

Ministério da Educação – MEC
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal
de Nível Superior – CAPES
Diretoria de Educação a Distância – DED
Universidade Aberta do Brasil – UAB
Programa Nacional de Formação
em Administração Pública – PNAP
Bacharelado em Administração Pública

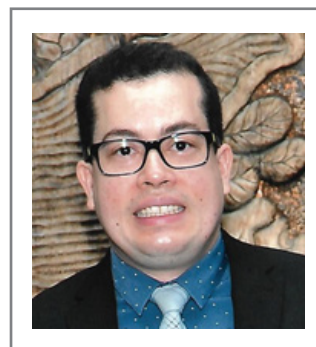
BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Estratégia nas Organizações Públicas

Thiago Ferreira Dias

Prof. Thiago Ferreira Dias

Possui Doutorado em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2011), Mestrado em Administração e Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (2007) e graduação em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco (2005). Desde o ano de 2010 é professor do magistério superior federal, com passagem pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA) e atualmente é professor na Universidade Federal do Rio Grande do Norte, lotado no Departamento de Administração Pública e Gestão Social (DAPGS). Professor permanente e ex-coordenador do Mestrado Profissional em Gestão Pública da UFRN (2014-2017). Foi Vice-Presidente da Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP) para o biênio 2016-2018. Liderou o Tema Relações Estado e Sociedade na área de Administração Pública da ANPAD (2018 a 2020). É membro do Comitê Científico da área de Administração Pública da ANPAD (2020 e 2021-2023). É Líder do Núcleo de Inovação Pública da UFRN. Atua como professor formador em EaD na Universidade Aberta do Brasil (UAB) desde 2009. Tem experiência na área de Administração (ensino, pesquisa e extensão), com ênfase em Gestão Pública e Social, atuando principalmente nos seguintes temas: gestão e avaliação de políticas públicas, gestão social, inovação pública, governo aberto, transparência, participação, coprodução pública e desenvolvimento rural.



Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

Dias, Thiago Ferreira
D541e Estratégia nas organizações públicas / Thiago Ferreira Dias. – Brasília: PNAP; Recife: UPE / NEAD, 2021.

107 p.: il.

Formato: pdf

Material didático utilizado no Bacharelado em Gestão Pública – UAB – PNAP

ISBN 978-65-89954-19-4

1. Planejamento estratégico. 2. Administração pública. I. Universidade Aberta do Brasil. II. Programa Nacional de Formação em Administração Pública. III. Título.

CDD 658.4012

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR | CAPES

DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS DIDÁTICOS

Universidade de Pernambuco | UPE

AUTOR DO CONTEÚDO

Thiago Ferreira Dias

EQUIPE TÉCNICA – UPE | NEAD

COORDENAÇÃO DO NEAD - UPE

Renato Medeiros de Moraes

COORDENAÇÃO DO PROJETO

Roberto Luiz Alves Torres

PROJETO GRÁFICO

José Marcos Leite Barros

EDITORAÇÃO

Anita Maria de Sousa

Aldo Barros e Silva Filho

Enifrance Vieira da Silva

Danilo Catão de Lucena

REVISÃO TEXTUAL

Maria Tereza Lapa Maymone de Barros

Geruza Viana da Silva

CAPA

José Marcos Leite Barros



ESTRATÉGIA NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Prof. Thiago Ferreira Dias

Apresentação da Disciplina

Caro estudante,

Seja bem-vindo à disciplina Estratégia nas Organizações Públicas como parte do conteúdo formativo deste curso. Após o caminhar da aprendizagem sobre os conteúdos preliminares para compreender o contexto da Administração Pública, neste componente curricular iremos focar aspectos teóricos e práticos da Gestão e suas nuances no campo do setor público.

Para tanto, convido-o a iniciar nossa caminhada compreendendo como a gestão ganha os ares, ou melhor, a adjetivação de gestão estratégica nas organizações públicas. O que de fato ocorreu de mudanças nas organizações públicas? Será que a estratégia conhecida do mundo empresarial, isto é, a praticada pelas organizações privadas têm o mesmo *modus operandi* no setor público?

Recordemos as primeiras compreensões sobre estratégia que, segundo Whipp (2004), está associada aos atos de guerra os quais remetem ao desenvolvimento de ações que não fiquem visíveis aos inimigos, o que difere da tática que são ações imediatas tomadas diante dos inimigos.

Claro que esta perspectiva avança para outras visões polissêmicas como plano, padrão e posicionamento delineadas pela alta administração para ampliar a *performance* das organizações, assim, envolve a condução racional em busca de melhoria de resultados. Para Ansoff e McDonnell (1993) esta gestão estratégica traz um enfoque sistemático, o qual posiciona e relaciona a organização diante do ambiente interno e externo de modo a traçar caminhos para o desenvolvimento diante do contexto que a circunda.

Devemos reconhecer que gestão estratégica - teoria e prática - emerge no âmbito das organizações empresariais, todavia ganha relevo a partir da crescente adoção da visão gerencial na Administração Pública, nas experiências seminais do Reino Unido com Margareth Thatcher e nos Estados Unidos com Ronald Reagan, no final dos anos de 1970.

Nesta imersão gerencial na Administração Pública recorda-se que o gestor público, ao longo de sua labuta, deve empregar habilidades para o maior êxito na execução de suas atribuições, ou seja, atuar sobre os problemas públicos de modo a gerar ações públicas eficazes, eficientes e efetivas para a sociedade e não apenas para a satisfação das necessidades do Estado, mas sim atender aos anseios da sociedade, na perspectiva de gerar valor público.

Mas, como a gestão estratégica emerge neste cenário de lidar com os problemas públicos que em sua maioria são complexos? Surge na prática da adoção de várias concepções e ferramentas de apoio à gestão com este viés estratégico, como o Planejamento Estratégico, Planejamento Estratégico Situacional (PES) Balanced Scorecard, Enfoque do Quadro Lógico entre outros instrumentos que abordaremos neste livro.

Este livro tem como objetivo propiciar conhecimento básico sobre origem, concepções e possibilidades da gestão estratégica no setor público. Atentamos que esta produção é fruto da aplicação dos Recursos Educacionais Abertos (REA) fomentados pela Capes, financiadora deste material. E o que é REA? Segundo Furtado e Amiel (2019) o Fórum da UNESCO, em 2002, conceituou como materiais de ensino, aprendizado e pesquisa que são disponibilizados sob domínio público ou licenciados de maneira aberta, o que possibilita sua utilização ou adaptação por terceiros.

Para tanto se faz uso de licenças livres e, para efeito deste trabalho, utilizamos a *Creative Commons* (CC)¹, no caso a Atribuição-Não Comercial-Compartilha Igual (CC-BYNC-SA) a qual permite remix, adaptação e recombinação para fins não comerciais, condicionada à atribuição de crédito e as novas criações baseadas nesta devem licenciar nos mesmos termos.

Assim, parte desta obra é originada de remix do material didático produzido no âmbito do Programa Nacional de Administração Pública (PNAP) intitulado Administração Estratégica de autoria de Maurício Fernandes Pereira, cuja 3ª edição revisada foi do ano de 2016 e, ao longo deste material didático, serão relatadas as devidas atribuições, especificamente nos Capítulos I e III, já que este também foi licenciado como CC-BYNC-AS.

Prestados os devidos esclarecimentos, informamos que esta obra está organizada em quatro capítulos, que relato a seguir.

No I Capítulo exploraremos os conceitos de planejamento e gestão estratégica, perpassando pela evolução do pensamento estratégico e a sua aliança com a função planejamento para potencializar os resultados das organizações.

¹ *Creative Commons* (CC) é uma das licenças mais presentes nas obras culturais e educacionais a qual busca facilitar a livre circulação e a adaptação de obras respeitando o regramento jurídico. Ela possui seis tipos de licença e cada qual com um termo jurídico que se integra com a Lei de Direito Autoral (FURTADO e AMIEL, 2019).

No II Capítulo versaremos sobre as teorias do planejamento público a partir de John Friedmann e, posteriormente, abordaremos técnicas de apoio à gestão estratégica, como: Planejamento Estratégico e Ciclo PDCA; Enfoque do Quadro Lógico; Planejamento Estratégico Situacional (PES) e *Balanced Scorecard*.

Já no III Capítulo a atenção será esmiuçar métodos, instrumentos e etapas do planejamento estratégico, iniciando com diagnóstico, desenho de propostas e respectivas estratégias de implementação, além do processo de construção de indicadores para o monitoramento e avaliação.

Por fim, o IV Capítulo será o espaço para apresentarmos e discutirmos casos práticos de uso do planejamento e gestão estratégica no setor público.

Então, estimado estudante, novamente, seja bem-vindo ao conteúdo do componente Estratégia nas Organizações Públicas! Sigamos na nossa evolução no aprendizado e na sua aplicação no mundo real. Bons estudos!

Professor Thiago Ferreira Dias

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 - PLANEJAMENTO E A GESTÃO ESTRATÉGICA NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS_____	11
1. Iniciando a Nossa Jornada do Conhecimento sobre Estratégia nas Organizações Públicas	12
2. Compreendendo o Planejamento nas Organizações	13
3. A Gestão Estratégica nas Organizações	18
3.1. Evolução do Pensamento Estratégico	20
4. Planejamento e a Gestão Estratégica: Aliados para Impulsionar as Organizações Públicas	25
Referências	28
CAPÍTULO 2 - TEORIAS E MODELOS DE GESTÃO ESTRATÉGICA NO SETOR PÚBLICO_____	31
1. Os Fundamentos do Planejamento	32
2. As Contribuições Teóricas no Campo da Estratégia	35
3. Conceitos, Modelos e Ferramentas de Gestão Estratégica no Setor Público	44
3.1. Ciclo PDCA	44
3.2. Planejamento Estratégico	46
3.3. Quadro ou Marco Lógico	47
3.4. Planejamento Estratégico Situacional (PES)	51
3.5. <i>Balanced Scorecard</i>	52
Referências	57
CAPÍTULO 3 - MÉTODOS, INSTRUMENTOS E MOMENTOS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO_____	59
1. O Planejamento Estratégico e seu Nascedouro	59
2. Momentos do Planejamento Estratégico	60
Referências	86
CAPÍTULO 4 - EXPERIÊNCIAS DE PROCESSO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS_____	89
1. Experiências de Planejamento Estratégico em Organizações Públicas	90
Referências	108

CAPÍTULO I

PLANEJAMENTO E A
GESTÃO ESTRATÉGICA NAS
ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Prof. Thiago Ferreira Dias

Caro estudante,

Iniciando nosso percurso no processo de aprendizagem sobre a Estratégia nas Organizações Públicas, partiremos da compreensão das raízes conceituais. Primeiramente, vamos recordar as funções da administração, com olhar especial para o planejamento e como este se conecta com a estratégia. Posteriormente, será explorado o conceito de estratégia e a sua evolução conceitual, perpassando da visão clássica militar, advindas do livro *Arte da Guerra*, até visões sobre a estratégia como um processo de transformação. Ponderamos que esta parte inicial do nosso material didático terá uma abordagem genérica que pode ter aplicabilidade a todo o tipo de organização, desde que os conceitos sejam respeitados e adequados às suas respectivas missões, sejam elas pública, privada, empresarial ou social (Organização Não Governamental-ONG). Lembremos do exemplo do Planejamento Estratégico que surge da simbiose da função planejamento e do conceito de estratégia e não é apenas um instrumento exclusivo das organizações empresariais, mas sim, uma ferramenta gerencial de valor para qualquer organização. Por fim, ao término deste Capítulo, faremos a ponte do planejamento e da estratégia como elementos impulsionadores do desempenho das organizações públicas. Então, vamos lá?

Boa leitura e bons estudos!

Objetivos Específicos

Ao finalizar este Capítulo, você deverá ser capaz de:

- Entender a evolução do planejamento no contexto das organizações;
- Compreender a evolução da Gestão Estratégica nas organizações;

- Identificar o potencial de aliar o Planejamento à Gestão Estratégica para impulsionar os resultados das organizações públicas.

1. Iniciando a Nossa Jornada do Conhecimento sobre Estratégia nas Organizações Públicas

Iniciaremos nossa jornada buscando a compreensão do papel da estratégia no setor público, a compreensão de sua origem, das teorias e das ferramentas envolvidas para aperfeiçoar as organizações públicas. Mas por onde devemos iniciar? Como um bom adepto do olhar a partir da origem, isto é, da simbiose que serve de raiz para o conceito de estratégia até o que temos hoje como significado, primeiro devemos reconhecer em que função da administração está encravada a estratégia.

Recordemos, dentro do debate de constituição das Teorias da Administração, que na Teoria Clássica surge a proposta de funções típicas da administração, lembram? Remonta a Henri Fayol que elencou como funções básicas do administrador planejar, organizar, comandar e controlar (MOTTA e VASCONCELLOS, 2002).

SAIBA MAIS

Henri Fayol

O engenheiro francês Henri Fayol (1841-1925) é usualmente apresentado aos estudantes de Administração como o Pai da Escola Clássica de Administração. Segundo Souza e Aguiar ele foi um visionário para a época já que suas contribuições advindas da experiência na indústria metalúrgica na França, depois compiladas no livro *Administration Industrielle et Générale* (AIG), (2011), anteciparam debates sobre aspectos teóricos e práticos da Administração no campo da Escola de Relações Humanas, Teoria Contingencial e no Planejamento Estratégico.

Para saber mais recomendo confira o artigo “*Publicações Póstumas de Henry Fayol: Revisitando sua Teoria Administrativa*” de autoria de Edson Miranda de Souza e Afrânio Carvalho Aguiar, publicado pela Revista de Administração Mackenzie e disponível em <<https://www.scielo.br/pdf/ram/v12n1/a08v12n1.pdf>>.

Ponderando que, segundo Mintzberg *et al* (2007), a estratégia é um conceito polissêmico, mas envolve plano, pretexto, padrão, posição ou perspectiva desenvolvida de forma consciente e proposital e antecede as ações que irão ser aplicadas. Logo, percebemos que o planejamento é função íntima da estratégia. Que tal explorarmos mais esta função?

2. Compreendendo o Planejamento nas Organizações

“A maioria das pessoas não planeja fracassar, fracassa por não planejar”.

John L. Beckley

Esta frase ilustra bem a relevância do ato de planejar. Para iniciarmos qualquer ação na organização devemos parar, coletar informações, analisar e daí planejar que caminhos iremos traçar para atuar em problemas ou implementar novas ações administrativas e, assim, elaborarmos um plano.

Com esta reflexão, iniciamos nossa jornada sobre a compreensão da função planejamento. Para alguns autores, como Santos (2014), esta função é a primeira que serve de base para as demais funções contempladas por Fayol, visto que ela traça diagnóstico para definir os objetivos definidos a serem atingidos e seus meios (organizar), o que e como fazer (comandar), o acompanhamento da execução (controlar) e tipo de gerenciamento para obter resultados organizacionais satisfatórios.

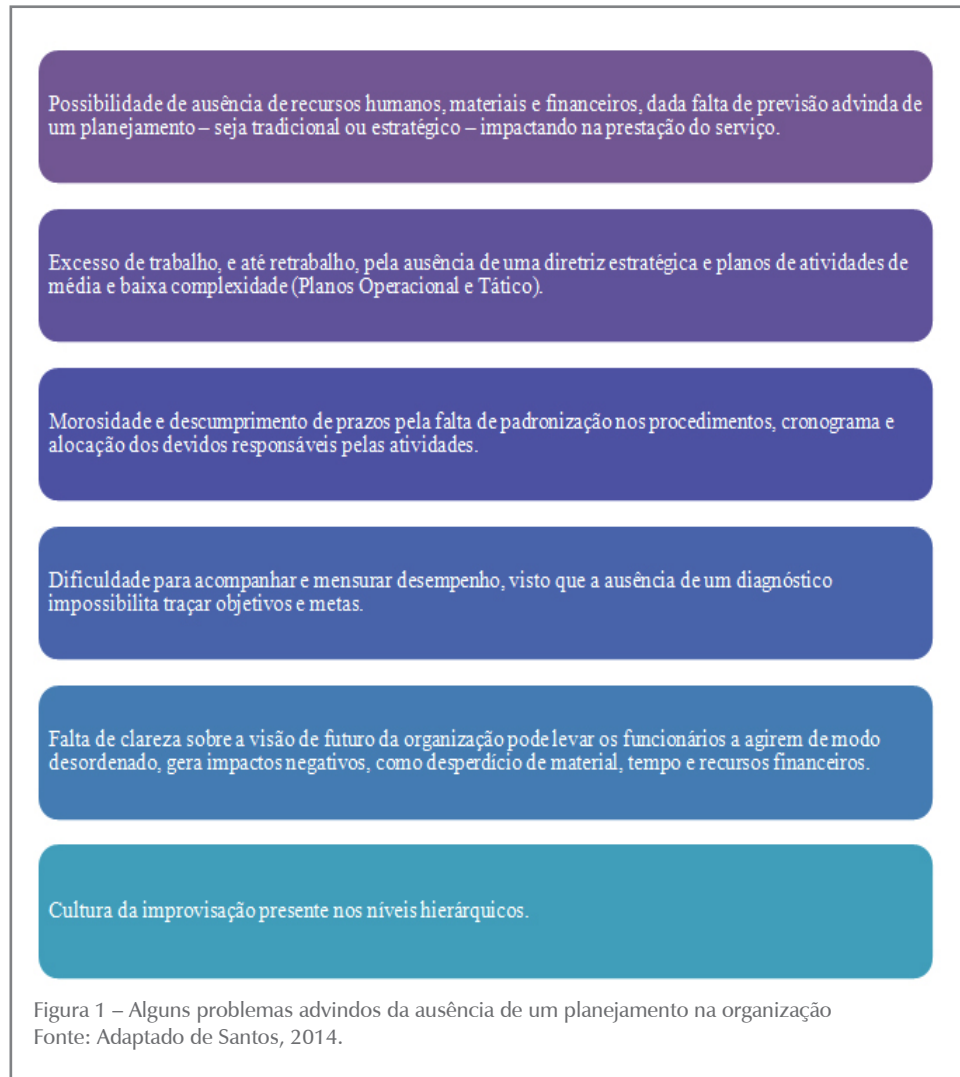
A partir da frase de abertura, ponderemos que, ao não planejar, as chances de fracassos são bastante elevadas, enquanto aqueles que planejam obtêm maiores chances de êxito nos resultados de suas atividades administrativas. A ausência de planejamento traz à tona a improvisação.

Quem não planeja, improvisa constantemente e traz insegurança e riscos para a organização, pois atua com análises imediatistas de modo superficial sem uma reflexão sobre os problemas de forma aprofundada, bem como sem perspectivas de horizonte de futuro para a organização, bem ao estilo da letra musical de Zeca Pagodinho “*E deixa a vida me levar, vida leva (vida leva eu) ... Deixa a vida me levar (vida leva eu)*”.

Na Figura 1, segue um conjunto de problemas encontrados na ausência do planejamento (SANTOS, 2014).

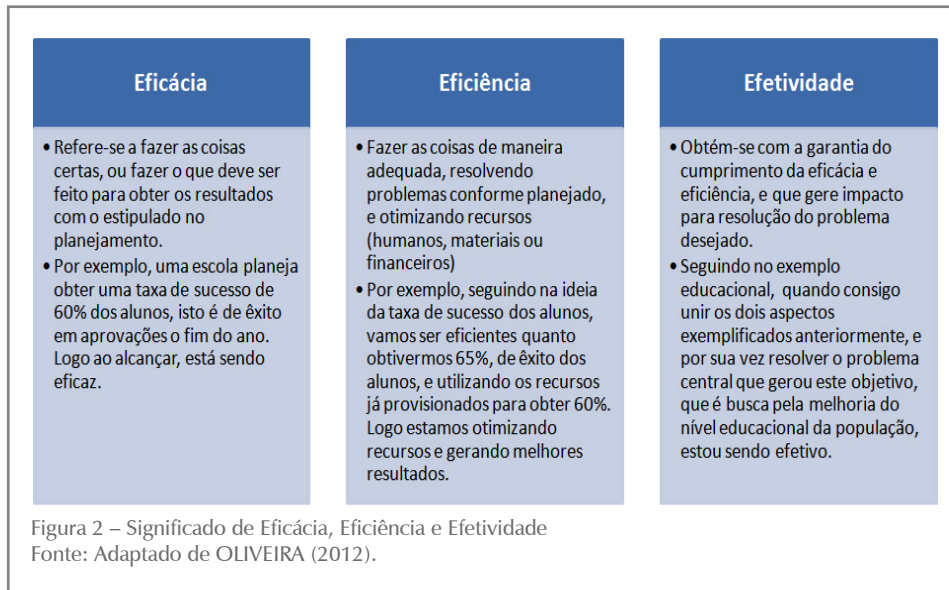
Então, claramente, como podemos definir o Planejamento? OLIVEIRA (2012, p.5, Grifo nosso) define como:

O propósito do planejamento pode ser definido como o desenvolvimento de processos, técnicas e atitudes administrativas, as quais proporcionam uma situação viável, de avaliar implicações futuras de decisões presentes em função dos objetivos empresariais que facilitarão a tomada de decisão no futuro, de modo mais rápido, coerente, eficiente e eficaz.



O primeiro aspecto é esclarecer que planejamento não é sinônimo de plano, este último é um fruto concreto do processo de planejamento, pois envolve não um ato isolado, mas sim, é composto de várias ações que culminam em nortear a situação presente e desenhar o horizonte futuro que se pretende galgar nas organizações e, claro, os caminhos e recursos necessários para alcançar tal futuro.

Porém, devemos ponderar que o planejamento não é o único instrumento para resolver todos os problemas da organização, como bem alerta Santos (2014), pois, também, temos que ter atenção às outras funções como uma boa organização, coordenação e acompanhamento eficaz e ágil. Todavia, a realização de um planejamento sedimenta raízes para uma boa administração da organização que preze pela eficácia, eficiência e efetividade, conforme explicado e exemplificado na Figura 2.



Ackoff (1974) pontua quatro princípios específicos do planejamento: participação, coordenação, integração e permanência. O plano não é o principal sucesso ou resultado obtido no planejamento, mas sim, o processo em si, que movimenta as pessoas da organização, envolvendo uma simbiose de participação entre as diversas áreas e, por vezes, os níveis hierárquicos. Já a coordenação está associada ao processo de planejamento que traz a lição de interdependência como as unidades administrativas, para obterem um planejamento eficaz, eficiente e efetivo, devem atuar com as demais unidades de modo complementar. A integração, também, é elemento constituinte do planejamento entre diversos níveis hierárquicos – operacional, tático ou gerencial e estratégico – para desenho dos objetivos organizacionais, comumente de cima para baixo, e os meios para o alcance dos objetivos, de baixo para cima. E, por fim, a permanência atemporal do planejamento enquanto processo exige adaptação às contingências, pois os planos têm prazos de validade de acordo com a dinâmica do macro e microambiente organizacional, porém o processo de diagnosticar, definir, implementar e acompanhar ou controlar para, enfim, gerar readequações, deve ser constante no planejamento estratégico que abordaremos ao longo deste Capítulo.



SAIBA MAIS

Planos Nacionais de Desenvolvimento o Planejamento Governamental no Brasil

Para conhecer mais sobre os Planos Nacionais de Desenvolvimento e a trajetória do Planejamento Governamental no Brasil leiam “As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública” de Antônio Ricardo de Souza, e publicado no ano 55, número 4 (Outubro-Dezembro) do ano de 2004 na Revista do Serviço do Público. Disponível em:

<<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2054/1/44-37-PB%20%281%29.pdf>>

Ponderadas algumas peculiaridades do planejamento, também devemos esclarecer que temos duas grandes perspectivas do planejamento, segundo Santos (2014), o tradicional e o estratégico.

O planejamento tradicional visa desenvolver um processo decisório que gere uma combinação ótima de atividade em áreas específicas, foca na elaboração de planos de longo prazo – cinco a dez anos – e comumente assume uma visão estática, isto é, busca delimitar objetivos e previsão de metas sem espaço para flexibilidade destas e a adaptação a contingências trazidas pelo ambiente. Assim, geram-se planos modelos que simplificam por demasiado a realidade que envolve as organizações públicas.

Percebe que tal descrição traz uma concepção de sistema fechado e centralizado? Isto mesmo!!

No campo prático temos vários exemplos no Brasil como o Plano Trienal do Governo João Goulart e os Planos Nacionais de Desenvolvimento, no período de Governo Militar, entre as décadas de 60 a 80, do século XX. Ambos, planos de caráter econômico e social, eram frutos de processos de planejamento centrados numa elaboração de cima para baixo, isto é, dos altos níveis hierárquicos para execução pelos níveis operacionais, bem como com pouco espaço para revisões ao longo da sua execução.

Por outro lado, o planejamento estratégico emerge junto com a ciência das mudanças ambientais, que pondera termos ambientes instáveis reveladores de várias mudanças econômicas, sociais, políticas, legais e tecnológicas que trazem maiores dificuldades para as organizações públicas lidarem com tal contexto. Como descreve Toffler (1985), os métodos lineares têm dificuldade para lidar com ambientes instáveis, com vários fatores que impactam as organizações e, assim, sugere métodos não lineares para o planejamento.

De modo que, o planejamento estratégico, em um processo cíclico, dinâmico, contínuo e sistemático de análise ambiental e tomada de decisões, sempre pondera a relação da organização com o meio e reorienta suas ações. Nos capítulos seguintes teremos um momento para esmiuçar como ocorre o planejamento estratégico e suas etapas processuais.

Ainda sobre o planejamento, é importante discernir que o plano se desdobra em níveis específicos, hierárquicos e de complexidade, que são: operacional, tático e estratégico (Figura 3).

O planejamento no nível operacional está associado às tarefas e decisões rotineiras, comumente de baixa complexidade e projetadas para o curto prazo. Como exemplo, podemos citar o plano de escala de trabalho numa Unidade Básica de Saúde em determinado município.

