma das principais técnicas de análise para a identificação da postura estratégica encontradas na literatura é o *Strengths* (pontos fortes), *Weaknesses* (pontos fracos), *Opportunities* (oportunidades) e *Threats* (ameaças), compreendido através da sigla SWOT. De acordo com Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), o Modelo Básico da Escola do Design, enunciado por este modelo é analisado conforme será exemplificado na Figura 3.

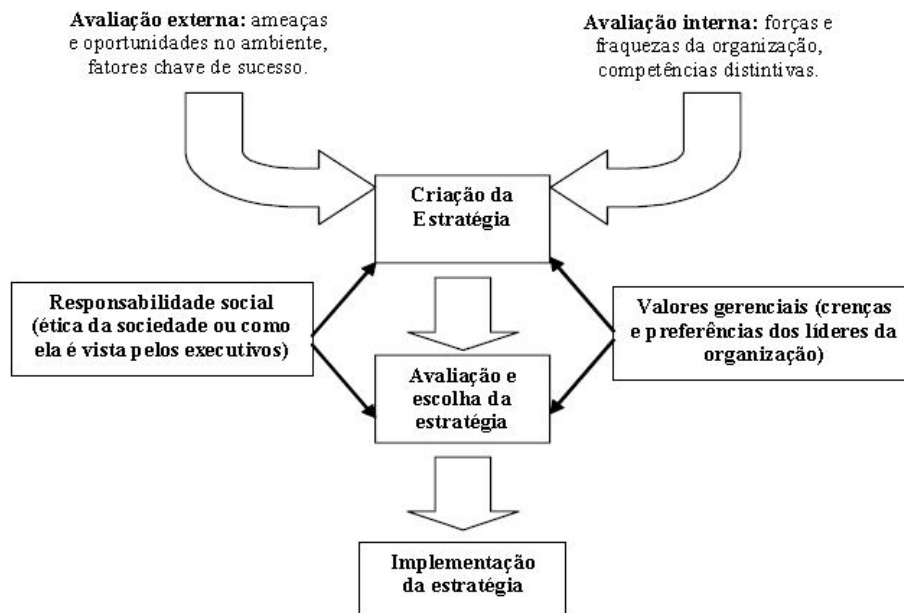


Figura 3 – Análise SWOT, Escola de Design
 Fonte: Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000)

O Swot propõem a combinação das “forças e fraquezas de uma organização com as oportunidades e ameaças” provenientes do cenário como um todo. O primeiro passo para realizar esta combinação é fazer uma análise ambiental, obtendo o diagnóstico estratégico que definirá a situação atual da organização, para que assim se possa melhor direcionar as ações públicas, pois que será mais fácil elaborar uma estratégia em sintonias com as reais necessidades da sociedade.

Não se pode esquecer, porém, que a estrutura de avaliação das estratégias deve ser baseada na: a) consistência: a estratégia não deve apresentar objetivos e políticas mutuamente inconsistentes; b) consonância: a estratégia deve representar uma resposta adaptativa ao ambiente externo e às mudanças críticas que ocorrem dentro do mesmo; c) vantagem: a estratégia de propiciar a criação e/ou manutenção de uma vantagem competitiva na área de atividade selecionada; d) viabilidade: a estratégia não deve sobrecarregar os recursos disponíveis, nem criar subproblemas insuperáveis (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000).

A formação da estratégia eficaz deve ser um processo deliberado de pensamento consciente rigidamente controlado. Neste caso, a responsabilidade pela formação das estratégias é do executivo principal (o estrategista) que as impõe à

organização e as monitora através de sistemas elaborados de planejamento, orçamento e controle.

A importância da utilização da estratégia como prática na gestão pública está na avaliação dos pontos que podem ser melhorados para minimizar os problemas evidenciados quando da exclusão social, da falta de saneamento, de educação, saúde, alimentação, emprego. O reconhecimento dos pontos fortes e fracos segue a análise estratégica, que possibilita ao gestor, melhor direcionar as capacidades estabelecidas para a implementação de estratégia baseada na análise, sempre, do contexto em que está inserido o problema quando da avaliação externa, anteriormente mencionada do seu ambiente.