O planejamento tático relaciona-se a objetivos delineados pelas unidades administrativas ou departamentos setoriais da organização, tendo como horizonte temporal o médio prazo. Um bom exemplo seria o Departamento de Gestão de Pessoas que desenvolve um Plano de Capacitação para a organização durante o ano de 2020.



Por fim, o planejamento em âmbito estratégico é o “plano mãe”, isto é, ele é abrangente, pensa a organização de modo integral – observando todas unidades ou departamentos – bem como sua relação com o ambiente (macro e micro). Traz os direcionamentos da organização para o horizonte de longo prazo e desdobra-se na execução dos planos táticos e operacionais. Se formos pensar na realidade do planejamento governamental brasileiro, os Planos Plurianuais seriam os planos estratégicos que orientam e se desdobram na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA).

Já que iniciamos a compreensão do planejamento no viés estratégico e este pondera mais aspectos da complexidade dos problemas públicos e seu ambiente de implementação/execução, a partir do próximo item será especificado o conceito de estratégia e como este evoluiu ao longo do tempo para alcançar as concepções que temos hoje, seja no setor privado, público ou social. Vamos à leitura!

3. A Gestão Estratégica nas Organizações

Iniciando pela semântica, a palavra estratégia advém do grego *strategos* associada ao militarismo a partir do generalato, isto é, relacionada à arte da guerra, da habilidade de comandar a organização militar a partir da Antiga Grécia (WHIPP, 1996). Para esta visão seminal de estratégia recordamos a concepção de planejar as ações a serem empreendidas no campo de batalha, de modo que não fiquem visíveis aos inimigos.

Esta perspectiva embrionária do significado de estratégia destaca-se nos escritos, como “Arte da Guerra”, do general chinês Sun Tzu (400 a.C.), cujas principais ideias convergem em orientar o desenvolvimento de uma ação lógica (estratégia) para obter a vitória com o menor uso das armas e menor risco, dentro do possível, de modo que a arte de guerrear deve ser fruto do uso do pensamento estratégico, evitando o constante confronto físico e armado.

SAIBA MAIS

Comparando os pensamentos estratégicos

Para conhecerem mais as contribuições de Sun Tzu e Nicolló Machiavelli recomendo a leitura do artigo “O Pensamento Estratégico em Sun Tzu, Maquiavel, Lausewitz e Carlos Matus” de Romeu Porto Daros, e publicado no volume 4, número 2, páginas 83 a 102 da revista Gavagai (Julho-Dezembro) do ano de 2017. Disponível em: <<https://periodicos.uffs.edu.br/index.php/GAVAGAI/article/view/9083>>.

Outro destaque é o livro “O Príncipe”, do italiano Niccolò di Bernardo dei Machiavelli, mais conhecido no português como Nicolau Maquiavel. Como Sun Tzu trouxe contribuições sobre o pensamento estratégico no viés militar, todavia diferencia-se por enfatizar que a arte de guerra deve ser uma tarefa de Estado e ocupa bom espaço dos seus escritos com preocupações sobre liderança, organização, disciplina e moral da tropa como aspectos principais a serem observados pelos governantes dentro de um pensamento estratégico.

Todavia, ao longo do tempo ocorreram mutações quanto à compreensão do conceito de estratégia, saindo do campo militar e sedimentando-se no mundo empresarial, em especial a partir da década de 70, do século XX, quando o termo ganha nova relevância e passa a ser disseminado tanto por membros do alto escalão hierárquico das organizações como por gestores do nível operacional e, também, acadêmicos do campo da Administração e Economia. Mintzberg *et al* (2007) salientam que, assim, emergem conceitos e termos como políticas, objetivos, táticas, metas, programas, etc. associados à estratégia organizacional.

Já Thompson e Strickland III (1992) apresentam que os objetivos organizacionais são os “fins”, e as estratégias são os “meios” para alcançá-los,

assim, a estratégia é o comportamento da organização que a leva em direção a certos objetivos organizacionais, bem como a perseguir a sua Missão.

Por sua vez, Chandler (*apud* ROBBINS, 1990) trata que estratégia é a determinação das metas e objetivos de longo prazo de uma organização, bem como a definição das ações e alocações de recursos – humanos, materiais e financeiros – necessários para a execução das metas estipuladas.

Seguindo com as mudanças desencadeadas a partir da década citada, a concepção da estratégia como vantagem competitiva, a qual se revela como a perspectiva na identificação e na potencialização de diferenciais competitivos por parte das organizações, resgata o cerne da guerra ou disputa via olhar da concorrência e como a organização pode, no embate, superar os concorrentes. Esta visão está bem centrada na análise do campo empresarial (BERGUE, 2013).

Neste mesmo contexto surge a perspectiva da estratégia como posicionamento, cujo principal nome é o do professor Michael Porter (também responsável pela vantagem competitiva). Suas bases assentam-se na ideia de que a vantagem de uma organização em relação a outras pode ser observada a partir da estrutura do ambiente que influencia a conduta (comportamento) e que por sua vez impacta a *performance* (desempenho) das organizações. Pondera-se que a vantagem competitiva tem íntima relação com a capacidade das organizações em posicionar-se de forma diferenciada frente aos concorrentes, ou de geração de valor adicional diferenciado para os usuários do produto ou serviço oferecido por estas organizações. Isso traz à tona aspectos como a adaptação das organizações aos fatores externos e concomitantemente à coerência interna das ações administrativas para esta transformação adaptativa (VILLANUEVA, 2015).

Já Cabral (1998) sintetiza três grandes estilos de concepções sobre estratégia. O primeiro é bastante difundido em meados da década de 70 (séc. XX) dentro de uma ideia de planejamento em que o futuro é plenamente previsível, e todo desenho estratégico baseia-se na análise do provável, caso não se obtenha sucesso a falha está nos implementadores ou executores das ações e não nos planejadores. No segundo, o estilo estratégico, muito presente na década de 80 (séc. XX), aporta a ideia da impossibilidade de previsão plena, assim traz à tona a limitação cognitiva e a compreensão de um futuro imprevisível, e que o planejamento e a estratégia afixam-se na “imaginação possível”. Por fim, presente nos anos 90, do mesmo século, está o estilo da estratégia como aprendizagem. Partindo do estilo anterior do futuro desconhecido, este estilo foca em desenvolver aparato para compreensão da atualidade para construção de caminhos estratégicos para o futuro da organização.

SAIBA MAIS

CURIOSIDADE

Zaccarelli (1995, p. 22) em seu artigo traça uma evolução a partir das publicações sobre o tema Administração Estratégica. Iniciando com a publicação de *Corporate Strategy* (Ansoff, 1965); o livro *From Strategic Planning to Strategic Management* (Ansoff et al. 1976), fruto da compilação do Seminário Internacional de Administração Estratégica, em 1973 na Universidade de Vanderbilt. Posteriormente, há a publicação do livro *Estratégia Competitiva* (Porter 1980) que traz novas compilações do conceito de estratégia. Depois, Porter (1990) amplia a visão de estratégia para problemas macroeconômicos com o livro *Vantagem Competitiva*. De modo subsequente, Mintzberg (1993) traz novas contribuições aos conceitos e enfoques de estratégia com a publicação de *The Rise and Fall of Strategic Planning*. Por fim, apresenta o livro *Competindo pelo Futuro* (Hamel e Prahalad, 1995) que apresenta novos termos como arquitetura estratégica, intento, competências essenciais, etc.

Para mais informações leia em: <https://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S0034-75901995000500012.pdf>

Para ampliar a compreensão evolutiva do conceito de estratégia, no próximo item apresentaremos tal aspecto a partir do remix do item “Evolução do Pensamento Estratégico” do material didático produzido no âmbito do Programa Nacional de Administração Pública (PNAP) intitulado *Administração Estratégica* de autoria de Maurício Fernandes Pereira, cuja 3ª edição foi revisada no ano de 2016.

3.1 Evolução do Pensamento Estratégico

Propomos o estudo da evolução do pensamento estratégico a partir de duas correntes:

- a que considera os eventos acontecidos ao longo dos anos ou décadas e
- a das escolas do pensamento estratégico, desenvolvidas ao longo do tempo.

Com relação à primeira corrente, tomaremos por base os estudos de Bethlem (2003) e Serra, Torres e Torres (2004). Quanto à segunda, os estudos de Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000). Conforme Bethlem (2003, p. 13) são vários os estudos que apontam os trabalhos de Gluck, Kaufman e Wallech publicados no *The Journal of Business Strategy* (v. 2, n. 3, Winter, p. 9-21, 1980) como marco na definição da evolução do Pensamento Estratégico. Para esses autores, são quatro as fases da evolução do Pensamento Estratégico:

FASE 1: Planejamento financeiro básico

- **Premissas:** controle operacional, realização do orçamento anual, e foco no funcional.
- **O grande foco:** cumprir o orçamento.

FASE 2: Planejamento com base em previsão

- **Premissas:** planejamento mais efetivo para o crescimento da organização, análise ambiental, previsões plurianuais e alocação de recursos estáticos.
- **O grande foco:** prever o futuro.

FASE 3: Planejamento orientado para o exterior

- **Premissas:** resposta crescente aos mercados e à competição, análise da situação e avaliação de competição externa cuidadosa e completa, avaliação de alternativas estratégicas, alocação de recursos dinâmicos.
- **O grande foco:** pensar estrategicamente.

FASE 4: Administração estratégica

- **Premissas:** orquestração de todos os recursos para criar vantagem competitiva, arcabouço de planejamento escolhido estrategicamente, processos de planejamento flexíveis e criativos, sistemas de valores e clima favoráveis.
- **O grande foco:** criar o futuro.

Podemos observar que a evolução ao longo do tempo caminha de questões mais objetivas e ligadas a finanças para algo mais subjetivo, complexo e ligado a questões macro do ambiente de negócios.

Um marco a ser destacado diz respeito à evolução do conceito de previsão para o futuro. No passado, a questão da previsão era muito forte, até fazia certo sentido, pois o grau de complexidade dos negócios era menor do que hoje. Atualmente não se trabalha com previsão, e sim com prospecção ou criação de futuro. Você pode pensar que se trata da simples troca de palavras, mas não é bem assim. Trata-se de uma profunda mudança no modo de se conceber as estratégias. Enquanto antigamente se colocavam no planejamento formal as previsões que a organização imaginava para todas as suas dimensões, com foco mais em finanças, buscando-se no passado as respostas para o futuro; hoje, essa estratégia não faz mais sentido, considerando-se a velocidade das mudanças e a dinâmica dos negócios e, por essa razão, precisamos agir de modo diferente daquele. Temos que fazer o esforço de imaginar as pretensões futuras da organização e, a partir delas, trazer elementos para o presente a fim de formular as estratégias que a levarão ao futuro imaginado ou, melhor dizendo, criado. Obviamente não se trata de exercício de adivinhação, mas, sim, de estudo reflexivo, multidisciplinar e sinérgico à luz das turbulências do ambiente de negócios em que a organização está inserida.

A linha de desenvolvimento da evolução do Pensamento Estratégico proposto por Serra, Torres e Torres (2004, p. 19) é mais detalhada e completa do que a apresentada anteriormente.

Eles separam em períodos históricos, com os seus respectivos eventos e acontecimentos, os quais interferiram ou mudaram o pensamento estratégico do momento em questão:

Primeira Revolução Industrial

- Nesse período já existia concorrência, porém nenhuma empresa tinha forte influência no setor industrial.
- Forças de mercado igual a “mão invisível”.

Segunda Revolução Industrial

- Desenvolvimento das ferrovias americanas e mercado de massa.
- Empresas exploram economias de escalas.
- Grandes empresas industriais e integração vertical, ou seja, a empresa é responsável pela fabricação de toda a cadeia produtiva.
- Surgimento das Escolas de Administração de Wharton e Harvard (ambas nos Estados Unidos), o que gera um grande impulso para a Administração como Ciência.

Anos 30 do Século XX

- Estratégia da GM – General Motors com base nos pontos fracos da Ford, em especial à diferenciação de cores e modelos, haja vista que o grande lema de Henry Ford era: “Vendo qualquer carro de qualquer cor, desde que seja um Ford T preto”. A GM justamente revolucionou o pensamento da estratégia ao oferecer uma novidade, isto é, ao oferecer opções de modelos e cores para os consumidores.
- Atenção aos fatores estratégicos da organização por Chester Barnard.
- Estratégia de negócios é mais fixação de preços, segundo Schumpeter.
- Aparecimento das primeiras empresas de consultoria.
- Previsões e responsabilidade social começam a ser incorporadas ao mundo dos negócios.

Segunda Guerra Mundial

- Surge a necessidade de alocação de recursos escassos e, por isso, a mudança na maneira de conceber a estratégia.
- Surge o conceito de “Curva de aprendizado”.

Anos 50 do Século XX

- Excesso de demanda.
- Estratégia e ambiente competitivo.
- Definição de objetivos e metas por Kenneth Andrews.
- Predominância do orçamento e da administração financeira.
- Descentralização.

Anos 60 do Século XX

- Mudanças tecnológicas e diversificação.
- Análise FOFA (Pontos Fortes, Oportunidade, Fracos e Ameaças).

- Aparecimento dos setores de planejamento.
- Desenvolvimento de conglomerados.
- Curva de experiência e análise de Portfólio (Matriz BCG) - Surge a gestão por objetivos pelas mãos de Peter Drucker, considerado o pai da Administração Moderna, que nos deixou em 11 de novembro de 2005, aos 95 anos.
- Crescimento de operações internacionais.

Anos 70 do Século XX

- Surge a ideia de competência distintiva.
- Análise estrutural da indústria de Michael Porter.
- Unidades estratégicas de negócios.
- Processos formais para a elaboração de estratégias.
- Responsabilidade Social.
- Planejamento de cenários.

Anos 80 do Século XX

- Concorrência de importados, ações antitruste, desregulamentação.
- Escola de posicionamento. Análise de atividade.
- Estratégia Competitiva e Vantagem Competitiva de Michael Porter.
- Passa-se a pensar em estratégias para melhor gestão dos ativos.
- Cultura corporativa passa a ser um elemento chave do processo estratégico.
- Importância dos stakeholders.
- Gestão empreendedora.
- Tecnologia da informação.

Anos 90 do Século XX

- Fontes da vantagem competitiva: análise dos recursos e competências da empresa.
- Surgem os primeiros Códigos de Ética nas empresas.
- Governança corporativa.
- Ecologia.
- Terceirização.
- Visão.
- Kaplan e Norton apresentam o *Balanced Scorecard*.

Século XXI até 2009

- Valor da empresa.
- Recursos e sua relação com os aspectos dinâmicos da competição.
- Alianças, parcerias e empreendedorismo.
- Estruturas simples, flexíveis, rápidas e enxutas.
- Planejamento estratégico no dia a dia, envolvendo mais funções.

Por fim, a última forma de conceber a evolução do pensamento estratégico é a partir da visão de Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000). Eles afirmam que são dez os pontos de vista diferentes sobre o pensamento estratégico, refletidos a partir da literatura sobre o assunto e, em grande parte, pela prática gerencial nas organizações. Os autores classificaram

os dez pontos de vista em Escolas do Pensamento Estratégico com base na perspectiva que cada uma delas defende quanto ao processo estratégico. São elas:

- **Escola do Design:** a formulação de estratégia é vista como um processo de concepção;
- **Escola do Planejamento:** a formulação de estratégia é vista como um processo formal;
- **Escola do Posicionamento:** a formulação de estratégia é vista como um processo analítico;
- **Escola Empreendedora:** a formulação de estratégia é vista como um processo visionário;
- **Escola Cognitiva:** a formulação de estratégia é vista como um processo mental;
- **Escola de Aprendizado:** a formulação de estratégia é vista como um processo emergente;
- **Escola do Poder:** a formulação de estratégia é vista como um processo de negociação;
- **Escola Cultural:** a formulação de estratégia é vista como um processo coletivo;
- **Escola Ambiental:** a formulação de estratégia é vista como um processo reativo;
- **Escola de Configuração:** a formulação de estratégia é vista como um processo de transformação.

As Escolas ainda podem ser classificadas em três agrupamentos diferentes. As Escolas do Design, do Planejamento e do Posicionamento são prescritivas. Mas, afinal, o que isso quer dizer?

As prescritivas são escolas do pensamento que estão mais preocupadas em como as estratégias devem ser formuladas do que em como elas são formuladas. Na prática, isso quer dizer que elas estão mais preocupadas com o processo anterior à concepção da estratégia do que propriamente com a concepção, isto é, a atenção é estudar como as estratégias devem ser formuladas. Diferentemente da defesa de outras, que estudam com mais atenção como as estratégias são formuladas. Assim, você que nos acompanha com atenção, deve ter percebido que essa corrente, a da Prescrição, tem mais uma preocupação de receita, de recomendação.

Temos, por outro lado, seis Escolas (Empreendedora, Cognitiva, de Aprendizado, do Poder, Cultural e Ambiental) que são descritivas, quer

dizer, têm a preocupação em estudar como as estratégias são de fato formuladas. Essas Escolas são bastante representativas, porque o foco em como realmente são formuladas as estratégias, como você pôde perceber, remete-nos à visão daquilo que realmente acontece e não daquilo que deveria acontecer; fato que, em alguns casos, acontece mesmo, porém em outros não.

Portanto, não confunda as duas concepções que são completamente distintas: Prescrição e Descrição!

O terceiro agrupamento é justamente aquele em que os autores Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) se encaixam e, por sinal, tal agrupamento é composto somente pela Escola da Configuração e, assim, podemos dizer que os autores são defensores dessa Escola também. Para eles, trata-se de um agrupamento que combina as demais escolas, e, em nome da integração, buscam agrupar os vários elementos que compõem o processo de formulação estratégica, em termos de prescrição e descrição e é, por isso mesmo, que as palavras-chave dessa Escola são transformação e configuração.

Para maior aprofundamento de cada escola explorada por Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2007) recomendo a leitura do livro *“Safári da estratégia: um roteiro pelos setores do planejamento estratégico”* ou os quadros sínteses presentes no material didático *“Administração estratégica”* de autoria de Maurício Fernandes Pereira (2016).

4. Planejamento e a Gestão Estratégica: Aliados para Impulsionar as Organizações Públicas

No primeiro item deste Capítulo foi exposto que o planejamento está dentre as funções centrais do administrador e, posteriormente, foi explorado como o conceito de estratégia surge na dinâmica das organizações e como evoluiu ao longo dos anos. Agora, cabe refletir como potencializar as organizações, aliando planejamento e estratégia em busca de melhores resultados?

Tal intento é possível, visto que, ao incorporar a estratégia na função planejamento, buscamos fazer com que a organização modifique seu comportamento na busca por resultados. Todavia, não devemos ter o raciocínio equivocado de que toda estratégia traz resultados positivos como se fossem uma *sine qua non* “estratégia” e “resultado”, ponderamos que a realização de um não significa, automaticamente, a obtenção de outro.

Mas fica uma questão: como se conectam planejamento e estratégia no setor público?

Quando pensamos, ainda, numa linha muito tradicional e racional do planejamento governamental, no qual a premissa está na racionalidade, Bergue (2013) aponta os instrumentos típicos do ciclo orçamentário pre-

sententes fortemente a partir da década de 90, do séc. XX, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e a Lei Orçamentária Anual (LOA), dentro de um viés burocrático e de controle orçamentário, que você explorará de forma minuciosa no componente curricular Orçamento Público.

Logo, pensar as organizações públicas de modo estratégico remete a todo o arranjo estatal em *interface* com demais *stakeholders* (vários atores organizacionais e/ou sociais) com vistas a lidar com sistemas complexos de elaboração de ações públicas via políticas de Estado e de Governo, de forma a consolidar um pensamento estratégico que pauta todo o processo de planejamento público para favorecer a produção de valor público à sociedade, logo atendendo ao interesse público.



Fonte: <https://unsplash.com/photos/qWwpHwip31M>

Como ratifica Bergue (2013, p. 89), ao potencializar o processo de planejamento com o pensamento estratégico, a organização pública pauta-se num *“conjunto de ações gerenciais orientadas para o posicionamento desejado e legítimo de uma organização (eficiente, eficaz e efetivo) em um cenário futuro identificado”*, assim se desloca para o campo da ação ao invés da gestão da estrutura organizacional.

O planejamento estratégico é um exemplo de aliança perfeita entre os termos, no qual se analisam os pontos fortes (fortalezas), pontos fracos (fraquezas), oportunidades e ameaças para, então, delinear meios para alcançar os objetivos. Não se preocupem que na III Unidade exploraremos melhor a estrutura do planejamento estratégico.

No decorrer da apresentação deste material serão explorados teorias, modelos e ferramentas de apoio à Gestão Estratégica, mas é reforçado dizer que o desenvolvimento da capacidade estratégica de uma organização depende da habilidade dos seus gestores em combinar estilos de gestão que estimulem a inteligência coletiva do corpo de funcionários da organização em prol da missão, visão e diretrizes estratégicas da organização pública, que devem estar alinhadas à contribuição do interesse público.

Então, finalizamos esta compreensão inicial sobre planejamento e estratégia no setor público, mas antes temos um resumo para propiciar um reforço no processo de ensino e aprendizagem, além da sugestão de atividades de verificação do que conseguiu compreender do conteúdo ministrado neste Capítulo. Até a próximo Capítulo!

RESUMINDO

Neste Capítulo você foi apresentado aos conceitos iniciais que serão os alicerces para compreensão da Gestão Estratégica em Organizações Públicas. Como síntese do I Capítulo, é possível destacar alguns pontos importantes:

- Dentre as funções da administração, o planejamento merece destaque por nortear as demais, pois possibilita a realização de diagnóstico acurado que norteia a definição de objetivos e de seus meios para implementação, acompanhamento e processo de gerenciamento para obtenção de resultados organizacionais satisfatórios;
- No debate sobre o planejamento e a organização tem-se a visão tradicional (estática) e a estratégica (dinâmica);
- Quanto à compreensão da estratégia, podemos conceituar como o delineamento de metas e objetivos de longo prazo de uma organização, as linhas de ação e alocação dos recursos necessários para a execução dessas metas (CHANDLER *apud* ROBBINS, 1990);
- O conceito de estratégia evoluiu historicamente, desde visão militar de realizar ações fora do campo de visão dos inimigos, usando a racionalidade para obter resultados positivos nos embates e com uso do menor esforço de guerra para obter vitórias;
- A partir de Cabral (1998) são descritos três grandes estilos de concepções sobre estratégia: uma aponta na plena previsibilidade, outra muda de perspectiva trazendo a ideia de impossibilidade de previsão plena, assim desenha um futuro imprevisível e, por fim, o estilo da estratégia como aprendizagem;
- Gluck, Kaufman e Wallech (BETHLEM, 2003) discorrem sobre a evolução do pensamento estratégico a partir de quatro fases: 1) Planejamento financeiro básico, 2) Planejamento com base em previsão, 3) Planejamento orientado para o exterior e 4) Administração estratégica;
- A partir da visão de Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) explora-se a evolução do pensamento estratégico a partir de Escolas: 1) Escola do *Design*; 2) Escola do Planejamento; 3) Escola do Posicionamento; 4) Escola Empreendedora; 5) Escola Cognitiva; 6) Escola de Aprendizado; 7) Escola do Poder; 8) Escola Cultural; 9) Escola Ambiental; e 10) Escola de Configuração.

ATIVIDADES

1. A partir da compreensão do planejamento como função essencial a qualquer gestor, que características diferenciam a visão do planejamento tradicional da de planejamento estratégico?

PLANEJAMENTO TRADICIONAL	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

2. Agora que finalizamos esta unidade da disciplina, que tal você realizar uma verificação do que conseguiu assimilar o conteúdo? Para tanto responda as questões a seguir com (V) para verdadeiro e (F) para falso:

- () O planejamento, função administrativa delineada por Taylor refere-se a organizar os recursos para alcançar os objetivos organizacionais.
- () O planejamento estratégico desenvolve um processo decisório que assume uma visão estática, na qual a previsibilidade é possível na gestão das organizações públicas.
- () A palavra estratégia vem do grego *strategos* associado ao militarismo a partir do generalato, isto é, relacionada à arte da guerra.
- () São classificadas como escolas prescritivas as Escolas do *Design*, a do Planejamento e a do Posicionamento.

REFERÊNCIAS

ACKOFF, R. L. **A concept of corporate planning**. New York: Willey Interscience, 1970.

BERGUE. Gestão Estratégica e Políticas Públicas: aproximações conceituais possíveis e distanciamentos necessários. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 16, p. 77-93, 2013.

BETHLEM, Agrícola. **Evolução do pensamento estratégico no Brasil**: texto e casos. São Paulo: Atlas, 2003.

CABRAL, Augusto César de Aquino. A evolução da estratégia: em busca de um enfoque realista. In: **Anais do 22 Encontro da ANPAD**, Foz do Iguaçu, 1998.

MINTZBERG, Henry et al. **O processo da estratégia**: conceitos, contextos e casos selecionados. Tradução Luciana de Oliveira da Rocha. Porto Alegre: Artmed, 2007.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safári da estratégia**: um roteiro pelos setores do planejamento estratégico. Tradução de Nivaldo Montingelli Jr. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safári da estratégia**: um roteiro pelos setores do planejamento estratégico. Tradução de Nivaldo Montingelli Jr. Porto Alegre: Bookman, 2007.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento Estratégico**: conceitos, metodologia, práticas. São Paulo: Atlas, 2012.

PEREIRA, Maurício Fernandes. **Administração Estratégica**. 3ª edição revisada. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES/UAB, 2016.

ROBBINS, Stephen. P. **Organization theory structure, design, and applications**. 3. ed. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1990.

SANTOS, Clézio Saldanha dos. **Introdução a gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2014.

SERRA, Fernando; TORRES, Maria Candida; TORRES, Alexandre Pavan. **Administração estratégica**: conceitos, roteiro prático e casos. Rio de Janeiro: Reichamn & Affonso Editores, 2004.

SOUZA, E. M. ; AGUIAR, A. C. . Publicações Póstumas de Henry Fayol: Revisitando sua Teoria Administrativa. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 12, n. 1, Janeiro/Fevereiro, p. 204-227, 2011.

TOFFLER, Alvin F. **A empresa flexível**. Rio de Janeiro: Record, 1985.

VILLANUEVA, L. F. Aguilar. **Gobernanza y gestión pública**. México: Fondo de Cultura Económica FCE, 2015.

CAPÍTULO II

TEORIAS E MODELOS
DE GESTÃO ESTRATÉGICA
NO SETOR PÚBLICO

Prof. Thiago Ferreira Dias

Caro estudante,

No I Capítulo exploramos os conceitos e a evolução do planejamento e da estratégia que, aliados, podem potencializar a Administração Pública de modo a trazer melhoria de desempenho e de entrega de valor público. Para avançarmos na compreensão da Gestão Estratégica nas Organizações Públicas, neste II Capítulo abordaremos aspectos teóricos e modelos de gestão estratégica no setor público.

Num primeiro momento apresentaremos as vertentes do pensamento sobre planejamento a partir de John Friedmann e as principais contribuições de teóricos no campo da estratégia. Após sedimentar estas bases teóricas, partiremos para os modelos, métodos e ferramentas de apoio à gestão estratégica, que serão: Ciclo PDCA, Planejamento Estratégico, Metodologia do Quadro ou Marco Lógico, Planejamento Estratégico Situacional (PES) e o *Balanced Scorecard*.

Nosso objetivo é que, ao término deste II Capítulo, você possa discernir as bases teóricas de ação do planejamento e da estratégia para definir qual a mais adequada a aplicar no contexto em que estiver inserido como gestor público e, por consequência, quais os modelos, métodos e ferramentas a serem adotados para o desenvolvimento da gestão estratégica organizacional. Boa leitura e bons estudos!

Objetivos Específicos

Ao finalizar este capítulo, você deverá ser capaz de:

- Compreender as tradições teóricas do planejamento e do pensamento estratégico;
- Identificar os modelos/enfoques da gestão estratégica: Ciclo PDCA, Planejamento Estratégico, Quadro Lógico, Planejamento Estratégico Situacional (PES) e o *Balanced Scorecard*.

1. Os Fundamentos do Planejamento

Em continuidade à consolidação das ideias de planejamento, agora com olhar para o Estado, apresentaremos contribuições com o enfoque no planejamento público. Utilizaremos como alicerce o professor John Friedmann que, ao percorrer uma análise minuciosa de um pouco mais de dois séculos do planejamento público – final do século XVIII ao final do século XX –, afirma que não há uma teoria sobre o planejamento, e sim, quatro tradições ou correntes que influenciam o planejamento ao longo da história, isso denota a urgência em compreender nuances do planejamento público empregado em cada época e o contexto social, econômico e político que o circunda, influenciando o pensamento vigente em cada período.

SAIBA MAIS

Sobre John Friedmann

Foi professor emérito na Universidade da Califórnia de Los Angeles (UCLA), na qual fundou o Programa de Planejamento Urbano na Escola de Pós-Graduação em Arquitetura e Planejamento da UCLA, além de professor honorário da Escola de Planejamento Comunitário e Regional da Universidade de Columbia em Vancouver (Canadá). Desenvolveu diversos estudos que contribuíram para construção de matizes conceituais sobre desenvolvimento e planejamento. Disponível em: <https://en.wikipedia.org/wiki/John_Friedmann>

É necessário lembrar que, para Friedmann (2001), o planejamento público é uma ferramenta de apoio à tomada de decisões e ações que devem promover e maximizar o bem-estar de uma sociedade em contínua transformação, um conceito alinhado com a visão da Unesco (1959) que trata o planejamento público como uma forma de pensar e abordar os problemas sociais centrado no uso de instrumentos racionais.

Num resgate histórico Friedmann (2001) recorda que, seminalmente, o planejamento público ou centrado na sociedade surge com a *polis* a partir do planejamento urbano, ainda nas civilizações antigas. Tal perspectiva de planejamento foi amplificada com a Revolução Industrial e as constantes transformações socioeconômicas dos centros urbanos.

Posteriormente, expande-se a ideia de planejamento nacional focado em trabalhar temáticas específicas de demanda da sociedade, como planejamento econômico, energético, social, saúde etc. Esta é mais conhecida a partir do século XX, influenciada pelas ideias do Utilitarismo de (Jeremy Bentham) e Positivismo de Auguste Comte (1798-1857).

Friedmann (2001) formula que, para o êxito na implementação do planejamento, são necessárias algumas condições que a viabilizem:

- Existência de uma estrutura social de monetização econômica, urbanização, inteligência técnica e científica e um sistema institucional de apoio ao planejamento;
- Existência de aparato de organização, de coleta, tratamento e análise dos dados que subsidiem informações de apoio ao desenvolvimento do processo do planejamento (diagnóstico, monitoramento, e avaliação);
- Consolidação da presença de um pensamento do planejamento público na sociedade;
- Presença de lideranças econômicas e políticas comprometidas com o futuro.

Resgatando a contribuição de Friedmann (2001) sobre as quatro tradições ou correntes que influenciam o planejamento, devemos mencionar que estas foram construídas a partir do aglutinamento de autores, de acordo como o conhecimento está associado à ação de cada período, além de observância do espectro ideológico, o apoio ao Estado e sua autoridade.

Mas quais são estas tradições do pensamento do planejamento elencadas pelos estudos de Friedmann (2001)?

Dentre as duas primeiras tradições estão a reforma social e a mobilização social que remontam à primeira metade do século XIX. Já as outras duas são a análise política e a aprendizagem social que surgem no período entre a Grande Depressão e a Segunda Guerra Mundial (Pagnussat, 2006).

Que tal explorarmos as características destas quatro tradições do pensamento sobre planejamento?

A primeira tradição é denominada reforma social, que afirma que o planejamento envolve a aplicação do conhecimento científico aos assuntos de interesse público e com forte presença do Estado de modo que os planejadores se organizariam por meios eficientes para que se atingisse o progresso da sociedade por um caminho seguro. Assim, defende que o campo do planejamento deveria se pautar na técnica, na ciência, na racionalidade e ser protegido das ingerências políticas que colocassem em xeque o processo do planejamento.

Seus expoentes são várias linhas da Escola Histórica Alemã, a Economia Institucional e o Pragmatismo e obras dos grandes macrossociólogos e economistas políticos do século XX, entre eles Max Weber, Karl Mannheim, Rexford G. Tugwell, Charles Lindblom, Amitai Etzioni e Hervey S. Perloff, que resguardam em comum a defesa de um forte papel do Estado no planejamento social para a sociedade, com o Estado, através da variedade de controles sociais, viabilizando o cumprimento de seus planos (Friedmann, 2001; Pagnussat, 2006).

Quadro 1 – Ideologia Política		
Conhecimento da Ação	Conservador	Radical
Orientação Social	Análise Política	Reforma Social
Transformação Social	Aprendizagem Social	Mobilização Social

Fonte: Friedmann, 2001.

A segunda tradição é a análise de política, envolve autores ligados à análise de sistemas, à economia neoclássica e às variantes na economia do bem-estar e na ciência política Weberiana e à Administração Pública, que consideram como técnicas ou “tecnocratas” as pessoas que servem aos centros de poder existentes, como o Estado. A análise política inspira-se nas ideias de Herbert Simon sobre a racionalidade limitada e na concepção de que uso de técnicas científicas apropriadas pode apoiar a tomada de decisão a partir de sete etapas (Friedmann, 2001):

1. Formulação de metas e objetivos;
2. Identificação e desenho dos principais caminhos para alcançar as metas e objetivos projetados;
3. Predição das principais consequências em relação aos objetivos desejáveis;
4. Evolução das consequências em relação aos objetivos desejáveis;
5. Decisão baseada na informação, na evidência, proporcionada pelo acúmulo de dados de cada etapa da análise;
6. Implementação das decisões através das instituições apropriadas;
7. *Feedback* dos resultados e valoração da nova situação para tomar novas decisões.

Nesta tradição há a percepção da incerteza quanto ao futuro do processo de planejamento e de sua limitação de desenhar predições.

A terceira é a aprendizagem social que tem forte influência de teorias pragmáticas ou marxistas e, no campo da administração, de autores como Frederick W. Taylor, Mary Parker Follett e Elton Mayo, a qual atribui especial relevância à ação a partir da ideia central de que o conhecimento deriva da prática e da experiência social. Logo, traz à tona a relevância do processo contínuo do fazer o processo de planejamento, isto é, colocando em prática o plano num entorno social enriquece a teoria que fundamenta a prática através de novas lições no dia a dia via aprendizagem vivencial.

Por fim, a tradição da mobilização social resulta da interação de três vertentes de pensamento de esquerda que questionam planejamento centralizador e exclusivo do Estado, aglutinando pensamento focado na ação simétrica de poder no processo de planejamento e centralidade na

dimensão política, via autores como os marxistas (Marx e Engels), anarquistas e comunitarismo utópico (Robert Owen e Charles Fourier). Nessa corrente localizam-se os pensadores que buscaram a transformação ou transcendência das relações de poder existentes na sociedade civil, defendendo a supremacia da ação coletiva direta. Além de questionar a neutralidade da ciência aplicada, aponta que o planejamento deve ser um processo político sem necessidade de mediação da ciência, já que Pagnussat (2006) afirma que Marx descreve que dimensão de classe dominante está presente na cientificidade do planejamento nas economias capitalistas, já abordadas nas outras tradições.

Assim, Friedmann (2001), como parte de seus estudos, conseguiu delinear estas diferentes formas de entender o planejamento. Porém, há de se observar que a terceira e a quarta têm pontos em comum, não se dirigem apenas às elites dominantes da sociedade e darem maior atenção e tempo às ações concretas (a prática), do que a discussão e definição das decisões. No entanto, o terceiro envolve pequenos grupos, e seus efeitos não são sistêmicos, mas parciais, pontuais e locais, já a quarta tradição desafia as relações de poder social como um todo e o faz principalmente com mobilização social e conflitos.

Após a síntese sobre os estudos sobre o planejamento associado ao interesse público desenvolvido por John Friedmann, em especial as quatro tradições do pensamento do planejamento ao longo da literatura científica, iniciamos no próximo item as contribuições teóricas para o tema da estratégia, nas mais variadas vertentes. Sigamos a leitura!

2. As Contribuições Teóricas no Campo da Estratégia

Caro estudante, após discorrermos sobre o planejamento e suas tradições de constituição, partiremos para o aprofundamento das contribuições teóricas no campo da estratégia, ainda iniciado no I Capítulo.

Como o tema é vasto, a opção foi por delimitar contribuições teóricas que até hoje ressoam na Administração Estratégica dentro da literatura da Ciência Administrativa, assim, explanaremos sobre as concepções que autores, aglutinados em pensamentos comuns, como Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2007) desenvolveram no seu livro *Safári de Estratégia*, com foco as contribuições da Escola do Planejamento, a Escola do Posicionamento, a Escola do Aprendizado e as contribuições de Henry Mintzberg.

Iniciando pelo grupo de autores como Igor Ansoff, Charles Hoffer, Dan Schendel, Jean Paul Sallenave, Enrique Ogliastri, Kenneth Andrews e Fred David que constroem a denominada **Escola do Planejamento** e apresentam em comum a visão estática de etapas sequenciais de condução de uma estratégia como um processo controlado, tendo como base a análise SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats*), traduzida para o português como FOFA (Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças).

Logo, um foco formal na análise do ambiente, a partir da análise interna das forças e fraquezas, tem como objetivo determinar oportunidades e ameaças e estabelecer os recursos que a organização tem para enfrentá-las. Posteriormente, são identificadas alternativas estratégicas que atendam às necessidades previamente estabelecidas, a fim de responder satisfatoriamente às lacunas geradas entre o ambiente e o escopo. Este é avaliado a fim de determinar prós e contras que finalmente permitem a seleção correta da estratégia a ser seguida.

Ansoff e David consideram relevantes tanto a estratégia quanto os objetivos a serem usados para selecionar projetos, dentro do processo do planejamento estratégico. Ainda, soma-se aos adeptos deste pensamento a ideia do planejamento estratégico como algo engessado e estático, que cai na armadilha do pensamento clássico, no qual vêem a formulação estratégica e a implementação como um processo sequencial separado, o primeiro considerado nobre e dos níveis de direção e o segundo com tarefa rotineira do nível operacional e gerencial, o famoso “*pôr a mão na massa!*”.

Grosso modo, no âmbito da Administração Pública brasileira esta visão de construção das estratégias via planejamento tradicional está presente na constituição dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, relatados no I Capítulo deste material, bem como nos Planos Econômicos que visavam estabilizar o processo inflacionário no Brasil durante as décadas de 80 e 90 (século XX).

Alguns autores desta corrente como Chandler apontam o impacto da estratégia na estrutura organizacional ou a incluem como parte do processo estratégico. Num reparo de atualização das limitações desta Escola, Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2007) mencionam a construção de cenários como uma tentativa de trazer uma pequena margem de flexibilidade ao processo estratégico pensado por este grupo de autores.

SAIBA MAIS

Conhecendo os Planos Econômicos de tentativa estabilização da inflação

Recomendo assistirem o documentário “*Laboratório Brasil*” produzido pela TV Câmara no qual apresentam, a partir de reportagens da época e entrevistas com atores políticos e jornalistas que atuaram no período, as tentativas de estabilização econômica diante o cenário de picos inflacionários vivenciados no Brasil nos anos 80 ao início dos anos 90 (século XX). Trata-se de uma aula sobre Economia Brasileira para as Novas Gerações, bem como é possível verificar que estes planos estavam pautados num planejamento estratégico alinhado à visão da Escola de Planejamento. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/tv/176995-laboratorio-brasil/>>

Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2007) vão trazer à tona que esta Escola tem suas contribuições de instituir passos para construção de diagnósticos dentro do processo formal de planejamento, o que possibilita gerar repertório e material para programar estratégias de atuação para as organizações, porém depende da existência de estrategistas criativos com capacidade de sintetizar e utilizar técnicas e ferramentas que reutilizem este conjunto de dados e informações geradas no processo de planejamento.

Outra Escola importante na evolução das teorias sobre estratégia é a de **Posicionamento**, cujo principal expoente é o professor Michael Porter. Segundo Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2007) esta Escola se diferencia por afirmar que as estratégias são posições genéricas, de fácil identificação e compreensão, logo o processo de formação de estratégia é a seleção dessas posições genéricas - com base em cálculos analíticos.

Porter (1989) pondera que, para ser eficaz, o planejamento estratégico deve utilizar seu próprio processo, combinando desenho e implementação de forma indissociada, pois a estratégia não pode ser separada da implementação. E mais, o pensamento estratégico não pode ocorrer uma vez por ano, em consonância com uma rotina rígida, mas sim, deve fazer parte das ações diárias da organização. Ele ainda acrescenta que o planejamento estratégico deve começar a ser o trabalho dos níveis gerenciais, não apenas a alta administração (nível estratégico).

Cabe lembrar que a primeira onda de autores desta Escola foram os da perspectiva militar, relatados no I Capítulo do material e envolve autores da antiguidade – Sun Tzu e Von Clausewitz – que codificaram e expressaram, com o conhecimento da época, estratégias a respeito das condições ideais para se atacar um inimigo e defender a própria posição (Mintzberg, Ahlstrand e Lampel, 2007).

Mas as principais contribuições estão nas ideias de Michael Porter, professor da Universidade de Harvard que, na década de 80 (século XX), desenvolveu um árduo trabalho de pesquisa que trouxe contribuições para o estudo da estratégia organizacional, das quais abordaremos algumas.

Porter reconhece que cada organização deve ter um plano estratégico para apoiar sua atuação e que um bom plano deve ter os seguintes elementos: a) uma análise do setor, que ele chama de indústria; b) um diagnóstico das fontes de vantagem competitiva (baixo custo ou diferenciação) em relação aos concorrentes (existentes e potenciais) dentro do ambiente de atuação; c) uma análise das demonstrações financeiras; d) um entendimento da lógica de sua estratégia, o que pensam e tentar imaginar seus movimentos futuros; e) uma avaliação da posição competitiva da empresa, analisando os pontos fortes e fracos para focar precisamente em suas vantagens ou desvantagens competitivas; f) a sustentabilidade requer mudanças contínuas e melhorias; e g) a estratégia escolhida deve ser traduzida em ações concretas, incluindo necessidades de capital, treinamento e desenvolvimento.

Escopo Competitivo	Vantagem Competitiva	
	Baixo Custo	Diferenciação
Alvo Amplo	Liderança de Custo	Diferenciação
Alvo Estreito	Foco em Custo	Foco na Diferenciação

Figura 1 - Estratégias Genéricas de Porter
Fonte: Porter, 1989.

Para compreender o modelo proposto de Estratégias Genéricas de Porter, deve-se esclarecer cada quadrante.

- **Liderança em Custo:** Esta estratégia coloca como elemento primordial a eficiência no custo via aprimoramento, via uso de economias de escala (produto ou serviço) e atenção aos custos operacionais totais combinado com o gerenciamento da qualidade;
- **Diferenciação:** Envolve o desenvolvimento de produtos ou serviços únicos, com base na sua legitimação perante os clientes-usuários (no mundo das empresas poderia expressar a lealdade do cliente à marca). Assim, a organização oferece, por exemplo, qualidade mais alta (produto ou serviço), ou entrega melhor desempenho ou características únicas. No mundo empresarial tais elementos trazem como consequência a justificação de aplicação de preços mais altos, dada a diferenciação perante concorrentes;
- **Foco:** esta visa atender os segmentos de mercado estreitos, isto é, a organização pode “focalizar” seus produtos ou serviços para determinados grupos de clientes-usuários, linhas de produtos ou áreas geográficas. Esta estratégia pode ser de foco na diferenciação ou foco na liderança em custo e permite que a organização se concentre no desenvolvimento de seu conhecimento e suas competências para um público específico.

Percebemos que este tipo de perspectiva delineada por Porter quanto à busca de posicionamento diferenciado para obter vantagem competitiva, tem forte aderência com as organizações empresariais, todavia, diante da competição global, tais Estratégias Genéricas foram francamente empregadas em empresas estatais – empresa pública e sociedade de economia mista – em especial na década de 90 (século XX) com a abertura econômica aos mercados globais, como o caso da Petrobrás.

Ainda na Escola do Posicionamento, podemos apresentar outro pensador, Kenichi Ohmae que, desde o Japão, trouxe contribuições ao tema da estratégia a partir do livro “A Mente do Estrategista” no qual cunha que a estratégia aborda as condições mais favoráveis do analista estratégico, julgando com precisão o momento certo para atacar ou retirar, e sempre avaliando corretamente os limites de compromisso. Logo, compartilha com Porter quanto à busca da organização pela vantagem competitiva e acrescenta que a estratégia apenas existe quando temos competidores, sem eles não seria necessário desenvolver estratégias (OHMAE, 1983).

SAIBA MAIS

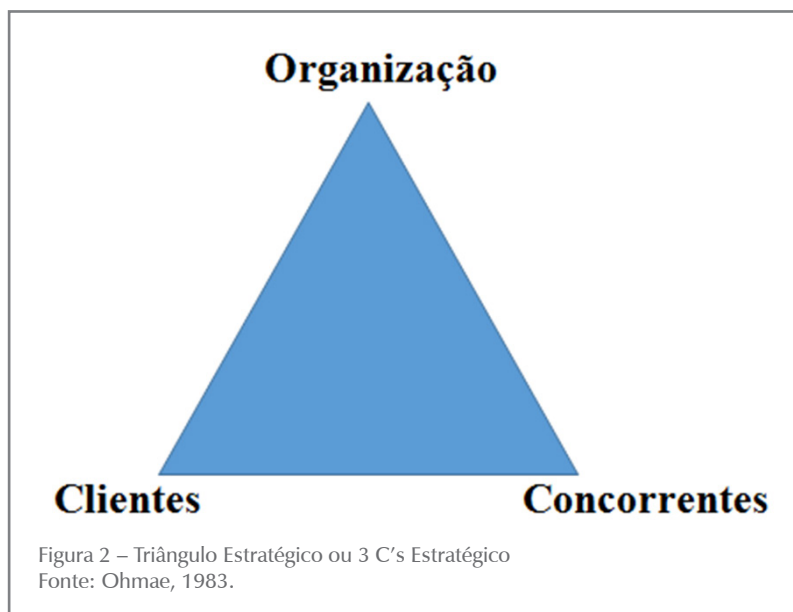
SOBRE EMPRESAS ESTATAIS

Quando falamos Empresa Estatal estamos denominando uma pessoa jurídica de direito privado, administrada pelo poder público e instituída ou incorporada por um ente estatal com a finalidade prevista em lei, logo sua extinção depende de autorização legislativa. Porém, Empresa Estatal é o tratamento genérico, visto que, quanto à composição de capital, podem ser Empresa Pública (integralmente do Estado) ou Sociedade de Economia Mista (capital social é dividido entre Estado e particulares via ações).

Para saber mais, recomendo a leitura de:

<<https://www.politize.com.br/estatais-o-que-voce-precisa-saber-sobre-esse-tipo-de-empresa/>>

Assim, na presença de competidores, o propósito do planejamento estratégico é permitir que a organização obtenha, da forma mais eficaz possível, uma vantagem sustentável sobre seus concorrentes, em especial quando se tem em conta que os recursos de capital, pessoal e tempo são tão escassos quanto são hoje, é vital que eles estejam focados nas áreas essenciais para o sucesso da organização (OHMAE, 1983). Tal olhar é o que dá base para análise de processo de terceirização de serviços não essenciais no âmbito do setor público.



Outra contribuição de Kenichi Ohmae, ao processo de estabelecimento de estratégias é que ao desenvolvê-las devem-se observar as competências da organização, as características (perfil, motivações etc.) do cliente ou usuário dos produtos e serviços da organização e compreender como atua a concorrência. Estes três aspectos conformam o que nomeou como Triângulo Estratégico.

A estrutura mental dos gestores deve permitir que ele realize facilmente o pensamento estratégico, como lógica resultante do seu pensamento habitual, isto é, o pensamento estratégico deve estar no dia a dia dele.

Ohmae (1983) acrescenta que o pensamento estratégico na organização deve ser trabalhado para se tornar algo natural, sem qualquer complicação para quem está no comando. E para tanto deve focar no ponto de desenvolvimento de estratégia eficaz a partir do já representado Triângulo Estratégico.

Após discorrer sobre a Escola do Posicionamento, devemos destacar outra grande contribuição ao pensamento estratégico originado da denominada **Escola do Aprendizado** (Mintzberg, Ahlstrand e Lampel, 2007). Esta se destaca por trazer a ideia de que são a experiência e a ação que fazem as estratégias surgirem em busca de promover ou lidar com mudanças, num processo contínuo, individual e coletivo, de aprendizagem organizacional associada às capacidades presentes na organização.

De modo que a base da Escola do Aprendizado vem trazer questionamentos sobre outras escolas por não lidarem com a falha da separação entre os que formulam e os que implementam ações estratégicas, o que denota uma total dissociação entre pensar e agir. Logo, não observa que qualquer pessoa de posse de conhecimento e dados de qualquer posição da organização possa, de alguma forma, contribuir para o processo de estratégia organizacional.

No bojo destas constatações, o professor Charles Lindblom, da Yale University, elaborou um conjunto de ideias nomeadas de “incrementalismo desarticulado” como contraponto ao racionalismo extremado expresso nas outras Escolas, no qual afirma que a formulação de política (no governo) não é plenamente ordenada e totalmente racional, mas confusa, pois os responsáveis pelas políticas tentam lidar com o contexto ambiental complexo e buscam soluções fragmentadas e graduais, de acordo com a visão de mundo de cada participante do governo presente na construção das políticas públicas (Mintzberg, Ahlstrand e Lampel, 2007).

Posteriormente, James Brian Quinn aperfeiçoou este conceito do incrementalismo dos processos de planejamento e estratégia, porém revendo a ideia de desarticulação (Mintzberg, Ahlstrand e Lampel, 2007). De modo que trouxe ao debate a concepção de “incrementalismo lógico” o qual aponta que nas organizações há os agentes centrais que organizam as partes e desenham a direção de uma estratégia organizacional, comumente sem muitas disrupções, e mais focada em evoluções graduais a partir de decisões internas e pondera que os eventos externos mesclam-se para criar um novo e amplo aprendizado que realimenta as ações das equipes.