Segundo os especialistas em gestão organizacional, as empresas, independentemente de serem públicas ou privadas, não funcionam na base da pura improvisação. A formulação da estratégia empresarial é basicamente uma atividade racional que envolve a identificação das oportunidades e as ameaças do ambiente onde a mesma está inserida.

Nesse contexto, é importante, mediante a escolha estratégica, avaliar as forças e fraquezas da gestão pública, sua capacidade atual ou potencial em si antecipar às necessidades e demandas advindas do contexto social. Quando se faz um plano, olha-se para o amanhã buscando antecipar hoje as decisões a respeito de ações que serão executadas ao longo do tempo, de modo atingir determinados objetivos em certas épocas futuras. Portanto, um plano compreende a definição de objetivos e de ações (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000). As ações necessárias para atingi-los fazem parte do que habitualmente é chamada de tática ou estratégia.

Numa organização com fim lucrativo, o objetivo predominante será o de obter certo retorno mínimo sobre o investimento do empresário, condizente com o grau de risco envolvido e respeitados os aspectos éticos e de responsabilidade social. Já num órgão público, o objetivo fundamental deve ser o de otimizar a relação entre o dispêndio de recursos e o nível de serviços que a sociedade espera do governo (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000).

É de fundamental importância que o gestor compreenda que a utilização da estratégia como prática na gestão pública municipal deve ser pautada na preocupação básica com “o que fazer” e não com “como fazer”. Em outros termos, a estratégia exige toda uma implementação dos meios necessários para a sua

execução. Como esses meios envolvem a organização pública como um todo, trata-se aqui de atribuir incumbências a todos os níveis (ou subsistemas) da mesma: o “nível institucional, o nível intermediário e o nível operacional”.

CONCLUSÃO

A eficácia do planejamento estratégico está vinculada à conjugação de diversos pontos relevantes. Para ser eficaz, o planejamento deve mobilizar atores

privados e públicos, e concretizar-se em medidas e ações que sejam implementadas em curto prazo. Isso pode contribuir para a geração de confiança entre aqueles que o promovem, com conseqüente consenso público.

Faz-se necessária a realização de um diagnóstico, no qual é preciso considerar os obstáculos, pontos críticos, demandas sociais, potencialidades e dinâmica em curso e por meio desse diagnóstico, deve-se proceder à determinação da situação inicial, a situação desejável e os cenários possíveis, o que viabiliza que sejam definidas as ações a serem empreendidas com a finalidade de atingir o objetivo proposto no plano.

Um outro aspecto relevante diz respeito à realização de uma ampla reforma política e administrativa, questionando-se a organização do governo, as competências, necessidade de que a imagem e presença governamental sejam positivas e marcantes internacionalmente, criação de mecanismos que viabilizem um bom relacionamento entre as administrações e o governante e que conduzam a um consenso.

O planejamento estratégico pode trazer inúmeros benefícios à administração pública, dentre eles destaca-se os seguintes: auxílio na efetiva utilização dos recursos; viabiliza um melhor posicionamento da localidade, estado ou país, com criação ou aproveitamento de oportunidades; propicia a colaboração entre os setores privado e público; e age em um curto prazo.

Do exposto conclui-se que:

a) as instituições públicas necessitam de maior velocidade e menor custo nas soluções de seus problemas. Estes aspectos relacionam-se, principalmente, com a necessidade de se estabelecer vínculos expressivos no relacionamento, cooperação e aprendizagem entre talentos humanos, facilitando, desta forma, o desenvolvimento da criatividade, senso de inovação e eficiência, diferenciais de suma importância para o sucesso organizacional.

b) a questão da qualidade na administração pública se deslocou da visão de um resultado isolado das práticas através de auditorias, para um conjunto de processos de trabalho. Assim, o planejamento estratégico passou a ser relacionada à organização pública como um todo, refletindo a influência que sofreu da teoria da Qualidade Total.

Ressalte-se que embora o planejamento represente um valor no discurso dos profissionais do setor público, inclusive buscando novas formas de formulá-lo, o

mesmo na grande maioria dos casos permanece ainda no discurso, não sendo comum observar nas organizações uma prática conjunta de planejamento e controle.

Essas são algumas possíveis reflexões acerca do tema em pauta e que, concomitantemente, abrem caminho para novos questionamentos e reflexões.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, **Cadernos ENAP** nº10, 1997.