De modo amplo, a Escola do Aprendizado tem a contribuição de tecer as espécies de estratégias, tais quais (Mintzberg, Ahlstrand e Lampel, 2007):

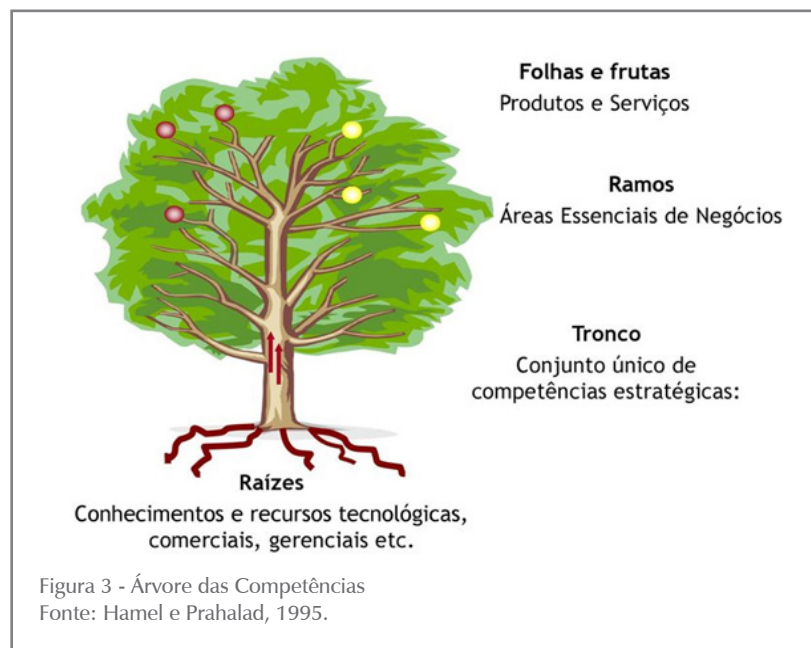
- **Estratégia Planejada** – são realizadas de forma deliberada a partir de intenções precisas, comumente articuladas por uma liderança central da organização. E faz uso de controles formais para garantir uma implementação;
- **Estratégia Empreendedora** – são delineadas formalmente (deliberadas), mas plenamente adaptáveis a novas oportunidades e comumente expressam as intenções da visão pessoal de uma única liderança empreendedora organizacional;
- **Estratégia Ideológica** – originam-se de visão coletiva, isto é, de todos os agentes organizacionais, de modo a inspirar e a consolidar de forma relativamente imutável. E assim, refletem-se em formas de controle normativas através de doutrinação e/ou socialização;
- **Estratégia Guarda-chuva** – são deliberadamente emergentes e têm origem em restrições. A liderança tem controle parcial das ações organizacionais e logo define os limites estratégicos ou alvos, dentro dos quais outros agentes respondem às suas experiências ou preferências;
- **Estratégia Processo** – têm origem nos processos (contratações, estrutura, etc.), logo a estratégia desenvolvida é parte deliberada e parte emergente. E a liderança controla aspectos processuais da estratégia, e os conteúdos ficam a cargo dos agentes organizacionais;
- **Estratégia Desarticulada** – surgem de modo desordenado via agente(s) frouxamente ligado(s) ao restante da organização, comumente desenhando estratégias organizacionalmente emergentes, ou não deliberadas;
- **Estratégia Consenso** – remontam ajustes mútuos entre os agentes envolvidos no processo estratégico, na busca de adoção das convergências dentro de estratégias bastante emergentes;
- **Estratégia Imposta** – originam de pressões ou imposições do ambiente e alinham-se com estratégias principalmente emergentes, embora possam ser adotadas pela organização e tornadas deliberadas.

Como parte do conhecimento renovado da Escola do Aprendizado, C.K. Prahalad e Gary Hamel reforçam a ideia de processo do “aprendizado coletivo” como propulsor da construção de competências organizacionais fundamentais e distintas, nomeada de competências centrais, que forma um diferencial de difícil imitação para aquisição de vantagem competitiva.

C.K. Prahalad e Gary Hamel acrescentam a ideia de construção de competências fundamentais para que a organização se diferencie das demais, gerando uma vantagem competitiva.

Assim, afirmam que o fundamental é que a gestão estratégica deve ter capacidade de transformar habilidades tecnológicas e de produção em **competências fundamentais** para que a organização consiga adaptar-se rapidamente às diversas oportunidades apresentadas no meio ambiente (Hamel e Prahalad, 1995). Mas, para tanto, o gestor necessita fomentar o aprendizado contínuo e coordenação entre as diferentes unidades da organização, suas tecnologias e capacidades de produção, de modo que as competências fundamentais da organização sejam constantemente nutridas e fortalecidas, criando bases sólidas e fortes que apoiarão a diferenciação da organização para obtenção da vantagem competitiva.

Logo, a análise de competitividade deve fincar suas observações quanto às competências principais que fomentam os serviços e produtos diferenciados da organização. Como metáfora, seria compreender a organização como uma árvore, na qual as folhas e frutos são os produtos e serviços, uma oferta de fácil visualização, mas para compreender esta organização devemos conhecer seu tronco e raízes que sustentam os produtos finais e que seriam as áreas essenciais da organização e as competências centrais que alimentam as folhas e frutos, que são os produtos e serviços gerados.



C.K. Prahalad e Gary Hamel (1990) sugerem ser preciso entender que, quando se trata de desenvolver uma estrutura estratégica, estamos remetendo à elaboração projeto de futuro no qual as competências centrais a serem construídas e as tecnologias em que serão apoiadas devem ser identificadas e estabelecidas para o alcance dos resultados vindouros. Assim, permite-nos reconhecer a possibilidade de alocação mais efetiva dos recursos para que cada organização e as pessoas entendam as prioridades que serão levadas em conta.

Para finalizar esta parte das teorias acerca das estratégias que ganharam contornos de relevância ao longo do tempo, citaremos Henry Mintzberg

que aporta novos conhecimentos à estratégia nos anos 90 (século XX), com especial destaque para fortes críticas sobre o pensamento estratégico construído à época.

Dentre as críticas estabelecidas por Mintzberg a principal é apontar que o desenho da estratégia está geralmente separado da implementação, o que considera um grande equívoco. No seu livro *Safári da estratégia: um roteiro pelos setores do planejamento estratégico* (2007) aglutina o pensamento estratégico em escolas compostas por autores e concepções convergentes, e dissecar os potenciais, os limites e as críticas de cada visão.

Além disso, ele pondera sete premissas construídas por autores da área de estratégia e tece críticas quanto às suas limitações.

1. **A primeira é que a formulação de estratégias deve ser um processo racional, controlado e consciente** – esta visão crítica reacende a concepção da falta de integração entre quem planeja/modela e quem age/atua/implementa;
2. **A responsabilidade pelo controle e intenção deve depender do mais alto executivo** – para tal ideia, Mintzberg aponta ser um equívoco e que qualquer nível organizacional deve ser capaz de agir, propondo e colocando em prática, porque todos os níveis hierárquicos da organização devem desenvolver o pensamento estratégico;
3. **O modelo de formulação da estratégia deve ser simples e informal para não perder o foco** – Mintzberg defende que não há sequência no planejamento porque é um processo emergente;
4. **As estratégias devem ser únicas, e as melhores devem ser o resultado de um processo de design criativo** – Dificilmente ocorre isto, senão o resultado final será único. E nem sempre a melhor estratégia emerge da análise racional;
5. **As estratégias brotam como plenitude desse processo de design** – Diferentemente Mintzberg ressalta que aqueles que planejam devem ser capazes de moldar/adaptar a situação para que as condições sejam favoráveis;
6. **As estratégias devem ser explícitas e, se possível, articuladas, o que significa que devem ser simples** – Realmente esta é uma máxima importante, pois facilmente compreendida por quem a gera, será para quem a conhece depois, mas de fundo traz o problema da separação entre quem concebe a estratégia e quem a executa;
7. **Essas estratégias únicas, abrangentes, explícitas e simples devem primeiro ser formuladas e, em seguida, podem ser implementadas** – Novamente traz uma perspectiva que Mintzberg discorda de que há pessoas que planejam e outras que executam. As concepções hegemônicas do planejamento à época assumem que a prioridade

seja dada à tarefa de planejar e entende-se como tarefa de segundo nível a sua execução. Trata-se de uma visão presunçosa e negligencia quem está na execução que, por vezes, tem informações reais que normalmente auxiliam, relevantemente, a formulação de estratégias.

Ao tecer estas críticas, Mintzberg tem a sapiência de abrir portas sobre as limitações das concepções de pensamento estratégico construídas desde a década de 60 (séc. XX) e se concentra em desvelar e superar os erros e limitações que outros autores negligenciaram.

Tal perspectiva fica bem clara ao quando Henry Mintzberg em parceria com Joseph Lampel, James Brian Quinn e Sumantra Ghoshal publicam o livro *O processo da estratégia conceitos, contextos e casos selecionados* em que propõem explorar o pensamento estratégico, assim como a realidade, na qual a formulação e implementação estão interligadas, e ainda mais para ampliar e tornar mais complexa sua formulação, deve-se ponderar que políticas, valores, cultura organizacional e estilos gerenciais também influenciam – via incentivo ou barreira – determinadas decisões estratégicas.

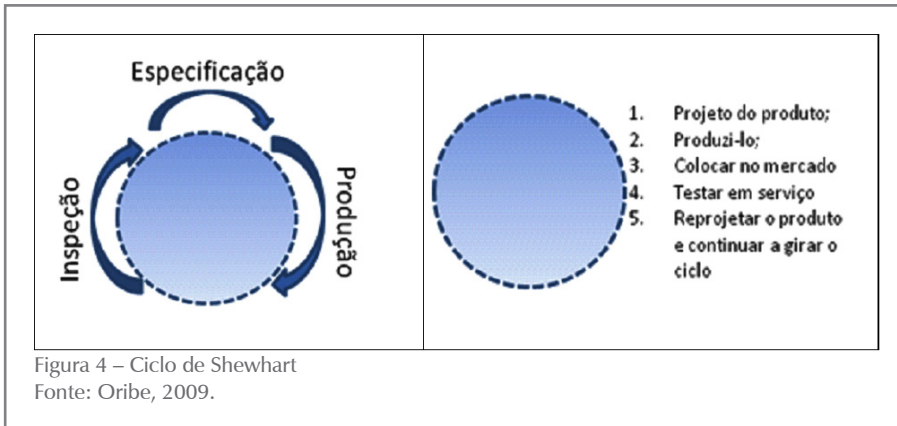
Após navegarmos sobre as diversas contribuições teóricas sobre o tema estratégias organizacionais, partiremos para explorar modelos ou ferramentas práticas de apoio à Gestão Estratégica. Vamos à leitura!

3. Conceitos, Modelos e Ferramentas de Gestão Estratégica no Setor Público

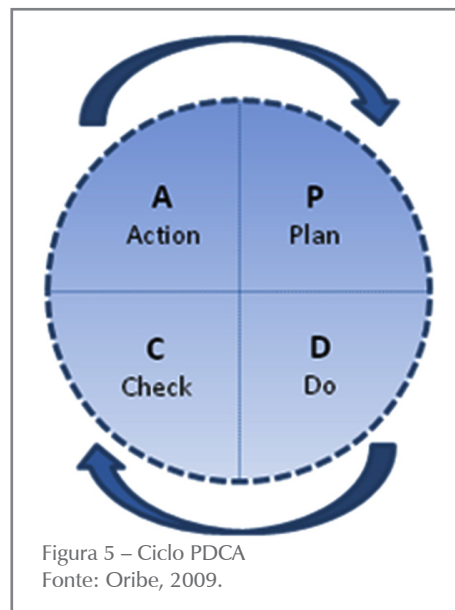
Como processo de afunilamento, após expostas as principais bases teóricas do planeamento e do pensamento estratégico, nesta sessão da II Unidade exploraremos de forma sucinta as contribuições do ciclo PDCA e a construção clássica do Planeamento Estratégico, a Metodologia do Quadro ou Marco Lógico, o Planeamento Estratégico Situacional (PES) e o *Balanced Scorecard*.

3.1 Ciclo PDCA

A primeira trata-se do Ciclo PDCA, também conhecido como Ciclo de Deming que, apesar de ter seu nome associado, não foi quem realmente criou o modelo, mas sim Walter A. Shewhart. Ele, ainda na década de 50 (séc. XX), propõe um olhar sistêmico durante o ciclo de desenvolvimento de um produto – inspirado na visão de Frederick Winslow Taylor, *Plan – Do – See* (planeje, execute e veja) –, que logo é ampliado para qualquer tipo de processo repetitivo de melhoria, baseado em uma sequência de desenho do produto, produção testando na linha de produção e no laboratório, inserção no mercado, uso e apreciação do mercado através de pesquisas e, por fim, redesenhar o produto do *feedback* dos consumidores e continuar girando o ciclo.



Posteriormente, na década de 80 (séc. XX), William Deming, a partir do conceito de Shewhart, aperfeiçoa dando amplitude ao conceito sistêmico de apoio ao plano estratégico para fundamentar os postulados da qualidade total nas organizações e cria o PDCA – *Plan, Do, Check e Act* (Planejar, Executar, Verificar e Agir).



Assim, o PDCA trata-se de uma visão contínua do processo de planejar estratégias, em especial de nível operacional e tático (ORIBE, 2009). O *Plan* (planejar) envolve realizar diagnóstico para daí estabelecer objetivos e as estratégias para o alcance destes. O *Do* (executar) é a etapa “do fazer”, executar as estratégias desenhadas, o que pode envolver treinamentos e a coleta de dados da execução para análise futura. *Check* (verificar) é a continuidade da fase anterior, isto é, com dados em mãos são feitas análises e verificação de possíveis gargalos e erros que não foram previstos no *Plan*. De posse das análises, tem-se o *Act* (agir) que inicia um novo ciclo com as correções e aperfeiçoamento para dirimir as falhas e superar os gargalos via retroalimentação do plano.

O PDCA é um conceito de fácil aplicação que em muitas situações é utilizado nas organizações como prática rotineira de ação dos seus funcionários. No caso da Administração Pública, cabe ressaltar que o PDCA acaba tendo seu uso bastante difundido no processo de implementação das reformas no âmbito na Nova Gestão Pública (*New Public Management*), em especial as difundidas nos Estados brasileiros, como o caso do “Choque de Gestão” implementado em Minas Gerais em meados do ano de 2004 e “Todos por Pernambuco” iniciado em 2007. Em ambos processos de modernização da Administração Pública Estadual foi difundido e estimulado o uso do PDCA nas ações de condução do projetos de mudanças, na seleção de estratégias e na devida implementação (monitoramento e análise) das ações focadas em gestão para resultados na gestão pública.

SAIBA MAIS

Pensando um Novo Modelo de Gestão no Executivo Estadual: o caso Todos por Pernambuco

Inspirado na visão gerencial e nas premissas da Gestão Por Resultados, iniciada por Luiz Carlos Bresser Pereira, a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) no âmbito do Governo Federal e o Choque de Gestão realizado pelo Estado de Minas Gerais, o governador Eduardo Campos (2007-2014) ao assumir a Gestão do Estado de Pernambuco, sétimo mais populoso do Brasil (IBGE, 2020), iniciou um processo gradual de modernização da Administração Pública Estadual com foco em resultados e melhoria de serviços, denominado Modelo de Gestão Todos Por Pernambuco. Nele buscou-se iniciar o processo de construção de novas práticas administrativas que conduzissem à melhoria na entrega dos serviços públicos, numa proposta de modelo de gestão democrático e regionalizado. Para conhecer mais, recomendo a leitura de todos os materiais (livros, artigos, cartilhas etc.) presentes no portal eletrônico do Instituto de Gestão da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado Pernambuco em: <https://www.seplag.pe.gov.br/instituto-de-gestao>

3.2 Planejamento Estratégico

Seguindo para compreender o Planejamento Estratégico, opta-se pelo remix de parte do item “Planejamento: importância, conceitos elementos de um modelo de plano estratégico” do material didático produzido no âmbito do Programa Nacional de Administração Pública (PNAP) intitulado Administração Estratégica de autoria de Maurício Fernandes Pereira, cuja 3ª edição foi revisada no ano de 2016.

Nele o Planejamento Estratégico é encarado como a formulação sistemática de estratégias, ações estratégicas e a escolha da melhor ação no momento certo para a organização; quer dizer, é sistemática porque não é pontual, tem início, meio e continuidade.

São vários os estudos que comprovam que o Planejamento Estratégico é a ferramenta gerencial mais utilizada pelas organizações, em especial, a empresa de consultoria *Bain & Company*, que desde 1993 estuda o assunto e, de tempos em tempos, divulga os resultados através do documento Ferramentas de Gestão. Com a edição de número 11, a *Bain* tem agora um banco de dados com 8.504 executivos. No último relatório divulgado, Ferramentas de Gestão - 2007 (RIGBY *et al.*, 2008), a consultoria fez um estudo com 1.221 executivos distribuídos em empresas dos Estados Unidos e Canadá; da Europa; da Ásia-Pacífico e da América Latina. No Brasil, começou em 1997, ano em que ela abriu seu escritório de consultoria no país, sendo entrevistados, para o último relatório realizado, 101 executivos. O estudo aponta que a ferramenta gerencial que as organizações mais utilizam continua sendo o Planejamento Estratégico, utilizado por 88% das empresas pesquisadas.

O Planejamento Estratégico que será explorado em profundidade na próxima Unidade, apresenta os seguintes itens: Declaração de Valores, Missão, Visão, Fatores Críticos de Sucesso, Análise Externa (oportunidades e ameaças), Análise Interna (pontos fortes e fracos), Matriz FOFA, Questões Estratégicas, Estratégias e Ações Estratégicas.

3.3 Quadro ou Marco Lógico

Já a Metodologia do Quadro ou Marco Lógico surge em meados dos anos 60 (séc. XX) através da Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional (*United States Agency for International Development - USAID*) com o objetivo de apoiar e facilitar projetos de cooperação internacional desde o processo de diagnóstico, desenho de estratégias e metas, execução e avaliação de projetos (Pfeiffer, 2000).

O método foi originalmente desenvolvido em resposta a três problemas comuns aos projetos: a) a Gestão Estratégica de projetos de cooperação internacional, com foco na assistência social, acabavam tendo múltiplos objetivos que não estavam claramente relacionados às atividades do projeto, trazendo uma dificuldade para mensurar o seu desempenho; b) Muitos destes projetos eram implementados sem sucesso porque as responsabilidades das estratégias e ações do projeto não foram claramente definidas; c) dada a falta de clareza dos projetos, os avaliadores tinham extrema dificuldade em comparar o planejado e o devidamente realizado, e assim, propiciar uma avaliação do que realmente estava acontecendo no contexto de implementação do projeto social.

Assim, esta Metodologia inclui a análise de problemas, análise dos envolvidos, hierarquia de objetivos e seleção de uma estratégia de implementação ideal. O produto dessa metodologia analítica é a matriz que resume de forma visual o que o projeto pretende fazer e como, quais são os principais pressupostos e como os insumos e produtos do projeto devem ser monitorados e avaliados.

Deve-se notar que a Metodologia do Quadro Lógico é um instrumento que ajuda a análise criativa e permite apresentar, resumidamente, aspectos distintos do projeto, serve como um guia para acompanhamento e avaliação da intervenção no projeto.

Para Pfeiffer (2000) a Metodologia é colocada de forma objetiva numa matriz quatro por quatro. As colunas fornecem as seguintes informações: a) resumo narrativo dos objetivos; b) indicadores de resultados específicos a serem alcançados; c) fontes de comprovação; e d) suposições importantes, pressupostos (ou riscos possíveis).

Quadro 1 – Matriz do Quadro Lógico				
Objetivos	Lógica de Intervenção	Indicadores Objetivamente Comprováveis	Fontes de Comprovação	Suposições Importantes
Objetivo Superior				
Objetivo do Projeto				
Resultados				
Atividades Principais				

Fonte: Pfeiffer, 2000.

Na primeira coluna dos objetivos com diversos níveis, que serão devidamente expressos na segunda coluna da Lógica de Intervenção. Iniciando de cima para baixo, temos o Objetivo Superior, trata-se de um objetivo relativamente amplo e mais associado a uma visão de futuro, como exemplo, melhorar a situação socioeconômica de uma região. Já o objetivo do projeto (ou da intervenção) revela como de fato o projeto atuará para contribuir como objetivo superior, por exemplo, melhoria do processo de irrigação da produção de agricultores da região com impacto na produtividade que, por sua vez, terá efeito no quadro socioeconômico (Pfeiffer, 2000). Os resultados devem expressar as diversas ações para chegar ao objetivo da intervenção, por exemplo, implementação de sistema de irrigação eficiente, melhoria nas técnicas produtivas dos agricultores etc. E as atividades principais envolvem o passo a passo que fomenta os resultados, como levantamento e instalação do sistema de irrigação, instalação e contratação de assistência técnica e extensão rural (ATER) etc. Percebam como são gradativos, numa leitura de baixo para cima, no qual o último nível envolve aspectos mais operacionais que subsidiam o alcance do item acima até o Objetivo Superior.

Na terceira envolve os indicadores para comprovar avanços e, assim, dirimir as dificuldades de acompanhamento dos projetos de intervenção. Os indicadores definem operacionalmente o que está escrito na coluna de objetivos da matriz, trazem as metas do projeto em cada nível da lógica de intervenção (Pfeiffer, 2000). Indicadores bem formulados garantem uma boa gestão de projetos e permitem que os gestores de projeto decidam se serão necessários componentes adicionais ou correções de

curso para alcançar o propósito do projeto. Alguns exemplos são elencados no Quadro 2, como renda média da região, percentual de produtividade, número de agricultores assistidos pela ATER. Percebam que são indicadores dos quais devemos ter a foto do presente, para comparar a evolução após o início do projeto e verificar se as estratégias estão nos levando para o objetivo superior e demais elencados no projeto.

A quarta coluna, atenta para o fato que os indicadores devem medir a mudança que pode ser atribuída ao projeto e devem ser obtidos a um custo razoável, preferencialmente a partir de fontes de dados existentes, assim, há necessidade de indicar as fontes de comprovação dos indicadores (Pfeiffer, 2000). Após a seleção dos indicadores, devem ser especificados os métodos e fontes de coleta de informações para avaliar e monitorar os indicadores e metas propostos para observar o alcance dos objetivos da intervenção.

O último passo é a definição das suposições importantes que são formuladas a partir de fatores externos que estão além do controle da organização que lidera o projeto de intervenção. Estas suposições que afetam, conduzindo ao sucesso ou ao fracasso, correspondem a eventos, condições ou decisões – fatores ambientais, financeiros, institucionais, sociais, políticos, climatológicos ou outros – que devem ocorrer para que os diferentes níveis de objetivos da intervenção sejam alcançados (Pfeiffer, 2000).

De forma sucinta, estas são as diretrizes que compõem a Metodologia do Quadro Lógico e a formulação de sua matriz. Para maior clareza dos estudantes, compartilho no Quadro 2 o exemplo desenvolvido por Pfeiffer (2000).

Quadro 2 – Exemplo de preenchimento da Matriz do Quadro Lógico			
Quadro Lógico	Título do projeto: Desenvolvimento agrícola na Região Altiplano. Duração do projeto: 4 anos (03/2000 – 02/2004) Instituição responsável: Ministério de Agricultura Organização executora: Secretaria Especial/Agência de Cooperação		Data de elaboração: 8/3/2000
Lógica da intervenção	Indicadores objetivamente comprováveis	Fontes de comprovação	Suposições importantes
Objetivo superior: Situação socio-econômica da região melhorada	<ul style="list-style-type: none"> Renda média aumentada em x% até o ano 2004 Migração reduzida 	<ul style="list-style-type: none"> Censo anual 	<ul style="list-style-type: none"> Política de desenvolvimento prioriza a produção de arroz

<p>Objetivo do projeto: Agricultores aplicam novas técnicas na produção de arroz</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Produtividade (ton./hectare) aumentada em x% na região tal, no ano 2001, y% no ano 2002 e z% no ano 2003 	<ul style="list-style-type: none"> • Censo agrícola • Documentação do projeto 	<ul style="list-style-type: none"> • Não há migração para a região do projeto
<p>Resultados: 1. Sistema de irrigação implantado e funcionando</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Produção de arroz tipo exportação aumentada em x% • Na região são implantados 60 km de canais de irrigação e 12 bombas elétricas de potência média até 9/2000 • X hectares de terras são servidos em 12/2000 	<ul style="list-style-type: none"> • Livro de obras • Vistoria local • Livro de ocorrências 	<ul style="list-style-type: none"> • Não há desastres naturais • Não há disputas excessivas pelo uso d'água
<p>2. Serviço de assistência agrícola está fortalecido</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Relação do nº de assessores/ agricultores • No mínimo, 2 visitas técnicas/ mês por agricultor • Quantidade de insumos solicitada em x% 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministério de Agricultura • Relatórios dos assessores • Livros de solicitação 	<ul style="list-style-type: none"> • Não há evasão de assessores capacitados
<p>3. Financiamento para mecanização é facilitado</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Valor de créditos concedidos • Nº de créditos concedidos • Inadimplência abaixo de 5% 	<ul style="list-style-type: none"> • Documentação do Fundo Rotativo 	<ul style="list-style-type: none"> • Preço do combustível não aumenta mais que 5%
<p>4. Sistema de comercialização implantado e funcionando</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Esquema de comercialização é definido em 2/2001, especificando locais, datas, pagamento, etc. • Volumes comercializados: 2000 - x; 2001 - y; 2002 - z ton. 	<ul style="list-style-type: none"> • Documentação do Departamento de Comercialização 	<ul style="list-style-type: none"> • O preço internacional do arroz não baixa mais que 10%
<p>5. Agricultores capacitados</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nº de agricultores treinados em novas técnicas de cultivo de arroz • Tipo e duração do treinamento e seu aproveitamento 	<ul style="list-style-type: none"> • Relatórios dos instrutores • Documentação do projeto 	<ul style="list-style-type: none"> • Agricultores assimilam o novo conhecimento

Fonte: Pfeiffer, 2000.

3.4 Planejamento Estratégico Situacional (PES)

O Planejamento Estratégico Situacional foi formulado por Carlos Matus (2006), no período do Governo de Salvador Allende, no Chile, em 1972, que visou integrar esses três aspectos – planejamento econômico regulatório (confinado ao formalismo), a condução econômica e a condução política – e que comumente é aplicado em situações de conflito, de qualquer grau ou tipo.

O PES, idealizado por Carlos Matus, tem como diferencial no campo do planejamento estratégico enfatizar a incerteza do plano e desvelar a dimensão política como essencial para compreender a possibilidade de construção de cenários e implementação de estratégias de governo.

Matus (2006) ao desenvolver o PES tece críticas ao planejamento tradicional, o qual prega a ação totalmente racional, e que plano bem feito será prognóstico de resultado futuro. Todavia, ele alerta que os problemas públicos são complexos e que o plano (resultado do planejamento) é uma combinação entre cálculo e uma aposta tecnopolítica, pois há aspectos impossíveis de controlar e prever, por exemplo, o embate político que gera ingovernabilidade para pôr estratégias em ação, bem como não é possível prever a ação ou reação dos outros atores sociais, ao iniciar alguma estratégia pública que impacta determinada meta do plano de governo.

Logo, Matus (2006) aponta que o PES baseia-se em um arcabouço teórico interdisciplinar e na noção contextual do sistema, gerando todo um modelo capaz de reverter situações conflitantes, pois seu foco primordial está na explicação situacional para compreender o contexto de ação e suas incertezas.

O PES não utiliza o conceito de etapas de execução, como no planejamento tradicional, mas sim a ideia de “momento”, o qual é compreendido de forma abrangente como instância, ocasião, circunstância ou conjuntura que passa por todo um processo sem pontos iniciais e de finalização bem demarcados ou muito específicos.

Assim, os momentos são divididos em: Momento Explicativo, Momento Normativo, Momento Estratégico e Momento Tático-Operacional Matus (1996).

No **Momento Explicativo** é realizado levantamento, seleção e análise dos problemas considerados relevantes para o ator social e sobre os quais este pretende intervir, o famoso “diagnóstico situacional”. Ajuda a sistematizar o conhecimento das causas de um problema sobre uma realidade e obriga a avançar soluções e reconhecer que esse problema pode ser explicado a partir de vários pontos de vista pelos atores que estão em contato com ele. Neste momento observam-se três perguntas que devem ser refletidas sobre cada causa do problema: a) Será que a intervenção sobre esta causa trará um impacto positivo sobre os problemas? b) A causa é ponto de possibilidade de ação direta e real? c) É politicamente oportuno intervir?

Conhecendo a situação que enfrentamos, partimos para a construção do **Momento Normativo** que trata da questão “para onde estamos indo?”, destacando a viabilidade das estratégias que serão implementadas na busca para resolver as dificuldades presentes na realidade. Matus (2006) define neste momento como deve ser a instância de *design*, na qual a estratégia deve estar envolvida (Momento Estratégico), como deve ser a decisão e implementação do plano (Momento Tático-Operacional.) e como deve ser a norma que serve de referência para explicar a situação inicial (Momento Explicativo). Lembrando sempre que os diferentes momentos estão ligados, interligados e fazem parte do projeto do plano, que engloba diferentes níveis de generalidade e especificidade.

Já o **Momento Estratégico** trata em essência da viabilidade do plano, concentrando-se precisamente, segundo Matus (1987), no cálculo da articulação entre o “deve ser” e o “pode ser”, isto é, no olhar para estratégia em ação. É o momento de análise dos atores, dos que formulam e daqueles que se opõem a eles (constrangimentos, barreiras ou obstáculos), quando são medidos tempo, recursos e resultados, bem como possíveis cenários para a execução de operações e demandas. Logo, devem ser buscadas possibilidades efetivas de implementação das ações relevantes desenhadas.

Por fim, delineado o plano, de forma flexível, realizada a análise de viabilidade, chega-se ao **Momento Tático-Operacional**, que não é nada mais, nada menos que o momento da ação, isto é, da implementação do plano. Nesta ação, além de colocar as estratégias em prática, é imprescindível o monitoramento das situações, para que, se necessário, sejam realizadas possíveis mudanças que requeiram a reestruturação do processo construído nos momentos anteriores. Este momento possibilita, também, a retroalimentação, na qual, a partir dessa nova realidade, deve ser observada nova explicação situacional e novas articulações de tomada de decisão em relação à ação deliberada que ocorre na realidade.

Em suma, o centro da proposição do PES é que o planejamento estratégico precisa ser um sistema articulado de discussões e deliberações em diferentes níveis sociais, observando as várias percepções dos envolvidos (exemplo numa Unidade Básica de Saúde devem ser observados usuários do serviço, médicos, enfermeiras, pessoal administrativo e gestores, fornecedores etc.) produzindo como resultados, fluxos implacáveis de decisões que precedem e presidem ações, e posteriormente, um processo de avaliação contínua, através de um “sistema de gestão estratégica”, que verifica o que é planejado e alcançável, o que foi alcançado em cada situação.

3.5 *Balanced Scorecard*

O *Balanced Scorecard* (BSC) tem origem na *Harvard Business School* pelas mãos dos professores Robert S. Kaplan e David P. Norton a partir da constatação de que o sistema de gestão estratégia da época detinha uma visão atrelada a medidas de desempenho associado exclusivamente

a indicadores contábeis e financeiros tradicionais. Logo, propõem um sistema de medição de desempenho que contemple um conjunto de medidas relacionadas aos ativos tangíveis e intangíveis, além de dar maior concretude à estratégia e à ação.

O BSC permite uma medição que também pondera a satisfação do usuário final (no caso das políticas públicas, o cidadão) perante a organização, além de outros indicadores internos relevantes tal qual a dimensão financeira, contemplando a efetividade, eficácia e eficiência, pois uma organização pública, para prestar serviços com excelência, precisa realizar a sua função social (efetividade) com qualidade na prestação de serviços (eficácia) e com o menor consumo de recursos possível (eficiência).

Segundo Kaplan e Norton (1997) o BSC integra um sistema de mensuração com um sistema de gerenciamento que possibilita fazer uma ponte com a implementação de forma rápida e eficiente de estratégias.

São elencadas, no BSC, quatro perspectivas de balanceamento das estratégias e respectivos desempenhos das organizações:

- **Perspectiva do Cliente:** trata-se de uma perspectiva diferenciada de olhar o desempenho organizacional, pois coloca nos holofotes a necessidade de os gestores observarem se a missão organizacional e a tradução das estratégias na prática reverbera na relação com os clientes, no caso da Administração Pública o mais adequado seriam os cidadãos ou usuários dos serviços públicos. Tal visão pondera a necessidade de as organizações acompanharem a visão dos usuários sobre a organização e os serviços públicos para, assim, se necessário, redefinir seus padrões para melhor atendê-los;
- **Perspectiva dos Processos Internos:** refere-se aos processos internos que compõem cada um dos departamentos da organização, assim, enfatiza as competências fundamentais da organização, assim como a tecnologia necessária para alcançar as estratégias estabelecidas. Neste sentido, a existência de um robusto sistema de informação é um grande aliado nesta perspectiva, pois fornece dados que permitem a detecção de gargalos e falhas internas, possibilita sua posterior correção, ponderando a satisfação do cidadão (usuário) e a perspectiva financeira;
- **Perspectiva da Inovação e Aprendizagem:** representa que a organização deve incluir entre seus valores e formas de medição essas capacidades de melhorar ao longo do tempo, trabalhando para tornar tangível a inovação e a aprendizagem em valor agregado à organização, como fórmula de manutenção de vantagem competitiva. Sabe-se que esta tem várias limitações no ambiente da Administração Pública dado a existência de aspectos legais de controle e a aversão a risco advindos do processo de inovação;

- **Perspectiva Financeira:** são indicadores financeiros tradicionais como receitas e despesas (e outro elementos do orçamento público), porém não capta a satisfação do cidadão (usuário do serviço), a qualidade dos produtos ou serviços, muito menos a motivação dos colaboradores da organização, mas refletem a capacidade objetiva de verificar a conversão em aspectos de economicidade. A metodologia BSC alia esta perspectiva às demais, inclina a alinha as operações e as finanças para projetar melhorias para a gestão estratégica.

Felix, Felix e Timóteo (2011) reforçam que o BSC tem o diferencial de propor uma metodologia de gestão estratégica que equilibra as dimensões orçamentárias e não orçamentárias da organização, o que permite em nível estratégico monitorar as unidades com visão operacional de longo prazo. No caso brasileiro o BSC foi bastante difundido dentro das práticas da Gestão Estratégicas das Organizações Públicas a partir dos anos 2000, junto com disseminação da visão gerencial, iniciando pela Administração Pública Federal, e depois pelas Administrações Públicas Estaduais.



As estratégias refletidas pelo *Balanced Scorecard* são resultado da tradução da visão para os objetivos estratégicos organizacionais entrelaçados em modelos de causa e efeito. Ressalta-se que as organizações públicas ou sem fins lucrativos podem adotar a metodologia, fazendo ajustes nas perspectivas de acordo com a atuação organizacional, na qual podem fazer uso de três a cinco perspectivas.

Assim, o BSC surge como uma mudança na gestão estratégica que envolve um processo de transformação nos aspectos organizacionais, pessoal e profissional, a partir do qual também há necessidade de análise e diálogo contínuo que gira em torno de todos os aspectos estratégicos organizacionais em que há barreiras ou incentivos tanto nas ações gerenciais quanto operacionais. O BSC serve de base de gestão para a avaliação das ações desenvolvidas na organização, mas é um sistema

de gerenciamento que exige o comprometimento e a participação de todos os servidores para alcançar o sucesso e os benefícios esperados na organização.

Com esta última metodologia de gestão estratégica exposta, finalizamos este II Capítulo, sem o propósito de findar o debate, mas apontar possibilidade na implementação do gerenciamento estratégico em organizações públicas e suas nuances.

No III Capítulo será explorado em profundidade o Planejamento Estratégico e suas etapas de constituição, já que este é o mais difundido nas organizações. Até o próximo Capítulo!

RESUMINDO

Neste Capítulo você pode conhecer mais sobre teorias, conceitos, métodos e modelos de apoio à Gestão Estratégica.

- Iniciamos explorando, a partir de John Friedmann (2001) as quatro tradições ou correntes que influenciam o planejamento, a reforma social e a mobilização social e que remontam à primeira metade do século XIX, e a análise política e a aprendizagem social que surgem no período entre a Grande Depressão e a Segunda Guerra Mundial (Pagnussat, 2006);
- Depois foram expostas as contribuições teóricas da estratégia, tratando das contribuições da Escola do Planejamento, a Escola do Posicionamento, a Escola do Aprendizado e as contribuições de Henry Mintzberg;
- A Escola do Planejamento aglutina uma visão estática de etapas sequenciais de condução de uma estratégia, separada da ação de implementação. E detém esforços na análise do ambiente, a partir da análise interna das forças e fraquezas, cujo objetivo é determinar oportunidades e ameaças e estabelecer os recursos que a organização tem para enfrentá-los.
- A Escola do Posicionamento tem com principal expoente Michael Porter que apresenta a ideia de que estratégias são posições genéricas, de fácil identificação e compreensão, logo o processo de formação de estratégia é a seleção dessas posições genéricas na busca de posicionamento diferenciado para obtenção de vantagem competitiva;
- A Escola do Aprendizado foca atenção na falha das organizações em separar formulação e a implementação de ações estratégicas e reforça a necessidade de mesclar pensar e agir para trazer melhorias de desempenho organizacional. Tem como principais expoentes Charles Lindblom e James Brian Quinn com o debate sobre o incrementalismo nas ações estratégicas, e C. K. Prahalad e Gary Hamel com a ideia de competências fundamentais das organizações;

- Já Henry Mintzberg Mintzberg contribui esmiuçando as limitações das concepções de pensamento estratégico construídas desde a década de 60 (séc. XX) com objetivo de superar os erros e limitações que outros autores negligenciaram. Como marco claro Henry Mintzberg em parceria com Joseph Lampel, James Brian Quinn e Sumantra Ghoshal publicam o livro *O processo da estratégia conceitos, contextos e casos selecionados* no qual propõem explorar o pensamento estratégico de modo que a formulação e implementação estejam interligadas;
- Depois afinilamos em conceitos, modelos e metodologias de apoio à Gestão Estratégica quando foram explorados de forma sucinta as contribuições do Ciclo PDCA, a construção clássica do Planejamento Estratégico, a Metodologia do Quadro ou Marco Lógico, o Planejamento Estratégico Situacional (PES) e o *Balanced Scorecard*.

ATIVIDADES

1. A partir da leitura do material, elenque as principais contribuições e diferenças da Escola do Posicionamento e da Escola do Aprendizado.

Escola do Posicionamento	Escola do Aprendizado

2. A partir da compreensão do Planejamento Estratégico e Planejamento Estratégico Situacional, que características diferenciam cada visão?

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL

REFERÊNCIAS

FELIX, Rozelito, FELIX, Patrícia do Prado; TIMÓTEO, Rafael. Balanced Scorecard: adequação para a gestão estratégica nas organizações públicas. **Revista do Serviço Público Brasília**, n. 62, v. 1, pp. 51-74, Jan/Mar, 2011.

Friedmann, John. **Planificación en el ámbito público**: del conocimiento a la acción. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2001.

HAMEL, G.; PRAHALAD, C. K. **Competindo pelo Futuro**: estratégias inovadoras para obter o controle do seu setor e criar os mercados de amanhã. Rio de Janeiro: Campus: 1995.

KAPLAN, R.S.; NORTON, D. P. **A estratégia em ação**: Balanced Scorecard. Rio de Janeiro: Campus. 1997.

MATUS, C. O Plano Como Aposta. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J.L. (Orgs.) **Planejamento e Orçamento Governamental**. Brasília: ENAP, 2006.

MATUS, Carlos. **Adeus Senhor Presidente**: governantes governados. São Paulo: Fundap, 1996.

MINTZBERG, Henry et al. **O processo da estratégia**: conceitos, contextos e casos selecionados. Tradução Luciana de Oliveira da Rocha. Porto Alegre: Artmed, 2007.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safári da estratégia**: um roteiro pelos setores do planejamento estratégico. Tradução de Nivaldo Montingelli Jr. Porto Alegre: Bookman, 2007.

OHMAE, Kenichi. **The Mind of the Strategist**. London: Penguin Books, 1983.

ORIBE, Claudemir Y.. **PDCA**: origem, conceitos e variantes dessa ideia de 70 anos. Disponível: <http://www.qualypro.com.br/artigos/pdca-origem-conceitos-e-variantes-dessa-ideia-de-70-anos> Publicado em: 07/04/2009.

PAGNUSSAT, José Luiz. Introdução. In: GIACOMINI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. **Planejamento e Orçamento governamental**. Coletânea – Volume 1. Brasília, Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2006.

PEREIRA, Maurício Fernandes. **Administração Estratégica**. 3ª edição revista. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES/UAB, 2016.

PFEIFFER, Peter. O Quadro Lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças. **Revista do Serviço Público**, ano 51, número 1, Jan-Mar, 2000.

PORTER, Michael. **Estratégia competitiva:** técnicas para análise de indústrias e da concorrência. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

_____. **Vantagem competitiva:** criando e sustentando um desempenho superior. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

PRAHALAD, C. K.; HAMEL, G. The core competence of the corporation. **Harvard Business Review**, v. 68, n. 3, p. 79-91, 1990.

CAPÍTULO III

MÉTODOS, INSTRUMENTOS E
MOMENTOS DO PLANEJAMENTO
ESTRATÉGICO

Prof. Thiago Ferreira Dias

Caro estudante,

Após explorar as bases conceituais sobre planejamento e gestão estratégicas, seguiremos este III Capítulo com o objetivo mais pragmático de trazer à tona o desenvolvimento do Planejamento Estratégico no Setor Público. Para tanto faremos remix dos Capítulos 2, 3 e 4 do material didático produzido no âmbito do Programa Nacional de Administração Pública (PNAP) intitulado Administração Estratégica de autoria de Maurício Fernandes Pereira, cuja 3ª edição foi revisada no ano de 2016. Além de contribuições do próprio autor deste livro, a partir de outros referenciais teóricos e casos práticos. Para efeitos práticos dividiremos o processo de construção do planejamento estratégico por momentos (ou etapas), porém sabendo que existem inúmeras possibilidades de apresentação, bem como, entendendo que muitos dos momentos ocorrem de modo concomitante ou em variação da ordem de acontecimentos. Então, vamos lá?

Boa leitura e bons estudos!

Objetivos Específicos

Ao finalizar este Capítulo, você deverá ser capaz de:

- Rever o que é o planejamento estratégico e suas pré-condições para execução;
- Identificar e descrever os principais momentos de desenvolvimento do planejamento estratégico e métodos e/ou ferramentas empregadas.

1. O Planejamento Estratégico e seu Nascedouro

Caros estudantes, retomando os Capítulos I e II, o Planejamento Estratégico é uma ferramenta/metodologia de gestão que permite apoiar os gestores organizacionais a tomarem decisões no caminhar presente e futuro da organização pública e que possibilita adaptarem-se às mudanças e demandas impostas pelo macro e micro ambiente, tudo em prol de alcançar a maior eficácia, eficiência e efetividade na produção de bens e serviços públicos.

Mas será que existem condições que facilitam este processo de desenvolvimento do PE? Para Paludo e Procopiuck (2011) primeiro exige uma mudança cultural, pela qual saímos da visão do “eu” (departamento) para o “nós” (organização), logo as aspirações individuais devem convergir para a missão, visão e valores organizacionais, o que reforça a necessidade de uma visão sistêmica.

Outro ponto é a existência de uma liderança estratégica que conduza o processo de forma dialogada, preferencialmente num processo de planejamento estratégico desenvolvido de forma coletiva de modo a trazer contribuições e comprometimento – também uma construção de consensos – de todos os membros da organização.

Na prática o Planejamento Estratégico consiste num exercício constante de formulação, (re)formulação e (re)definição de objetivos prioritários e estabelecimento de ações estratégicas para a geração de impacto e entrega de valor público à sociedade. Parte da definição da missão, visão, valores da organização pública para, em seguida, elaborar diagnóstico da situação atual (por meio de várias técnicas de análise de lacunas institucionais), e daí estabelecer quais ações estratégicas (objetivos, estratégias e metas) serão tomadas para alcançar um “futuro desejado”, que pode estar relacionado a médio ou longo prazo.

A partir do próximo item iremos explorar cada momento de desenvolvimento do PE e suas nuances. Para isso realizaremos o *remix* dos Capítulos 2, 3 e 4 do livro em formato aberto (licença CC-BYNC-AS) denominado “Administração Estratégica” de autoria de Maurício Fernandes Pereira (2016), e constante na coletânea do PNAP. Vamos à leitura!

2. Momentos do Planejamento Estratégico

E como desenvolver o Planejamento Estratégico (PE)? Não há um receitaário que conduza a uma única prescrição de como realizar este processo, todavia é possível mapear alguns modelos, conforme Quadro 1.

Quadro 1 – Propostas de Estruturas de Planejamento Estratégico		
Ansoff (1983)	Paludo e Procopiuck (2011)	Oliveira (2012)
1. Objetivos; 2. Avaliação interna; 3. Avaliação externa; 4. Escolha de componentes de estratégia: a. Produto-mercado b. Vetor de crescimento c. Vantagem competitiva d. Sinergia; e. Diversificação ou expansão; 5. Estratégia Administrativa; 6. Estratégia financeira; 7. Orçamento.	1. Definição da missão, da visão e dos valores; 2. Diagnóstico institucional; 3. Definição de questões, dos objetivos e estratégias; 4. Desmembramento dos planos; 5. Implementação; 6. Avaliação.	1. Diagnóstico estratégico (visão, valores e análise ambiental); 2. Missão, Cenários, Postura Estratégicas; 3. Instrumentos prescritivos e quantitativos (objetivos, estratégias e metas); 4. Controle e avaliação.

Fonte: Ansoff (1986), Paludo e Procopiuck (2011) e Oliveira (2012)

De modo geral, iniciam com diagnóstico e pré-definição de objetivos organizacionais (missão, visão e valores), com posterior definição das estratégias (ações, metas etc.) e estabelecimento de sistema de monitoramento e avaliação. Assim, ao analisar a possibilidade de construção do processo de PE, ponderamos que existem, grosso modo, três grandes momentos: Definição de Objetivos Organizacionais, Diagnóstico e Definição, Implementação e Retroalimentação das Ações Estratégicas.

E a partir da definição destes momentos exploraremos o processo de desenvolvimento do PE. Vamos lá?

Momento de Definição de Objetivos Organizacionais

Para iniciar qualquer Planejamento Estratégico, seja uma organização nascente ou já consolidada é necessário dar clareza aos objetivos organizacionais, mais especificamente estabelecer a missão, visão e valores. Mas o que são estes termos? Como os defino? Este será nosso trabalho nos próximos parágrafos. Sigamos!

Missão é a razão de ser da organização; representa o ramo ao qual ela pertence. A Missão visa comunicar interna e externamente o propósito da organização. Mas vem a questão: por que uma organização deve estabelecer sua Missão? Segundo Thompson Jr. e Strickland III (2000), Vasconcellos Filho e Pagnoncelli (2001) e Certo e Peter (2005), uma organização deve estabelecer sua Missão, porque:

- ajuda a concentrar esforços em uma direção comum;
- ajuda a assegurar que a organização não persiga propósitos conflitantes;
- serve de base para a alocação de recursos organizacionais;
- estabelece áreas amplas de responsabilidades por tarefas na organização;
- atua como base para o desenvolvimento de objetivos organizacionais;
- reduz o risco de tomar decisões sem orientação;
- transmite finalidade e identidade organizacionais que motivam os funcionários para dar o melhor de si;

- ajuda a organização a se preparar para o futuro;
- atrai, motiva e retém os talentos; e
- ajuda a aumentar a produtividade.

Logo, a missão serve de guia para a organização e deve estar no imaginário de todos seus membros, assim, deve ser sempre reforçada a razão de existir da organização. Para tanto, algumas perguntas são consideradas importantes no momento da formulação da Missão:

- O que a organização faz ou pretende fazer?
- Para quem?
- Para quê?
- Como?
- Onde? (atualmente, em algumas organizações, incluindo-se as públicas, é irrelevante esse quesito, pois muitas vezes o “onde” corresponde à Internet).

A Missão define quem você é e o que faz. Para ter resultado, segundo Tiffany e Petterson (1998), a Missão da organização deve:

- destacar as atividades da organização, incluindo os mercados a que ela serve, as áreas geográficas em que atua e os produtos e serviços que oferece (Cuidado! No mundo globalizado em que vivemos, esse aspecto deve ser contextualizado conforme vimos anteriormente);
- enfatizar as atividades que sua organização desempenha e que a diferenciam de todas as outras organizações do mercado; e
- transmitir o que a organização quer dizer de forma clara, concisa, informativa e interessante.

Para as empresas públicas prestadoras de serviço, o desafio é muito maior, pois prestação de serviço é algo intangível e de complexa mensuração, ainda mais se tratando de qualidade percebida, que cada um de nós visualiza de modo completamente diferente.

Após esta exposição vem à tona a seguinte questão: Como se Faz a Missão de uma Organização? A equipe responsável pela condução e organização do Planejamento Estratégico deve explicar e detalhadamente o que é Missão, e apresentar exemplos, de preferência de organizações de setores da economia diferentes da organização em que atua. Essa lógica associa-se à ideia de *benchmarking* que segundo Oliveira (2012) trata-se de um processo de investigação contínuo no qual se analisam as organizações de sucesso para utilizá-las como referência no processo de aprimorar as ações de sua organização. Após, formam-se pequenos grupos de até cinco pessoas. Dá-se um tempo para que a partir de *brainstorming* ou chuva de ideias no qual as pessoas, a partir de desafio ou pergunta estabelecida, busquem construir a Missão ou aperfeiçoar uma nova Missão para a organização, e posteriormente, cada grupo deverá apresentar sua sugestão. O mediador passa, então, a debater com todos os grupos

a fim de chegar a um consenso de texto Missão, congregando, preferencialmente, as ideias apresentadas. Definida a Missão, deve-se registrá-la em locais de visibilidade para que todos os membros tenham acesso, e sempre reforçar em eventos da organização, para que, aos poucos, invadam o imaginário dos membros da organização.

O Quadro 2 apresenta exemplos de Missão para você refletir sobre elas.

Quadro 2 – Exemplo de Missão no Setor Público	
Organização	Missão
Pró-reitoria de Gestão de Pessoas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Promover a política de gestão de pessoas da UFRN, visando ao desenvolvimento pessoal, social e profissional, zelando pelos direitos, saúde e qualidade de vida no trabalho.
Escola Nacional de Administração Pública (Enap)	Formar e desenvolver agentes públicos capazes de inovar, alcançar resultados e servir à sociedade. Somos o ambiente onde o setor público se transforma em competência, conhecimento, inovação, atitude, resultado e valor.
Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR)	Promover o desenvolvimento das cidades e regiões e a redução das desigualdades regionais.
Petrobrás	Prover energia que assegure prosperidade de forma ética, segura e competitiva.
Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)	Garantir proteção aos cidadãos por meio do reconhecimento de direitos e execução de políticas sociais.
Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG-PE)	Estruturar e coordenar a execução da estratégia do governo, por meio do apoio técnico e da integração dos órgãos do Estado, visando ampliar sua capacidade de gerar resultados para a sociedade.
Escola Municipal de Administração Pública de São Paulo (EMASP - Prefeitura de São Paulo)	Promover a capacitação, a formação e o desenvolvimento institucional, funcional, cidadão e humano dos agentes públicos e da sociedade civil.

Fonte: desenvolvido pelo autor a partir dos sites institucionais das organizações citadas.

O que compreenderam das missões exemplificadas? Perceberam que algumas são tão genéricas que cabe para qualquer tipo de organização. Tenha cuidado para que a missão reflita realmente a sua organização.

Após definição da missão, a etapa seguinte consiste no estabelecimento da Visão da organização. Ela funciona como uma bússola, mostrando a direção na qual a organização está caminhando e, além de apontar o caminho para o futuro, insta a organização ao atingimento de seus planos. A organização passa, assim, a centrar-se nos elementos constitutivos da Visão e evita, desse modo, perder tempo com aquilo que não lhe interessa.

Repare que Planejamento Estratégico (PE) é “trilha” e não “trilho”, ou seja, palavras como mudança e adaptação fazem parte do processo, pois o PE é dinâmico e não estático. Não esqueça, contudo, que não devemos mudar a toda hora o Planejamento, mas se o ambiente mudar, e o contexto assim o exigir, com certeza ele sofrerá alterações, o que inclui mudanças na Missão, Visão e Valores.

Em um conceito mais elaborado, Visão é a imagem compartilhada daquilo que os gestores da organização querem que ela seja ou venha a ser no futuro. Geralmente está expressa em uma ou duas frases que anunciam as pretensões da organização ou, em alguns casos, por meio de um quadro que explicita o que as pessoas desejam para ela.