ACKOFF, R.L. The meaning of strategic planning. **MicKinsey Quaterly**, p.48-61, Summer 1974.

ALBRECHT, Karl. **Programando o futuro**. São Paulo: Makron, 1994.

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

AZEVEDO, Marilena Coelho; COSTA, Helder Gomes. Métodos Para Avaliação da Postura Estratégica. **Caderno de Pesquisas em Administração** - v. 8 –abril. V junho 2001.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Celso Bastos, 2002.

BENNIS, Warren. **A formação do líder**. São Paulo: Atlas, 1996.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade**: para uma teoria geral da política. 9. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001. v. 69.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos da Reforma do Estado**. Brasília: Ministério da Administração Reforma do Estado, 1996.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. **O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira**. Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 46, n.º 1, 2003.

CAMPOS, José Antônio. **Cenário Balanceado**: painel e indicadores para a gestão estratégica dos negócios. São Paulo: Aquariana, 1998.

COLLINS, James; PORRAS, Jerry. Construindo a visão de sua empresa. In: ULRICH, Dave. **Recursos Humanos Estratégicos**. São Paulo: Futura, 2000.

CSIKSZENTMIHALYI, Mihaly. **Gestão qualificada**: a conexão entre felicidade e negócio. Porto Alegre: Bookman, 2004.

DA PAZ, Paulo Henrique Ferreira. **Um estudo da avaliação da gestão pública baseada na experiência de governos estrangeiros com a utilização do balanced scorecard**. Recife, 2003. 156p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Pernambuco, Programa de Pós- Graduação em Engenharia de Produção de Argentina, 1992.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2004.

DRUCKER, P.F. The Information Executives Truly Need. **Harvard Business Review**, Boston, v. 73, n. 1, p. 54-62, Jan-Feb 1995.

FISCHMANN, Adalberto A.; ALMEIDA, Martinho I. R. de. **Planejamento Estratégico na Prática**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1991.

FRANKL, Viktor. **Em busca do sentido**. Petrópolis: Sinodal-Vozes, 1991.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 8 ed. São Paulo, 2003.

GRAHAM, Cole Blease; HAYS, Steven W. **Para administrar a organização pública**. Tradução Britta Lemos de Freitas. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

HALGIB, M. **Planejamento estratégico**. 2001. Disponível em: <<http://www.widebiz.com.br>>. Acesso: 14 mar. 2010.

HEIJDEN, Kees Van Der. **Cenários: a arte da conversação estratégica**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

HERRERO FILHO, E. **Balanced Scorecard e a gestão estratégica: uma abordagem prática**. 6 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

KEHRIG, Ruth T. **Políticas públicas**. Palhoça: Unisul Virtual, 2004.

KOTLER, P; ARMSTRONG, G. **Introdução ao Marketing**. Rio de Janeiro: LTC, 2000.

KOUZES, James M; POSNER, Barry Z. **O desafio da liderança**. Rio de Janeiro: Campus, 1991.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2004.

LEVITT, Theodore. **A imaginação de marketing**. São Paulo: Atlas, 2000.

MCGEE, James V; PRUSSAK, Laurence. **Gerenciamento estratégico da informação**. Trad. de Astrid Beatriz e Figueiredo. Rio de Janeiro: Campos, 1994.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MOTTA, F.P. **Os pressupostos básicos de Schein e a fronteira entre a psicanálise e a cultura organizacional**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

NAISBITT, John; ALBURDENE, Patrícia. **Reinventar a empresa**. Lisboa: Presença, 1987.

NANUS, Burt. **Liderança visionária**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças. **Planejamento Estratégico**: conceitos, metodologias e práticas. 15 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

ORDOÑEZ, Miguel A. Fernández. **La competencia**. Alianza Editorial, Madri: 2000.

PORTER, M.E. **Estratégia competitiva**: técnicas para análise de indústrias e da concorrência. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

SCHWARTZ, Peter. **A arte da previsão**. São Paulo: Scritta, 1995.

SERRA, Fernando A. Ribeiro. **Administração Estratégica**: conceitos, roteiro prático e casos. Rio de Janeiro. Reichmann & Affonso, 2003.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 22 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. Salvador: UFBA, 2002.

TOJAL, F.; CARVALHO, W. **Teoria e prática da burocracia estatal**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 50-68, jan./fev. 1997.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.