A Visão deve ser elaborada a partir de alguns elementos, a seguir elencados, para não se tornar irreal:

- tem que motivar, inspirar as pessoas da organização. Pense na seguinte metáfora: se você está subindo uma escada, é melhor subir os degraus um a um com a certeza de que a organização está ascendendo de maneira consistente, do que subir dez a dez e correr o risco de perder a credibilidade perante os funcionários; o que poderia resultar na paralisação da organização. Portanto, é preciso que a Visão seja atingível e não fantasiosa;
- precisa representar uma força que caminha em direção à grandeza;
- tem que ser clara e concreta;
- adaptar-se aos valores da organização;
- ser fácil de comunicar, clara e simples, porém poderosa;
- mostrar aonde a organização quer chegar;
- ser fácil de ler e entender;
- abranger o espírito desejado pela organização;
- chamar a atenção das pessoas;
- descrever a situação escolhida para o futuro;
- poder ser sentida e vivenciada; e
- ser desafiadora, ir além do que é confortável.

Toda Visão tem que ter um Horizonte Estratégico, ou seja, um Horizonte Temporal no qual a organização se propõe a realizar a Visão e a finalizar a implantação das estratégias organizacionais estabelecidas. Ao término do Horizonte Estratégico, a Visão vai ser a prática da organização e, com isso, aquilo que anteriormente fora estabelecido como Visão converte-se em conquista. O Horizonte Estratégico é definido a partir da dinâmica do segmento e missão em que a organização atua. Por exemplo, em uma organização de *software*, seu Horizonte Estratégico provavelmente será de um ou dois anos, no máximo. Já em um estaleiro, como o negócio é menos dinâmico, seu horizonte deverá ser de dez a quinze anos.

A pergunta é: qual é e como é a dinâmica do seu setor e sua missão? Ao responder essas duas perguntas você estabelecerá o Horizonte Estratégico da sua organização para a Visão e o Planejamento Estratégico.

Agora, mais uma pergunta para você, partindo-se da obrigatoriedade da definição do Horizonte Estratégico. Ele deve ser divulgado pela organização, ou seja, devemos colocá-lo no texto da Visão? Essa pergunta tem a típica resposta em Administração: depende. Depende de quê?

Depende do interesse e das condições em que a organização se encontra. Ao definir a Visão e projetar o ano em que os propósitos nela definidos serão uma realidade, a organização estará comunicando ao mercado um fato, ou seja, que daqui, por exemplo, a cinco anos, ela pretende ser líder de mercado. O que os concorrentes vão fazer? Com certeza vão se movimentar, podendo inclusive boicotar e desenvolver estratégias para prejudicar a organização. Portanto, muito cuidado ao divulgar o Horizonte Estratégico, pois você vai mexer com o comportamento das organizações que estão com você no mercado. Agora, se você tiver poder de barganha muito grande, pode ser uma vantagem, pois se tiver concorrente, ele poderá se assustar com você e mudar de setor.

Assim sendo, ao divulgá-lo precisamos ter consciência do impacto que causa e de que, por isso, haverá consequências. Mas, mesmo que você não o divulgue externamente, você precisa ter clareza com respeito ao Horizonte Estratégico traçado, bem como quanto à Visão, já que a lógica é a mesma. Em se tratando de empresas públicas, o comprometimento com a Visão e com o Horizonte Estratégico é maior ainda, pois a sociedade vai cobrar o cumprimento dessas etapas assim que o Planejamento estiver concluído e poderá, inclusive, exercer algum tipo de pressão à organização.

Outro lembrete para você sobre algo que, tenho certeza, você já percebeu. Como Visão não deixa de ser uma projeção para o futuro, logo a organização não é, ainda, aquilo que ela definiu como Visão. Nossa atenção, nesse aspecto, deve voltar-se para o sentido atribuído à Visão. Repare na seguinte Visão: “Seremos reconhecidos pelos nossos clientes como uma organização que tem produtos/serviços de excelente qualidade e com um atendimento exemplar”. Qual o sentido nela expresso? Indica, de modo subjacente, que a organização não é reconhecida pelos clientes como uma organização com produtos/serviços de qualidade. E, disso, resulta outra pergunta: Será que a organização tem clientes mesmo? Ou melhor, conhece seus clientes, isto é os usuários dos seus produtos/serviços? Com a exposição desse tipo de Visão corre-se o risco de fazer com que os clientes deixem de visitar a organização ou acreditar nela; afinal, quem vai a uma organização sabendo que ela não tem qualidade? Apenas em situações de monopólio, na qual não há poder de escolha.

E a situação piora com a expressão: “[...] com um atendimento exemplar.” Percebeu? Nem o atendimento é exemplar! Em nossa experiência já vimos cada exemplo de Visão... A própria empresa denigre a sua imagem. Leia atentamente os exemplos abaixo e faça uma reflexão a partir dos ensinamentos anteriormente vistos por nós. Creio que você vai ter surpresas.

O Quadro 3 apresenta alguns exemplos de Visão:

Quadro 3 – Exemplo de Visão no Setor Público	
Organização	Visão
Pró-reitoria de Gestão de Pessoas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Ser referência na gestão de pessoas no âmbito do serviço público federal, com práticas inovadoras e atendimento de excelência.
Escola Nacional de Administração Pública (Enap)	A estratégia da Escola reflete sua visão como o ambiente onde o setor público se transforma em competência, conhecimento, inovação, atitude, resultado e valor.
Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR)	Transformar as cidades e regiões brasileiras em lugares mais justos e equilibrados.
Petrobrás	A melhor empresa de energia na geração de valor para o acionista, com foco em óleo e gás e com segurança, respeito às pessoas e ao meio ambiente.
Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)	Ser instituição de excelência no reconhecimento de direitos e gestão de benefícios sociais ao cidadão.
Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG-PE)	Até 2023, consolidar-se no cenário nacional como instituição de excelência em gestão pública orientada para resultados.
Escola Municipal de Administração Pública de São Paulo (EMASP - Prefeitura de São Paulo)	Ser referência na construção coletiva do conhecimento, enxergando o indivíduo como protagonista de seu autodesenvolvimento, da transformação social e da busca pela excelência da gestão pública.

Fonte: desenvolvido pelo autor a partir dos sites institucionais das organizações citadas.

O que compreenderam das visões exemplificadas? Interessante que algumas organizações estabelecem prazo para o alcance da visão. Perceberam que algumas são tão genéricas ou extremamente pretensiosas? Então, atenção para a construção da visão reflita algo plausível de alcance para a organização.

Repare que existe uma estreita relação entre dois elementos: tempo versus o que você quer para a sua organização no futuro. Caso haja desequilíbrio entre os dois, o êxito será difícil.

É importante ter ciência de que: *“Visão sem Ação, não passa de um sonho. Ação sem Visão é só um passatempo. Visão com Ação pode mudar o mundo”* (Joel Baker). Melhor ainda, Visão com Ação é um diferencial no processo de Planejamento Estratégico e pode mudar a sua organização.

Se Visão diz respeito àquilo que a organização quer ser no futuro, significa que ela ainda não atingiu as metas expressas na Visão. Certo! Portanto, cuidado ao divulgá-la externamente, pois você mesmo poderá estar falando mal de sua organização. Pense nisso!

E novamente retomamos a questão, e na prática como se Faz a Visão de uma Organização?

A equipe que já definiu Missão, agora vai definir a Visão. Para a elaboração da Visão, o consultor inicia explicando detalhadamente do que se trata e mostra exemplos, de preferência de organizações de setores da economia diferentes da organização em que se atua. Após, formam-se pequenos grupos de até cinco pessoas e, dentro de um tempo previamente estabelecido, devem criar a Visão. Ao final, cada equipe deve apresentar a sua sugestão. O facilitador passa a debater com todos os grupos, a fim de chegar a uma Visão que congregue, preferencialmente, as ideias apresentadas.

Com a discussão, chega-se a um consenso sobre a Visão e, por fim, coloca-se a Visão, definida coletivamente e consensuada, e com aval dos proprietários ou conselho gestor. Posteriormente, este deve ser exposto massivamente entre os *stakeholders*¹, além de junto com a Missão e também da Declaração de Valores, que exploraremos a seguir.

A Declaração de Valores faz parte da construção dos objetivos estratégicos de uma organização. Ele expressa crenças, princípios, políticas, filosofia ou ideologia. Vamos entendê-los como Valores, ou seja, como aqueles elementos nos quais acreditamos que servem para os membros da organização, na sua totalidade, como norteadores de comportamento, que são os balizadores da ação administrativa, que indicam para todos na organização o que é que deve pautar as práticas internas, em especial no processo decisório.

Portanto, devem ser valores consolidados na mente dos membros da organização para condicionar as práticas administrativas habituais, comumente são delineados pela alta administração da organização e podem contribuir para consolidação de uma cultura organizacional.

Salienta-se que valores claramente definidos podem ajudar a organização a reagir rápida e decisivamente quando ocorrem situações inesperadas. Por isso, todos os membros devem abraçar os valores da organização (TIFFANY; PETERSON, 1998).

Para Vasconcellos Filho e Pagnoncelli (2001), a Declaração de Valores tem alguns benefícios:

- cria um diferencial competitivo perante o mercado;
- baliza o processo decisório da organização;
- orienta o comportamento da organização;
- baliza o processo de formulação estratégica;
- orienta o recrutamento e a seleção de pessoas para a organização; e
- fundamenta o resultado e a avaliação da organização.

¹ *Stakeholders* qualquer indivíduo, grupo ou organização que pode afetar ou ser afetado pela realização dos objetivos dessa organização, logo envolver, consumidores, fornecedores, concorrentes, entre outros (Freeman, 1984).

Importante ter claro que cada organização definirá seus valores próprios, não algo copiado de outras. Caso isso ocorra, certamente não obterá resultados práticos. A Declaração de Valores precisa ser construída e compartilhada por todos, bem como divulgada entre seus membros.

Dica, os valores devem ser alinhados ao pensamento estratégico da organização e não deve ser reduzido a simples palavras de efeitos, mas que não reflete as práticas organizacionais, já que, desenhado desta forma, pode vir mais a prejudicar a organização do que somar positivamente para a imagem da organização.

No Quadro 4 vamos apresentar vários exemplos de Declaração de Valores:

Quadro 4 – Exemplo de Valores no Setor Público	
Organização	Declaração de Valores
Pró-reitoria de Gestão de Pessoas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte	<ol style="list-style-type: none"> 1. Comprometimento 2. Criatividade e Inovação 3. Eficiência e Eficácia 4. Ética 5. Impessoalidade 6. Integração 7. Legalidade 8. Respeito às pessoas, à liberdade de expressão e à diversidade 9. Responsabilidade social e ambiental 10. Solidariedade 11. Sustentabilidade 12. Transparência
Escola Nacional de Administração Pública (Enap)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Foco nas pessoas 2. Aprendizagem com protagonismo 3. Inovação com impacto 4. Integração com diversidade 5. Flexibilidade com integridade 6. Compromisso com o conhecimento, a ciência e a sociedade
Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Diálogo 2. Foco 3. Integração 4. Integridade 5. Inovação 6. Previsibilidade
Petrobrás	<ol style="list-style-type: none"> 1. Respeito à vida, às pessoas e ao meio ambiente 2. Ética e transparência 3. Superação e confiança 4. Orientação ao mercado 5. Resultados
Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ética 2. Respeito 3. Segurança 4. Transparência 5. Profissionalismo 6. Responsabilidade socioambiental

Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG-PE)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Credibilidade 2. Apoio Consultivo 3. Comprometimento 4. Eficiência 5. Articulação 6. Resolutividade
Escola Municipal de Administração Pública de São Paulo (EMASP - Prefeitura de São Paulo)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Construção coletiva de conhecimento 2. Fomento à cidadania 3. Formação de redes entre os agentes públicos 4. Orgulho de ser servidor 5. Respeito à diversidade 6. Universalidade de acesso aos cursos 7. Visão holística do ser humano

Fonte: desenvolvido pelo autor a partir dos sites institucionais das organizações citadas.

Observaram as Declarações de Valores exemplificadas? Perceberam quantas organizações utilizam termos extremamente genéricos que deveriam ser de prática corriqueira das organizações, como eficiência e ética? Pondero que a escolha dos valores não deve ser algo aleatório e banal, mas algo bem elaborado e que reflita as práticas da organização.

Como se faz a Declaração de Valores de uma Organização? Para elaborar a Declaração de Valores, deve-se reunir a equipe de Planejamento Estratégico e, assim, explicar detalhadamente o que é uma Declaração de Valores, com apresentação de exemplos de Declarações, de preferência de organizações de setores da economia diferentes da organização em que se atua. Após, formam-se pequenos grupos de até cinco pessoas e, dentro de um tempo previamente estabelecido, devem criar a Declaração de Valores. Ao final, cada grupo deve apresentar a sua sugestão. O facilitador passa a debater com todos os grupos, a fim de chegar a um consenso sobre a Declaração de Valores que congregue todas as Declarações apresentadas e que tenha aval do proprietário ou conselho gestor da organização, isto é, da alta administração.

Após a definição dos objetivos organizacionais – Missão, Visão e Declaração de Valores – têm-se os fundamentos básicos, pois a partir do momento em que a organização se reconhece, pode daí partir para a construção do Diagnóstico e a Definição, Implementação e retroalimentação das ações estratégicas.

Momento de Diagnóstico Organizacional

Após ter clareza dos objetivos organizacionais, é possível prosseguir com o PE, e neste próximo momento devemos compreender o contexto a partir da análise ambiental (externa e interna), na qual devemos observar o contexto externo à organização que tem impacto sobre a sua atuação (dimensões políticas, econômicas, tecnológicas sociodemográficas etc.) e no interno ponderar aspectos dos processos, trabalhadores, entre outros. Como base para a análise ambiental, comumente, utiliza-se a análise SWOT – *Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats* – também conhecida, no português, como FOFA – Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças – a qual abordamos no II Capítulo.

Para tanto, iniciamos explorando as dimensões da análise externa a partir das Oportunidades e Ameaças (*Opportunities e Threats*).

No passado, as organizações eram entendidas com sistemas fechados e não observavam dentro do processo de condução estratégica da organização o ambiente externo. Porém, esta perspectiva mudou ao longo do tempo, visto que as organizações que não estiverem em constante sintonia com o seu meio externo estão fadadas ao fracasso. Podemos observar a dinâmica do ambiente externo, algo que começou de maneira isolada nos EUA e se espalhou para o resto do mundo. Com o processo de globalização ampliando exponencialmente na década de 90 (séc. XX) ficou evidente que uma má notícia que circula do outro lado do mundo pode afetar os negócios do lado de cá, basta observar as bolsas de valores, os discursos do presidente de um país, a divulgação do balanço “vermelho” de uma grande empresa, a mudança de política econômica de uma nação... Assim, fica evidente a interdependência das organizações e o ambiente externo, por essa razão, precisamos ter atenção para não sermos pegos de surpresa e, assim, evitarmos consequências desastrosas.

É praticamente impossível afirmar que as organizações não sofrem a influência de variáveis do Ambiente Externo. Na análise do ambiente externo, as organizações devem interpretar as situações à luz de suas oportunidades e ameaças. Por oportunidade, entendemos a força ou a variável incontrolável pela organização que pode favorecer as suas estratégias. Obviamente que, para isso, ela tem que ser conhecida e depois estudada da melhor forma para ser aproveitada em benefício da organização. E a maneira de aproveitá-la é por intermédio da formulação de uma estratégia diretamente ligada a essa oportunidade (OLIVEIRA, 2007).

Ressalta-se que no ambiente externo predominam variáveis que fogem do controle da organização, isto quanto ao controle total, mas podem influenciá-la. Isso depende do poder de barganha que elas possuem, por exemplo, o poder de barganha vinculado ao tamanho ou ao poder financeiro. No caso da Administração Pública, o poder de barganha dela é maior ainda, pois é um elemento que cria as regras através de Leis e Decretos; é necessário obter uma boa governabilidade para que se possa junto com o Legislativo dialogar para tramitação de leis orçamentárias dentro das expectativas do Poder Executivo.

Iniciando pelas ameaças, estas congregam os elementos negativos, ou seja, continuam sendo uma força incontrolável pela organização e criam obstáculos à sua estratégia; no entanto, poderão ser evitadas quando conhecidas a tempo de serem administradas. São os fatores externos que dificultam o cumprimento da Missão da organização, e as situações do meio ambiente que colocam a organização em risco.

Como exemplo de variáveis ambientais e suas consequências para a organização, destacamos duas variáveis, cujo grau de importância é dado segundo o impacto causado na organização.

A tecnologia é uma delas. As organizações que estão localizadas em ambientes, onde o elemento tecnológico é incerto e dinâmico, apresentam estruturas organizacionais e processos internos completamente diferentes daquelas em que a tecnologia é mais estável.

Não há como imaginar, tecnologicamente falando, organizações como Receita Federal, Polícia Federal, INSS, SUS, que estão num mercado tão importante de prestação de serviço ao povo brasileiro, sem um departamento de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), o qual as mantém atualizadas, segundo as mudanças externas. Não precisa ser especificamente uma área da organização, contudo é importante considerar isso.

Cada organização vai reagir à turbulência tecnológica segundo sua capacidade de interpretação da realidade externa, mesmo porque o grau de abalo da tecnologia varia de uma para outra, logo vai variar, também, a forma de desenvolver mecanismos específicos para a sua leitura.

Os fatores econômicos, políticos e legais, em sentido mais amplo, e a intervenção das políticas governamentais na economia se configuram para as organizações aspectos extremamente importantes dentre as variáveis externas. No que concerne ao aspecto econômico, as organizações devem estudar a fundo elementos como a taxa de inflação e a de juros, condições da mão de obra, os níveis de preço, a política fiscal e a tributária, entre tantos outros; além disso, precisam estar interpretando constantemente se para elas tais elementos representam uma ameaça ou uma oportunidade. Logo, necessário se faz manterem-se atualizadas para compreenderem o contexto no qual estão inseridas. Bom exemplo é saber o que acontece atualmente com a taxa Selic, o câmbio do dólar e as bolsas de valores.

Diante de uma situação ameaçadora, a organização precisa criar estratégias para eliminá-la ou transformá-la em uma oportunidade e, quando diante de oportunidade, a organização precisa igualmente criar estratégias, porém nesse caso para otimizar a situação.

Analisar as variáveis ambientais que direta ou indiretamente afetam a organização é extremamente adequado para possibilitar traçar estratégias mais alinhadas aos objetivos organizacionais. Os elementos devem ser relativizados segundo o setor da indústria no qual a organização se encontra, pois uma variável vai ter mais impacto em determinado setor do que em outro. As variáveis são analisadas sob a ótica de oportunidades e de ameaças para a organização, conforme você viu anteriormente. Algumas variáveis podem ser citadas, como: tecnologia, meio ambiente, sindicato, a questão cultural e social da região onde a organização está localizada, a comunidade, os clientes, os concorrentes, os fornecedores, o Governo e suas políticas e a economia de um modo geral, como a inflação e a taxa de juros, entre outros elementos importantes para a organização.

Em resumo, Chiavenato e Sapiro (2003) afirmam que devemos estudar os seguintes ambientes:

- **Econômico:** renda real da população, taxa de crescimento da renda, configuração geográfica, padrão de consumo e poupança, nível de emprego, taxas de juros, câmbio e inflação, mercado de capitais, distribuição de renda, balança de pagamentos, Produto Interno Bruto (PIB) e reservas cambiais;
- **Político/Legal:** políticas monetária/fiscal/tributária e previdenciária, legislação tributária/comercial e trabalhista, política de relações internacionais, legislação sobre proteção ambiental, saúde e segurança, segurança do produto, políticas de regulamentação e desregulamentação, legislação federal, estadual e municipal e estrutura de poder;
- **Ecológico:** nível de desenvolvimento ecológico, índices de poluição e legislação existente;
- **Tecnológico:** passo tecnológico, processo de destruição criativa, aplicação em novos campos, identificação dos padrões aceitos, manifestações em reação aos avanços tecnológicos, aquisição, desenvolvimento e transferência de tecnologia, velocidade das mudanças tecnológicas e atualização do país, proteção de marcas e patentes, nível de pesquisa e desenvolvimento do país e incentivos governamentais ao desenvolvimento tecnológico, gasto do governo em pesquisa e transferência tecnológica;
- **Demográfico:** tamanho, densidade e distribuição geográfica da população, mobilidade da população e processo migratório, taxa de crescimento e de envelhecimento da população, taxa de casamentos, de natalidade e mortalidade, estrutura etária, estrutura familiar e residencial, nível de escolaridade e composição étnica e religiosa da população;
- **Social/Cultural:** hábitos das pessoas em relação a atitudes e suposições, crenças e aspirações pessoais, relacionamentos interpessoais e estrutura social, mobilidade entre classes, origem urbana ou rural e os determinantes de *status*, atitudes com as preocupações individuais versus coletivas, situação socioeconômica de cada segmento da população, composição da força de trabalho, estrutura educacional, veículos de comunicação de massa, preocupação com o meio ambiente e preocupação com a saúde e preparo físico, demografia da população, distribuição de renda, mobilidade social, estilo de vida da população, atitudes em relação ao trabalho e ao lazer, níveis educacionais.

E diante destas dimensões fica a questão, como realizar a Análise Externa de uma Organização? A equipe já definiu a Missão, a Visão e a Declaração de Valores, assim, deve definir as Oportunidades e as Ameaças. O facilitador explica detalhadamente o que são Oportunidades e Ame-

aças, mostrando exemplos. Divide a equipe em pequenos grupos, de até cinco pessoas, e esses pequenos grupos, em primeiro lugar, listam todos os elementos externos à organização que, direta ou indiretamente, afetam-na, para depois fazer a análise. Dá-se um tempo para que os grupos discutam sobre as Oportunidades e as Ameaças. Depois disso, cada grupo deve apresentar a sua sugestão. O facilitador passa a debater com todos os grupos, a fim de chegar à definição de Oportunidades e de Ameaças à organização buscando uma construção consensuada a partir dos resultados dos grupos. Finalizada a discussão, coloca-se o resultado da definição coletiva sobre as Oportunidades e as Ameaças em local e no PE da organização.

Após definição da análise externa, partimos para observar e analisar os pontos fortes e os fracos da organização. Os pontos fortes são características ou recursos disponíveis da organização que facilitam a obtenção de resultados. Em tese, é uma variável controlável, pois a organização pode agir sobre o problema ou situação. Os pontos fortes também podem ser compreendidos como as competências da organização, o que nos recorda a Escola do Aprendizado a partir de C.K. Prahalad e Gary Hamel que reforçam a ideia de processo do “aprendizado coletivo” como propulsor da construção de competências organizacionais, explorado no II Capítulo.

Os pontos fracos são as características ou as limitações da organização que dificultam a obtenção de resultados. Também é uma variável controlável, porque a organização pode agir sobre o problema, ou situação, na tentativa de resolvê-lo. Os pontos fracos podem ser classificados como fragilidades ou incompetências da organização. Importante você perceber a importância de conhecermos as incompetências das organizações, pois somente depois disso, poderemos formular as estratégias para eliminar ou dirimir o problema ou, então, transformá-lo em competência, ou seja, em ponto forte.

Preste muita atenção para não cometer o erro que muitas organizações cometem: não se deve formular estratégias para melhorar os pontos fracos que não têm relação direta com os objetivos organizacionais! Devemos eliminá-los, isto sim! Afinal, incompetência dessa ordem não necessita ser transformada em competência, uma vez que não tem relação com objetivos da organização, logo seria desperdiçar energia em aspectos que não ajudarão na consecução da missão e alcance da visão da organização.

A metodologia básica para realizar a Análise Interna pode ser através do estudo profundo de todos os departamentos ou das áreas funcionais da organização. Cabe lembrar que o processo de Planejamento Estratégico é válido para todo e qualquer tipo de organização, independente de setor ou tamanho. Assim, aquela que não tem as áreas funcionais bem definidas também pode utilizá-la, não há problema; pode apenas citar os elementos sem vinculá-los a nenhuma área em especial.

A Equipe de Planejamento Estratégico deve analisar todos os elementos internos à organização que julgar importantes para o processo, sempre discutindo se o elemento específico é um ponto forte ou fraco, pois no momento da programação estratégica as estratégias serão diferentes para os diferentes pontos.

E da mesma forma que tratamos nas outras dimensões, fazemos a indagação: Como se Faz a Análise Interna de uma Organização? Tal como aconteceu com as etapas anteriores, o facilitador inicia explicando detalhadamente o que são os Pontos Fortes e Fracos e mostra exemplos. Forma os pequenos grupos, cada um com até cinco pessoas. Devem ser grupos diferentes dos que formularam as Oportunidades e as Ameaças. Inicialmente, os grupos devem listar todos os elementos internos da organização para depois fazer a análise. Dá-se um tempo para as pessoas discutirem os Pontos Fortes e Fracos. Depois disso, cada grupo apresenta sua sugestão.

O facilitador passa, então, a debater com todos os grupos a fim de chegar à definição dos Pontos Fortes e Fracos da organização. Finalizada a discussão e definidos os Pontos, estes devem ser registrados no PE e reunidos com os outros elementos anteriores já desenvolvidos (Missão, Visão Declaração de Valores, Análise Externa).

Agora, com os elementos da Matriz FOFA devidamente preenchidos, a organização deve fazer uma reflexão e devidos posicionamentos e correlações, pensando o todo (interno e externo). Um exemplo de relação para a Matriz FOFA é a seguinte: há uma oportunidade para a empresa relativa à ampliação de mercado; porém ela tem um ponto fraco que consiste no fato de não possuir recursos para investir em novos equipamentos para aumentar a produção, pois com os que dispõe não consegue atender à demanda.

Como se Faz a Análise da Matriz FOFA de uma Organização?

A equipe definiu os Pontos Fortes, Oportunidades, Pontos Fracos e Ameaças, agora é preciso relacionar todos esses quatro elementos e ver as possíveis associações para transformá-los na Matriz FOFA. O Consultor explica detalhadamente como deve ser feita a inter-relação entre os elementos (Pontos Fortes, Oportunidades, Pontos Fracos e Capítulo 3 – Análise Ambiental: análise externa, análise interna e matriz FOFA, Ameaças) e, após, formam-se pequenos grupos de até cinco pessoas, que devem ser diferentes daqueles que formularam os elementos até agora. Eles criarão um esquema, como os listados nas Figuras 1 e o discutirão entre si.

Matriz FOFA	Análise Externa Oportunidades	Análise Externa Ameaças
Análise Interna Forças	Como os nossos pontos fortes podem ser empregados para tirar proveito de nossas oportunidades?	Como os nossos pontos fortes podem ser usados para impedir que as ameaças atrapalhem nossas estratégias?
Análise Interna Fraquezas	O que deveríamos fazer com os nossos pontos fracos para tirar melhor proveito de nossas oportunidades?	O que deveríamos fazer para reforçar nossos pontos fracos e impedir que nossas ameaças não nos prejudiquem mais ainda?

Figura 1 – Matriz FOFA e suas análises
Fonte: Pereira, 2016.

Uma sugestão para facilitar o processo é pegar todos os pontos fortes e buscar alguma ligação positiva ou negativa com oportunidades, ameaças e pontos fracos, ou seja, tem algum ponto forte que ajuda a aproveitar alguma oportunidade? Tem algum ponto forte que ajuda a minimizar o impacto de alguma ameaça? Tem algum ponto forte que ajuda a acabar com algum ponto fraco, ou então que ajuda a transformar esse ponto fraco em forte? Dá-se um tempo para essa discussão. Depois disso, cada grupo apresenta sua sugestão. O facilitador passa a debater com todos os grupos a fim de chegar à consolidação da Matriz FOFA da organização.

Finalizada a discussão, deve-se colocar a Matriz FOFA no PE e, nesse momento, provavelmente, a organização já deve ter uma boa noção sobre como ela se encontra, já que a Matriz FOFA proporciona uma profunda análise de toda a organização e possibilita iniciar a trajetória de construção de estratégias de ação organizacional que exploraremos no próximo momento.

Momento de Definição, Implementação e retroalimentação das ações estratégicas

Agora chegamos à etapa crucial do processo de Planejamento Estratégico. Após a definição dos objetivos organizacionais (Missão, Visão e Declaração de Valores), realização do diagnóstico organizacional via análise ambiental, chegou hora de formular o processo estratégico da organização.

Tal processo começa com você elencando as grandes Questões Estratégicas, questões abrangentes e relevantes à luz do que você listou em todas as etapas até o momento. São os grandes temas ou projetos a serem elaborados e implementados para o horizonte estratégico definido na Visão.

Para você não esquecer, mais uma vez vale lembrar: você vai montar as Questões Estratégicas com base nas etapas anteriores que você já estudou! OK?

Assim, a partir dos grandes dilemas ou questões estratégicas enumeradas a partir da construção de cada momento do PE, a equipe passa a formular as Estratégias (O que fazer?). Para cada Questão Estratégica a organização vai formular quantas Estratégias forem necessárias para resolver a Questão.

As Estratégias são a resolução das Questões Estratégicas. Esse item, bem como o da sequência, ou seja, as Ações Estratégicas, também podem ser entendidas como similares aos “Objetivos” e “Metas” de outros referenciais, pois contêm os mesmos elementos teóricos, metodológicos e práticos.

Para cada Estratégia você vai montar Ações Estratégicas (Como fazer?). As Estratégias (O que fazer?) são, muitas vezes, até fáceis, o grande desafio está nas Ações Estratégicas (no Como Fazer?). Logo, para cada uma das diferentes Estratégias, você terá várias Ações Estratégicas. Nas Ações é grande o nível de detalhamento, pois envolve o como fazer, então é importante a organização concentrar-se muito na construção de suas Ações Estratégicas porque, sem elas, a organização não vai conseguir atingir a Estratégia e, desse modo, não vai conseguir resolver suas Questões Estratégicas e, por consequência, o Planejamento Estratégico na sua totalidade.

Para cada Questão Estratégica ou Estratégia ou Ação Estratégica deve haver: um responsável, uma data de início e de término, recurso financeiro necessário (quando for o caso) e algum indicador de desempenho (quantitativo ou qualitativo).

Nesta etapa uma metodologia que serve de suporte para este processo que é o 5W2H (*What, Why, Who, Where, When, How e How much*) que a partir de alguns questionamentos servem de norteadores para construção deste terceiro momento:

- O que deve ser feito? (a ação, em si);
- Por que esta ação deve ser realizada? (o objetivo);
- Quem deve realizar a ação? (os responsáveis);
- Onde a ação deve ser executada? (a localização);
- Quando a ação deve ser realizada? (tempo ou condição);
- Como deve ser realizada a ação? (modo, meios, método, etc);
- Quanto será o custo da ação a realizar? (custo, duração, intensidade, profundidade, nível de detalhamento, etc).

Como se formulam as Questões Estratégicas, Estratégias e Ações Estratégicas de uma Organização?

Após a equipe definir a Missão, a Visão, a Declaração de Valores, o Diagnóstico Organizacional com a Análise Ambiental – Análise Externa (Oportunidades e Ameaças), a Análise Interna (Pontos Fortes e Fracos) e respectiva Matriz FOFA –, agora necessita formular o Processo Estratégico, ou seja, as Questões Estratégicas, as Estratégias e as Ações Estratégicas. O facilitador explica detalhadamente em que consiste o Processo

Estratégico e como deve ser feito, então, formam-se pequenos grupos que devem ter em mãos todos os itens até o momento discutidos para auxiliar na construção, ou seja, os dois momentos anteriores.

Primeiramente, discutem quais serão as Questões Estratégicas da organização a serem elaboradas. Nem um dos itens do Planejamento Estratégico pode ficar sem uma Questão Estratégica que direta ou indiretamente consiga responder e resolver o item específico.

Depois disso, cada grupo apresenta o que fez e o facilitador passa a debater com todos a fim de concluir as Questões Estratégicas da organização. Logo depois, separa novamente a equipe em pequenos grupos para que eles priorizem as Questões Estratégicas à luz do seu grau de impacto para a organização.

Uma possibilidade nesta etapa é utilizar a Matriz de GUT que consiste em uma ferramenta para definir prioridades baseada em três critérios: Gravidade (G), Urgência (U) e Tendência (T). A gravidade indica a intensidade dos danos que o problema pode causar se não se atuar sobre ele. A urgência considera o tempo para a eclosão dos resultados indesejáveis se não atuar sobre o problema. E a tendência considera o desenrolar que o problema terá se nenhuma ação for realizada, por exemplo tende a crescer, estável ou diminuir. A partir destes critérios se estabelecem notas de 0 a 5 para cada, sendo 5 o mais urgente. Posteriormente, gera-se uma média do preenchimento dos participantes e realiza-se uma multiplicação $(G) \times (U) \times (T)$ e as Questões Estratégicas que tiverem maior pontuação, serão priorizadas.

SAIBA MAIS

Matriz de GUT

Dentre as várias possibilidades de metodologia de priorização de ações no âmbito da organização temos a Matriz de GUT (Gravidade Urgência e Tendência) que segundo Bastos (2014) foi desenvolvida por Kepner e Tregoe como uma técnica pragmática e racional para orientar as decisões mais complexas de uma organização. Para conhecerem mais sobre o tema, recomendo a leitura destes dois textos:

- http://www.sgc.goias.gov.br/upload/links/arq_876_MatrizGUT.pdf
- https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/181033/101_00160.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Diante do debate e uso de técnica de priorização, os grupos devem chegar a um número conciso de Questões Estratégicas, que julgarem prioritárias. Depois disso, todos os grupos, sob a orientação do facilitador, verificarão as prioridades e os valores oriundos da Matriz de GUT. Assim, a organização deve resolver primeiramente a Questão que recebeu a maior pontuação.

Portanto, chega-se a uma Matriz com todas as Questões Estratégicas que foram priorizadas pela equipe.

Mais uma vez divide-se a grande equipe em pequenos grupos para que sejam elaboradas as Estratégias (O que fazer para resolver a Questão Estratégica?) para cada Questão Estratégica, para isso podemos utilizar a mesma metodologia de trabalho explicada antes. Assim que todas as Questões Estratégicas tenham as suas respectivas Estratégias, adotaremos o mesmo procedimento para as Ações Estratégicas (Como fazer para resolver a Estratégia?), ou seja, para cada Estratégia temos agora que listar as suas respectivas Ações Estratégicas.

E, desse modo, assim que os pequenos grupos concluírem, eles se reúnem para que seja finalizado o Processo Estratégico: Questões Estratégicas, com todas as Estratégias e suas respectivas Ações Estratégicas. Ao término da discussão, o facilitador e alguns membros da Equipe elaboram o documento final com todos os itens do Planejamento Estratégico. Finalizada a primeira versão completa do Plano Estratégico, a organização deve criar, nesse momento, uma equipe que terá como responsabilidade atender-se sobre a Implementação, o Acompanhamento e o Controle do Plano, qual seja, do Planejamento Estratégico. Essa equipe deve ter o respaldo de toda a organização, portanto tem que estar institucionalizada pelo nível estratégico da organização, pois de outra forma não vai conseguir cumprir com o seu maior objetivo: Colocar o Planejamento Estratégico na prática da organização, com a finalidade de ver os frutos que foram plantados em todos os processos já relatados, bem como realizar os devidos ajustes a partir do *feedback* gerado no acompanhamento e monitoramento.

O papel dessa equipe não é o de implantar em si o que está previsto no Plano, mas sim apoiar o nível estratégico e operacional. De modo que as equipes que ajudaram a realizar o PE a partir das reuniões de elaboração, e que estão no dia a dia da organização, é que implementarão, por isso estas foram convocadas para envolverem-se no planejamento para terem ciência do seu papel na implementação. Logo, o papel da equipe de PE, que menciono agora, é monitorar, controlar e avaliar as ações previstas no PE.

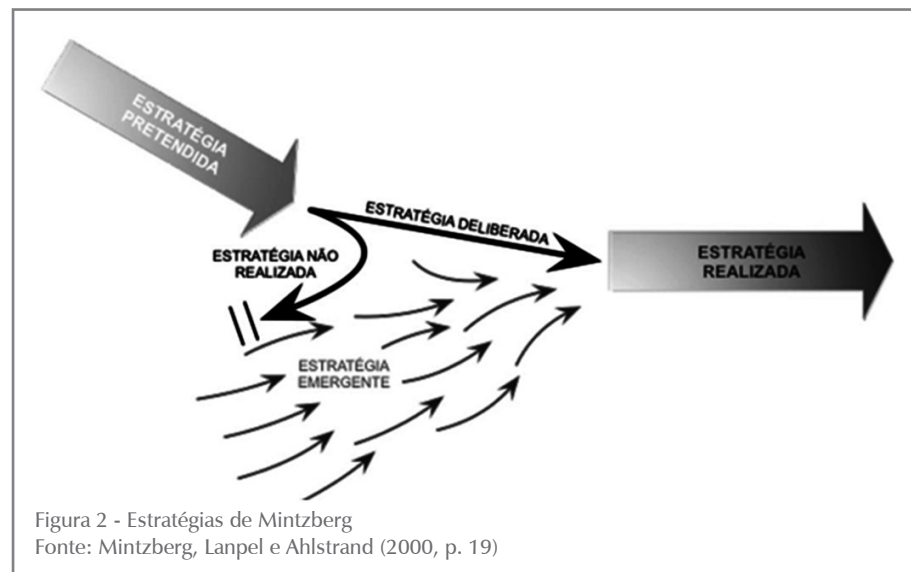


Figura 2 - Estratégias de Mintzberg
Fonte: Mintzberg, Lanpel e Ahlstrand (2000, p. 19)

A seta do meio representa a Estratégia Deliberada, ou seja, a planejada. Os autores afirmam que as várias setinhas são as Estratégias Emergentes, aquelas que podem surgir no momento da implementação por causa de mudanças do Ambiente, seja interno como externo; ou porque sugestão melhor, mais criativa, só nesse momento foi apresentada. Daí a importância da flexibilidade para se aceitar novas ideias, as quais não ocorreram antes. O fato de se flexibilizar o processo de Planejamento Estratégico é excelente, haja vista que ele jamais deve engessar a organização já que o contexto de atuação desta é dinâmico.

E com a Implementação vêm o Acompanhamento e o Controle nos quais a equipe tem como objetivo principal cuidar para que o Planejamento Estratégico seja implementado na sua plenitude.

A equipe deve criar uma sistemática de verificações (visitas, relatórios, sistemas etc.) junto aos responsáveis pelas Questões Estratégicas, Estratégias ou Ações Estratégicas a fim de averiguar o que está sendo feito efetivamente. A proposição de um cronograma de atuação vai auxiliar a equipe a visualizar o PE como um todo, a fim de saber se as Questões Estratégicas estão sendo realmente realizadas e se o cronograma de execução está ajustado entre o planejado e o executado.

Dessa forma, a equipe vai ter condições de visualizar a implantação de todo o Planejamento Estratégico. Além de atuar em uma das maiores dificuldades que consiste em envolver os responsáveis em suas ações para que eles não atrasem o cronograma de execução, pois se isso acontecer terá efeitos para todo o processo de Planejamento.

SAIBA MAIS

Uso de ferramenta visual na gestão dinâmica de projetos estratégicos

Como já reforçado ao longo do material, a materialização do Planejamento Estratégico (PE) é a etapa mais sensível e crucial para a organização. De modo que devemos nos amparar em métodos e técnicas que apoiem processo cíclico de implementação, monitoramento, controle e ajustes (vide ideia do PDCA no Capítulo II). Deste modo, surgem as ferramentas visuais de gerenciamento simplificado das ações estratégicas em processo de implementação, na qual destacamos o *Life Cycle Canvas* (LCC) desenvolvido pelo professor Manoel de Sousa Veras (2016) que se trata de uma ferramenta gerencial e visual, a partir de uma tela de canvas², que permite de forma ágil gerir todo o ciclo de vida e, se necessário, promover mudanças ao longo da implementação, pois há indicadores de fácil acesso e sistemática periódica de debate com a equipe do PE e de implementação da ação estratégica. Assim, a organização tem a possibilidade de comparar projetos (oriundos das ações estratégicas) e saber exatamente em que fase está cada um deles.

² Canvas ou o *Business Model Canvas* (BMC) criado por Osterwalder e Pigneur (2011) trata-se de uma ferramenta visual que ajuda na construção do modelo de negócio de uma organização integrando elementos importantes de gerenciamento e inovação.



fonte: <https://www.lifecylecanvas.com.br/contentdetail.php?inf=U5mQZZFSwdXTWpEWRxmUYdFSnlXW31TP>

Explore os vídeos explicativos do Prof. Manoel Veras <<https://www.youtube.com/user/DrManoelVeras/videos>> e os sites de apoio ao tema <<https://www.lifecylecanvas.com.br/>> que contém textos, vídeos e o modelo de LCC que pode ser gerado no próprio site. Não percam!!

No controle, uma das ferramentas que pode ser usada é a *Balanced Scorecard* (BSC) que tratamos no II Capítulo, que é ferramenta gerencial na mensuração de desempenho das organizações, utilizando indicadores financeiros e não financeiros a partir de quatro perspectivas: Cliente (no caso cidadão usuário do serviço público), Processos Internos, Inovação e Aprendizagem e Financeira. Para cada uma das Perspectivas citadas a organização traça Objetivos, Indicadores, Metas e Iniciativas.

Com caráter ilustrativo apresento a adaptação do BSC para o setor público realizada por Sívio Ghelman (2006).

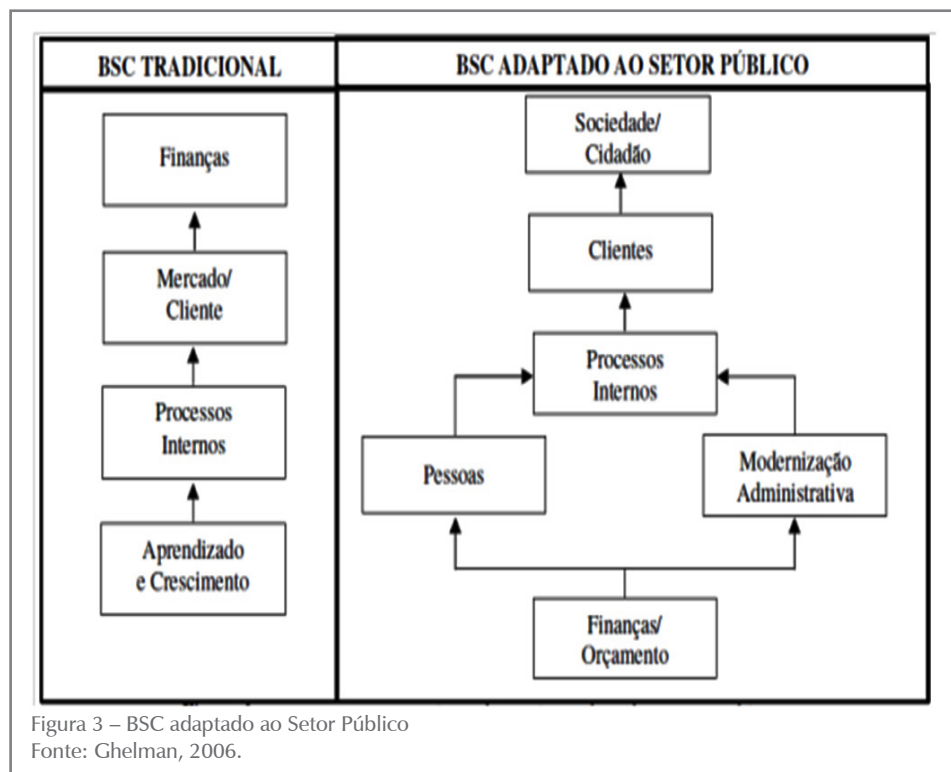


Figura 3 – BSC adaptado ao Setor Público
Fonte: Ghelman, 2006.

Segundo Ghelman (2006) a perspectiva financeira está atrelada ao orçamento e este tem efeitos positivos na perspectiva pessoas e na perspectiva modernização administrativa, dimensões recheadas de especificidades no setor público. Por sua vez, as melhorias dos processos internos perpassam pela eficácia, eficiência e efetividade da perspectiva pessoal e de Modernização Administrativa, que, por conseguinte, impacta nos usuários dos serviços públicos (tratado pelo autor como clientes) e com efeito difuso para toda sociedade.

Outra possibilidade neste processo de monitoramento é o uso de planilhas eletrônicas conforme Figura 4.

Projetos	Marcos/Ações	Executado (indicador de processo/controle)	Indicador de produto	Problema	Correção

Figura 4 – Planilha de Acompanhamento
Fonte: elaboração do autor, 2020.

Outra possibilidade é o uso de *softwares* que armazenem dados de acompanhamento de modo compartilhado entre as equipes, e de preferência com *backup*. Com estes dados é possível monitorar e avaliar gerando informações (relatórios gráficos, alertas e etc.) que são incorporados ao processo decisório, sempre na busca de aprendizado, transparência e responsabilização perante as ações empreendidas pelos gestores públicos e equipe.

Independente do suporte que utilizará neste momento deve ser observada a necessidade de reunião com lideranças estratégicas da organização para verificar e debater o andar do PE e compartilhar êxitos e correções para melhorias das estratégias.

SAIBA MAIS

Uso de *softwares* para apoio ao processo do Planejamento Estratégico

Como suporte às equipes que organizam Planejamentos Estratégicos em organizações públicas e privadas recomenda-se que visitem o portal *Software Público Brasil* do Governo Federal o qual disponibiliza no seu catálogo *softwares* deste gênero. Numa rápida busca irá encontrar como o GEPLANES (Baseado no PDCA), GPWeb (baseado no BSC), Gepnet (inspirado na gerência de projetos) e o SIMEC - Sistema Integrado de Planejamento Orçamento e Finanças (gestão de projetos e orçamentária). Explore o site <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/software-publico>>

Nesta etapa cabe esclarecer aspectos sobre o papel dos indicadores no processo de acompanhamento e monitoramento da Administração Pública. Segundo Jannuzzi (2005), os indicadores, como o nome já diz, apontam e indicam, isto é, aproximam ou sintetizam via medição aspectos relacionados a um determinado conceito, fenômeno, problema ou resultado de uma intervenção na realidade, de forma a subsidiar os diagnósticos, monitoramento e avaliação de modo a contribuir com as atividades de planejamento público.

SAIBA MAIS

Indicadores Socioeconômicos na Administração Pública

Os indicadores sociais e econômicos são fundamentais para o diagnóstico de problemas públicos e consequente formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas. O Sistema Nacional de Indicadores, liderado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE já é um espaço com diversidade e amplitude para os Governos Nacional e Subnacionais (www.ibge.gov.br) realizarem seus diagnósticos e avaliações. Além de outras bases de dados relevantes como na saúde o DATASUS (www.datasus.gov.br), na educação o INEP (www.inep.gov.br) entre outros. Para conhecer mais sobre o tema recomendo a leitura dos seguintes materiais bibliográficos:

- Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil, de autoria de Paulo de Martino Jannuzzi. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/222>>
- Indicadores socioeconômicos na gestão pública, de autoria de Paulo de Martino Jannuzzi. Disponível em: <<https://educapes.capes.gov.br/handle/capes/401251>>
- Indicadores Sociais: passado, presente e futuro, organizado pelo IBGE. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html?id=2101154&view=detalhes>>

Jannuzzi (2014) aponta que o interesse crescente pelo uso de indicadores na Administração Pública também está relacionado ao aprimoramento do controle social do Estado Brasileiro desde os anos 90 (séc. XX) e que o acesso crescentemente facilitado às informações mais estruturadas, como as novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC's), têm ajudado sobremaneira na disseminação do uso dos indicadores no setor público.

Grosso Modo, os indicadores podem ter algumas características que os classificam de acordo com a simplicidade ou complexidade que buscam retratar, como (JANNUZZI, 2014):

- **Analítico:** trata-se da medida exposta de forma direta com uma única dimensão ou variável, como taxa de mortalidade, taxa de evasão escolar;
- **Sintético:** são medidas que buscam sintetizar diversas dimensões/variáveis em um único indicador, comumente empregadas na área socioeconômica, como exemplo, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que aglutina variáveis sociais e econômicas, como qualidade de vida, renda e escolarização.

Um modo mais específico de classificação, com foco nos (JANNUZZI, 2005):

- **Insumo (*input indicators*):** são indicadores *ex-ante facto* que têm relação direta com os recursos a serem alocados, ou seja, com a disponibilidade dos recursos humanos, materiais, financeiros e outros a serem utilizados pelas ações de governo. Pode-se citar como exemplos médicos/mil habitantes e gasto *per capita* com educação;
- **Processo (*throughput indicators*):** são medidas em curso ou intermediárias que indicam o esforço na obtenção dos resultados, ou seja, mensuram o nível de utilização dos insumos alocados como, por exemplo, o percentual de atendimento de uma unidade básica de saúde e o percentual de liberação dos recursos financeiros;
- **Produto (*output indicators*):** seu foco é mensurar de modo simplificado e direto o alcance das metas físicas. São medidas *ex-post facto* que expressam as entregas de produtos ou serviços ao público. Alguns exemplos podem ser o percentual de quilômetros de estrada entregues, de casas construídas e de crianças vacinadas em relação às metas físicas estabelecidas;
- **Resultado (*outcome indicators*):** este indicador aponta de forma direta ou indireta, os benefícios ao público tendo em vista as ações empreendidas no contexto da ação pública. É bastante utilizado na lógica de gestão pública orientada a resultados. Alguns exemplos são as taxas de morbidade (doenças), taxa de reprovação escolar e de homicídios;
- **Impacto (*impact indicators*):** este é o indicador mais complexo dada sua lógica multidimensional de verificar efetividade, assim, tem relação com a sociedade como um todo e mede os efeitos das estratégias governamentais de médios e longos prazos. São exemplos o Índice Gini de distribuição de renda e o PIB *per capita*.

Mas questionamos, para que servem os Indicadores no PE? Eles são essenciais para construção de metas ainda no momento 2, quando devemos definir como estas serão mensuradas (indicador do presente e qual deseja obter no futuro), para que no momento 3 possa estabelecer monitoramento e acompanhamento de forma assertiva para, se necessário,

realizar processos de retroalimentação das estratégias estabelecidas, isto é, um ajuste no seu curso para que contribua para o alcance dos objetivos estratégicos e por sua vez da visão da organização. Por exemplo, se uma Secretaria de Saúde obtém dados sobre o déficit de médicos do Município que impacta na oferta de serviços de saúde à população e, entre as prioridades, elenca resolver o problema público, assim pode estabelecer como indicadores: número de médicos contratados (indicador de produto) ou número de médicos por mil habitantes (indicador de insumo).

Após o percurso neste III Capítulo, quando discorreremos sobre os momentos de desenvolvimento do Planejamento Estratégico, relacionando-o com metodologias e ferramentas abordadas no II Capítulo, no próximo capítulo discorreremos sobre exemplos reais de Planejamento Estratégico em organizações públicas. Até mais!

RESUMINDO

Neste Capítulo você conheceu o processo do Planejamento estratégico que para efeitos lúdicos dividimos em momentos e suas especificidades de ação.

- Planejamento Estratégico consiste num exercício constante de formulação, (re)formulação e (re)definição de objetivos prioritários e estabelecimento de ações estratégicas para a geração de impacto e entrega de valor público à sociedade;
- No primeiro momento estabelecemos a definição dos Objetivos Organizacionais a partir da Missão, Visão e Declaração de Valores:
 - Missão materializa o propósito da organização, não é o produto ou serviço ofertado (estes são meios), mas a razão de existência da organização;
 - Visão revela aquilo que a organização “quer ser no futuro”, ou seja, dentro de um horizonte estratégico. Serve como guia para as ações estratégicas e fator motivacional de todos os membros da organização no sentido do atingimento dos propósitos estabelecidos;
 - Declaração de valores são aqueles itens em que a organização acredita piamente e segue como sendo os elementos definidores da sua própria existência;

- Após sedimentando os aspectos basilares da existência da organização chegamos ao segundo momento de Diagnóstico Organizacional no qual utilizamos a análise ambiental para compreendermos as forças externas internas que podem afetar direta ou indiretamente a organização:
 - Como proposta, apresentamos aplicar a Matriz FOFA, pois ela permite à organização ter uma visão geral e profunda da sua situação forças e fraquezas (internas) e ameaças e oportunidades (externa);
- Após o diagnóstico chegamos ao momento de Definição, Implementação e retroalimentação das ações estratégicas, no qual definitivamente formulamos o processo estratégico da organização. Tal processo começa estabelecendo as grandes Questões Estratégicas, questões abrangentes e relevantes, as quais se tornarão projetos/programas a serem elaborados e implementados para alcance da Visão organizacional:
 - Como apoio para este momento utiliza-se o 5W2H (*What, Why, Who, Where, When, How e How much*) para formular uma estrutura de ação;
 - Outra ferramenta de apoio neste momento é a Matriz de GUT que consiste em uma ferramenta para definir prioridades baseada na Gravidade (G) que indica a intensidade dos danos que podem causar se não se atuar sobre ele, na Urgência (U) que considera o tempo para a eclosão dos resultados indesejáveis caso não se atue sobre o problema e na Tendência (T) que considera o desenrolar que o problema terá se nenhuma ação for realizada;
 - Outro fator relevante nesta etapa é estabelecer uma sistemática de verificações (visitas, relatórios, sistemas etc.) junto aos responsáveis pelas Questões Estratégicas, Estratégias ou Ações Estratégicas a fim de averiguar o processo de implementação e possibilidade de traçar estratégias emergentes de ajuste;
 - Por fim, apresentamos o *Balanced Scorecard* (BSC) como ferramenta gerencial de mensuração de desempenho das organizações, utilizando indicadores financeiros e não financeiros partir de quatro perspectivas: Cliente (no caso cidadão usuário do serviço público), Processos Internos, Inovação e Aprendizagem e Financeira. Para cada uma das Perspectivas citadas a organização traça Objetivos, Indicadores, Metas e Iniciativas.

ATIVIDADES

1. Após a leitura dos Capítulos II e III sugerimos que nesta atividade os estudantes façam uma pesquisa na internet sobre organizações públicas (Empresas Estatais, Ministérios, Secretarias, Diretorias, Pró-Reitorias etc.) e escolham três exemplos de que constem Missão, Visão e Declaração de Valores. Após realizar a pesquisa e coletar as informações solicitadas, e com base no conhecimento sobre o momento dos Objetivos Organizacionais gostaríamos que você elaborasse um texto dissertativo que explorasse as seguintes questões:
 - a. A Missão tem sentido? Está clara e adequada à organização? Ou é Genérica? Justifique a resposta.
 - b. A Visão expressa um horizonte futuro? Está clara e adequada à organização? Ou é Genérica? Justifique a resposta.
 - c. A Declaração de Valores tem sintonia com a Missão e Visão? Está clara e adequada à organização? Ou é Genérica? Justifique a resposta.

REFERÊNCIAS

- Ansoff, I.. **Administração Estratégica**. São Paulo: Atlas, 1983.
- CERTO, Samuel C.; PETER, J. Paul. **Administração estratégica: planejamento, implantação da estratégia**. São Paulo: Pearson, 2005.
- CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão. **Planejamento Estratégico: fundamentos e aplicações**. Rio de Janeiro: Campus, 2003.
- Freeman, R. E.. **Strategic management: a stakeholder approach**. Massachusetts: Pitman, 1984.
- GHELMAN, S. **Adaptando o Balanced Scorecard aos preceitos da nova gestão pública**. Dissertação do Mestrado em Sistema de Gestão pela Qualidade Total, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006.
- JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, 56 (2), Abr/Jun, pp. 137-160, 2005.
- JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores socioeconômicos na gestão pública**. 3 ed.. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2014.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safári da estratégia**: um roteiro pelos setores do planejamento estratégico. Tradução de Nivaldo Montingelli Jr. Porto Alegre: Bookman, 2007.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento Estratégico**: conceitos, metodologia, práticas. São Paulo: Atlas, 2012.

_____. **Administração estratégica na prática**: a competitividade para administrar o futuro das empresas. São Paulo: Atlas, 2007.

OSTERWALDER, A.; PIGNEUR, Y.. **Business model generation – inovação em modelos de negócios**: um manual para visionários, inovadores e revolucionários. Rio de Janeiro: Alta Books, 2011.

PALUDO, Augustinho Vicente; PROCOPIUCK, Mario. **Planejamento governamental**: referencial teórico, conceitual e prático. São Paulo: Atlas, 2011.

PEREIRA, Maurício Fernandes. **Administração Estratégica**. 3ª edição revisada. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES/UAB, 2016.

THOMPSON JR., Arthur A.; STRICKLAND III, Alonzo J.. **Planejamento estratégico**: elaboração, implementação e execução. São Paulo: Pioneira, 2000.

TIFFANY, Paul; PETERSON, Steven. **Planejamento estratégico**: o melhor roteiro para um planejamento estratégico eficaz. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

VERAS, Manoel. **Gestão Dinâmica de Projetos**: LifeCycleCanvas. Rio de Janeiro: Brasport, 2016.

VASCONCELLOS FILHO, Paulo de; PAGNONCELLI, Demizo. **Construindo estratégias para vencer**: um método prático, objetivo e testado para o sucesso da sua organização. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

CAPÍTULO IV

EXPERIÊNCIAS DE PROCESSO
DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO
EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Prof. Thiago Ferreira Dias

Caro estudante,

Como Capítulo de finalização deste material didático aqui serão explanados casos práticos e situações reais, de aplicação do Planejamento Estratégico nas Organizações Públicas.

Assim, resgataremos os conceitos, métodos e técnicas delineados nos três Capítulos anteriores e, a partir de levantamento documental, apresentaremos casos de definição de Missão, Visão e Valores, bem como da aplicação de Matriz FOFA como base do diagnóstico organizacional. Além de explorar as construções de estratégias realizadas por cada organização.

Esta será uma oportunidade para que verifiquem as nuances da aplicação prática das ideias de Planejamento e Estratégia no Setor Público. Recordo que alguns casos foram remix do Capítulo V do material didático produzido no âmbito do Programa Nacional de Administração Pública (PNAP) intitulado Administração Estratégica de autoria de Maurício Fernandes Pereira, cuja 3ª edição foi revisada no ano de 2016. Boa leitura, ótimas reflexões e bons estudos!

Objetivos Específicos

Ao finalizar este Capítulo, você deverá ser capaz de:

- Analisar o uso em casos reais dos momentos de desenvolvimento do planejamento estratégico e métodos e/ou ferramentas empregadas.

1. Experiências de Planejamento Estratégico em Organizações Públicas

Nessa seção, iniciamos a apresentação de alguns estudos de caso sobre o Planejamento Estratégico (PE) em Organizações Públicas.

Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE-SC

O primeiro é oriundo do *remix* que explora o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC). Pereira (2016), a partir de levantamento documental, observou como se constituiu o Plano Estratégico 2008–2011 do TCE-SC (2007) a partir da apresentação do Presidente-Conselheiro José Carlos Pacheco. Início a exposição abaixo com os elementos centrais do primeiro momento do PE denominado de Objetivos Organizacionais, que são: Missão, Visão e Declaração de Valores.

Quadro 1 – Objetivos Organizacionais do TCE-SC – PE 2008-2011

Missão

- Exercer o controle externo, por meio de ações de orientação e fiscalização, contribuindo para o aperfeiçoamento da gestão pública em benefício da sociedade catarinense.

Visão

- Ser reconhecido pela sociedade e pelos jurisdicionados, até 2011, como instituição de referência no controle da gestão pública, que prima pela qualidade, tempestividade, celeridade, e uniformidade de suas decisões.

Valores Institucionais

- **Transparência:** dar visibilidade aos atos e resultados institucionais com linguagem clara e acessível.
- **Responsabilidade:** agir com objetivo de cumprir de forma correta a função pública, respondendo pelos atos praticados e buscando o melhor resultado possível.
- **Comprometimento:** atuar com perseverança, envolvimento e espírito de equipe no desempenho de suas atividades.
- **Ética:** agir com honestidade e integridade em todas suas ações e relações.
- **Profissionalismo:** atuar de maneira íntegra e honesta no exercício da profissão, perseguindo a excelência dos trabalhos da instituição.
- **Compromisso Social:** participar de ações voltadas à preservação dos valores da sociedade.

Fonte: TCE-SC, 2007.

Ao verificar o exposto pelo TCE-SC quanto às condições de existência da organização que consolidam seus Objetivos Organizacionais, verificamos que na visão estabelece prazo para seu alcance e que, como ocorre em muitas organizações, os valores declarados apresentam elementos um tanto genéricos e que não são mais que obrigação de qualquer organização que lida com o interesse público.

Já quanto à definição do Diagnóstico Organizacional, o TCE-SC apresenta uma análise SWOT no qual inicia abordando os aspectos internos (pontos fortes e fracos) e posteriormente os externos (oportunidades e ameaças).

Quadro 2 – Pontos Fortes e Fracos do TCE-SC – PE 2008-2011**Pontos Fortes:**

- a especialização das áreas/órgãos de controle;
- a existência de normas definindo as atribuições de cada unidade;
- a implantação do novo plano de cargos e salários;
- o aumento do efetivo de pessoal e seu nível de qualificação;
- a ética profissional do corpo funcional;
- o orgulho dos servidores em trabalhar no TCE;
- a celeridade no exame e apreciação de alguns processos em relação à média geral (ECO, PCP e Consultas);
- a atualização do parque tecnológico e sua compatibilidade com os *softwares* utilizados, o potencial do banco de dados do sistema *e-sfinge*, o relacionamento com a mídia, a divulgação de atos/ fatos para o público interno por meio da intranet, *clipping* e *e-mail*;
- a transmissão interna das sessões do pleno, a atuação do TCE em sua função pedagógica (ciclos);
- o processo de ampliação das instalações (em andamento); e
- a manutenção e adequação das instalações físicas e de bens (equipamentos, veículos), assim como a elevação das disponibilidades orçamentário-financeiras (nos últimos exercícios).

Pontos Fracos:

- a carência de uma estrutura organizacional adequada às atribuições de cada unidade evitando a sobreposição de competências;
- a habilidade gerencial deficitária resultante do privilégio do mérito técnico na escolha dos gestores;
- o processo de avaliação de desempenho inadequado;
- oportunidade limitada de crescimento funcional — deficiências no plano de cargos e salários;
- falta de instrumento sistematizado que valorize as sugestões/contribuições dos servidores;
- a tramitação lenta dos processos, os procedimentos internos demorados;
- a falta de implementação das câmaras de julgamento;
- a falta de eleição das prioridades;
- a autuação de processos sobre matérias irrelevantes;
- o baixo conhecimento e utilização dos sistemas corporativos;
- a utilização de metodologias de trabalho ultrapassadas; e
- pouca interação e comunicação entre as unidades.

Fonte: TCE-SC, 2007.

Nesse olhar interno, percebemos que se apresentam algumas imprecisões, ou até termos poucos explicados, como “ECO” e “PCP” desconhecidos para nós que não fazemos parte do TCE, e até para aqueles que estão chegando na organização, o que pode gerar ruídos na comunicação organizacional.

Abaixo segue o olhar externo da organização a partir das oportunidades e ameaças.

Quadro 3 – Oportunidades e Ameaças do TCE-SC – PE 2008-2011**Oportunidades:**

- uma maior expectativa de controle social e participação popular na administração pública;
- a discussão acerca da utilidade da instituição TC;
- a realização de parcerias com entidades da sociedade civil;
- a preocupação com a qualidade na aplicação dos escassos recursos públicos, que pode e deve ser assegurada pelo TC;
- a possibilidade de maximizar a utilização dos meios disponíveis da mídia (tv aberta e fechada, internet, rádio e teleconferência) para divulgar decisões, orientações e dados;
- a implantação do governo eletrônico, facilitando o fluxo de informações com os jurisdicionados;
- a criação do Conselho dos Tribunais de Contas;
- a discussão de uma lei orgânica para os Tribunais de Contas;
- a participação dos TCs na alteração das Leis n. 4.320/64, 8.666/93 e de previdência estadual;
- a implantação dos sistemas de controle interno no âmbito municipal, os quais devem atuar em apoio ao controle externo; e
- a participação no Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros (PROMOEX), pela possibilidade de modernização, aperfeiçoamento e uniformização de conceitos, procedimentos e decisões.

Ameaças:

- o aumento e/ou alteração da estrutura do poder público, a ausência e/ou insuficiência de planos e projetos de governo claros e consolidados;
- a falta de compromisso de gestores públicos com o cumprimento efetivo das ações previstas nas leis, nos convênios e nos orçamentos;
- o aumento das ações em que há conjugação de esforços do poder público e da iniciativa privada, dada a ainda baixa transparência e clareza das relações entre público e privado;
- a falta de clareza maior e da devida defesa judicial das prerrogativas da corte de contas;
- a ampliação das espécies tributárias que deixam de compor a base da repartição de receitas entre os poderes;
- a assistemática da legislação que orienta a ação administrativa;
- a inadequação da legislação existente para a execução das decisões do TC;
- o grau considerável de risco existente na gestão de recursos dos fundos de previdência e a co-responsabilidade dos órgãos e poderes;
- a diversidade de plataformas de tecnologia de informações existente entre as unidades gestoras e a necessidade de operação integrada de sistemas informacionais;
- a percepção de que o Tribunal de Contas não atua com celeridade;
- o desconhecimento, por parte da sociedade, das ações do Tribunal e da própria existência da instituição;
- o aumento da percepção da corrupção e da crítica à ação do Tribunal;
- a falta de credibilidade generalizada nas instituições públicas e no próprio Tribunal de Contas.

Fonte: TCE-SC, 2007.

Pondera-se que foram elencados vários aspectos externos que podem servir de alavanca para elaboração das Questões Estratégicas.

SAIBA MAIS

PROMOEX

Objetiva a modernização do conjunto de Tribunais de Contas que atuam nos Estados, Distrito Federal e Municípios, principalmente através da capacitação de pessoal, introdução de novos procedimentos e sistemas organizacionais e investimentos em informática. Visite o site <<https://inst-rui-barbosa.jusbrasil.com.br/noticias/2896974/conheca-o-promoex>> para saber mais. Fonte: Portal dos Tribunais de Contas do Brasil (2008).

Terceiro momento de Definição, Implementação e retroalimentação das ações estratégicas do TCE-SC.

Quadro 4 – Objetivos Estratégicos do TCE-SC – PE 2008-2011

Objetivos Estratégicos

- Contribuir para o aprimoramento da gestão pública.
- Fortalecer a imagem do TCE/SC perante a sociedade.
- Ampliar e fortalecer parcerias com entidades públicas e privadas.
- Reduzir o tempo de análise e julgamento dos processos.
- Aperfeiçoar os processos de controle externo.
- Atuar de forma seletiva.
- Buscar o efetivo cumprimento das decisões.
- Aprimorar a gestão do conhecimento e do uso dos recursos tecnológicos.
- Elevar o nível de satisfação dos servidores.
- Desenvolver uma cultura orientada para a comunicação estratégica.
- Desenvolver competências gerenciais e técnicas.
- Assegurar os recursos necessários ao funcionamento do TCE.
- Racionalizar a utilização dos recursos financeiros disponíveis.

Fonte: TCE-SC, 2007.

Ao analisar verificamos que, à luz do Diagnóstico Organizacional, o TCE-RS estabeleceu os Objetivos Estratégicos, que equivalem ao que denominamos no III Capítulo de Questões Estratégicas. Agora partiremos para expor um novo caso concreto de uso do PE em organização pública.

Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR

Com a criação do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) no ano de 2019, oriundo da fusão de políticas públicas e pastas governamentais, este órgão empreendeu esforços, com o apoio da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), em desenvolver o que denominou de Planejamento Estratégico Institucional (PEI) para o período 2020-2023.

Assim, foram realizadas oficinas presenciais com as equipes do MDR para definição do Objetivo e Diagnóstico Organizacional, além da Definição, Implementação e retroalimentação das ações estratégicas. Vamos iniciar com o primeiro momento que, através das oficinas sedimentos, estabeleceu os seguintes Objetivos Organizacionais:

Quadro 5 – Objetivos Organizacionais do MDR – PEI 2020-2023

<p>Missão</p> <ul style="list-style-type: none"> Promover o desenvolvimento das cidades e regiões e a redução das desigualdades regionais. <p>Visão</p> <ul style="list-style-type: none"> Transformar as cidades e regiões brasileiras em lugares mais justos e equilibrados. <p>Valores</p> <ol style="list-style-type: none"> Diálogo Foco Integração Integridade Inovação Previsibilidade
--

Fonte: MDR, 2020.

A missão resguarda coerência com a proposta de criação do Ministério, todavia a missão não traz uma clareza de como será mensurado seu alcance, ainda está um tanto subjetivo. E, como já reconhecido em outros exemplos, os valores são bem genéricos e não trazem a especificidade do órgão.

É interessante que no documento disponibilizado no MDR não consta a estruturação do Diagnóstico realizado, que seria o segundo momento. Em contrapartida, o terceiro momento traz riqueza de informações como a construção. Primeiro ponto é que o MDR amparou-se no *Balanced Scorecard* (BSC) para construção da sua estratégia de atuação que se desdobra em Objetivos Estratégicos e estes em um novo termo que é a Cadeia de Valor Simplificada que segundo o MDR (2020, p.1) trata-se de:

apresentar os principais macroprocessos finalísticos e de apoio, ou seja, o conjunto de atividades desempenhadas pela organização em nível macro, e que propiciam a geração de valor público que o MDR entrega para a população.

Assim temos para cada dimensão do BSC os Objetivos Estratégicos que estão associados (Quadro 6), e que posteriormente serão desdobrados em metas objetivas e com indicadores de acompanhamento.

Quadro 6 – BSC e Objetivos Estratégicos do MDR – PEI 2020-2023

Dimensões do BSC			
	Sociedade	Processos Estruturantes	Suporte
Objetivos Estratégicos	<ul style="list-style-type: none"> Desenvolver a Capacidade Produtiva das Regiões. Melhorar o ambiente das cidades e Regiões. 	<ul style="list-style-type: none"> Fomentar o Ordenamento Territorial e Urbano. Induzir a Estruturação produtiva nas Regiões. Ampliar a Segurança Hídrica e o Acesso ao Saneamento. 	<ul style="list-style-type: none"> Aperfeiçoar a comunicação interna e externa. Fomentar parcerias com o setor privado. Aprimorar a Gestão e a Governança de TIC.

		<ul style="list-style-type: none"> • Melhorar a Gestão dos Recursos Hídricos e dos Serviços de Saneamento. • Ampliar o Acesso à Moradia Digna para Famílias de Baixa Renda. • Melhorar as Condições de Habitabilidade dos Assentamentos Precários. • Fortalecer a Gestão de Riscos e de Desastres. • Melhorar a Mobilidade nas Cidades e Regiões. • Integrar as Políticas Públicas para o Desenvolvimento de Cidades e Regiões. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aprimorar a Governança Corporativa. • Promover a valorização dos servidores. • Realizar a gestão orçamentária com foco estratégico.
--	--	---	---

Fonte: MDR, 2020.

Percebam que, para melhor visualização das dimensões do BSC e dos Objetivos Estratégicos, foi construído um Mapa Estratégico que estabelece esta relação.



Figura 1 – Mapa Estratégico do MDR – PEI 2020-2023
Fonte: MDR, 2020.

Como também construíram a Cadeia de Valor Simplificada que representa os macroprocessos finalísticos e de apoio, conforme Figura 2. Diante do exposto percebam que remetem a ações concretas que gerarão benefícios à população, e conseqüentemente à consecução da missão do MDR.



Figura 2 – Cadeia de Valor Simplificada do MDR – PEI 2020-2023
Fonte: MDR, 2020.

Ressalta-se que os Objetivos Estratégicos associados à Cadeia de Valor do PEI do MDR se desdobrarão em 27 (vinte e sete) entregas estratégicas (para saber mais acesse <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/acessoainformacao/EEs03.20.pdf>), como uma destas expostas abaixo:

Título da Entrega Estratégica: 14 - Famílias Atendidas com Urbanização de Assentamentos Precários Unidade: SNH
Responsável: Secretário Nacional de Habitação

Objetivos Estratégicos: 2 – Melhorar o ambiente das cidades e regiões; e, 8 – Melhorar as condições de habitabilidade dos assentamentos precários. Indicadores: 6 – Domicílios adequados; e, 18 – Taxa de domicílios adequados. Metas até 2023: 6 – Atingir 1.822.063 beneficiários com a ampliação do acesso a moradia e a melhoria das condições de habitabilidade; e, 18 – Aumentar de 81,5% para 86,3% a proporção de domicílios particulares permanentes adequados.

Código do Programa PPA: 2220 – Moradia Digna Código da Ação Orçamentária/Não Orçamentária: Todas

Critério de escolha da Entrega	Assinale com um "X"	Observações gerais
Obra / empreendimento PPA 2020/2023	X	
Prioridades Casa Civil		
Recomendação órgãos de controle		

OBJETIVO	JUSTIFICATIVA	REDE DE APOIO
<ul style="list-style-type: none"> Ampliar o acesso à moradia digna para famílias de baixa renda; Melhorar as condições de habitabilidade dos assentamentos precários. 	<ul style="list-style-type: none"> Déficit habitacional; Inadequação habitacional. 	<ul style="list-style-type: none"> Min. Economia; Inst. Financeiras; Entidades Priv. S/Fins Lucrativos; Gov. Estaduais e Municipais; Setor da Construção Civil.

ENTREGAS INTERMEDIÁRIAS/PRAZOS/RESPONSÁVEIS		
Entrega	Prazo previsto	Responsáveis:
Revisão de normas legais	31/12/2019	DUR/GABIN
Revisão de normas infr legais	31/03/2020	DUR/GABIN
Estabelecimento de fluxo processual para atendimento às demandas de urbanização de assentamentos precários	31/03/2020	DUR/GABIN
20.000 famílias beneficiárias (*)	31/12/2020	DUR
40.000 famílias beneficiárias (*)	31/12/2021	DUR
60.000 famílias beneficiárias (*)	31/12/2022	DUR
80.000 famílias beneficiárias (*)	31/12/2023	DUR

(*) cumulativo

RISCOS	ATORES	MURAL DE IDEIAS
<ul style="list-style-type: none"> Contingenciamentos orçamentários; Mudanças na metodologia de cálculo da inadequação de domicílios; Cenário Macroeconômico; Disponibilidades FGTS → Alterações legais na destinação dos recursos ⇒ Aumento da informalidade trabalho. 	<ul style="list-style-type: none"> Famílias de baixa renda residentes em assentamentos precários; Gov. Estaduais e Municipais; Trabalhadores da cadeia da Construção Civil. 	<ul style="list-style-type: none"> Melhorar o ambiente das cidades e regiões; Articulação com a geração de trabalho, emprego e renda; Articulação com as demais políticas públicas relacionadas à infraestrutura e ao atendimento a famílias socialmente vulneráveis.

Figura 3 – Exemplo de Entrega Estratégica do MDR – PEI 2020-2023
Fonte: MDR, 2020.

Observe que nele temos esmiuçados os dados, como:

- Nome da Entrega Estratégica;
- Responsável;
- Objetivo Estratégico a que está associado;
- Indicadores e Metas;
- Código de identificação;
- Objetivo, Justificativa e Rede de apoio para Entrega Estratégica;
- Desdobramento das metas a serem entregues;
- Riscos existentes (ameaças);
- Público beneficiário e ideias a mais para as Entregas Estratégicas.

Aqui apresentamos apenas uma, mas há um quadro síntese neste modelo para cada Entrega Estratégica, e cada uma está associada a um Objetivo Estratégico, que por sua vez está alinhado a uma Dimensão do BSC, numa relação de imbricamento sincronizado.

Para uma visão mais aprofundada sobre o PEI 2020-2023 do MDR recomendo a leitura do seu documento o qual relata o processo de execução das oficinas e traz pormenorizado cada elemento constante no seu PEI (Acessem <https://www.gov.br/mdr/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/planejamento-estrategico-institucional>).

Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina – CEE/SC

Nosso terceiro exemplo, oriundo do *remix* explora o caso desenvolvido pelo Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina – CEE/SC, no qual Pereira (2016), valendo-se de levantamento documental, observou como se constituiu o Plano 2014 do CEE/SC, a partir da apresentação do seu Presidente Prof. Adélcio Machado.

Início a exposição com os elementos centrais do primeiro momento do PE denominado de Objetivos Organizacionais, que são: Missão, Visão e Declaração de Valores.

Quadro 7 – Objetivos Organizacionais do CEE/SC – Plano 2014

Missão

- Contribuir para o desenvolvimento da educação com qualidade, por meio da normatização, regulação e acompanhamento do sistema estadual de ensino.

Visão 2014

- Ser reconhecido pela comunidade educacional como um Conselho de Educação de excelência, pela contribuição para a qualidade de ensino no Estado de Santa Catarina.

Declaração de Valores

- Ética
- Compromisso com a Educação de Qualidade
- Justiça
- Respeito com a Sociedade
- Credibilidade
- Democracia
- Transparência

Fonte: Conselho, 2013.

Este exemplo esclarece as inúmeras possibilidades de uso do PE, seja numa grande organização pública ou em pequenas unidades (departamento, Conselhos etc.) desde que estas queiram pôr em prática estratégias organizacionais, a fim de ampliar a eficácia, eficiência e efetividade de suas ações.

Como exposto, este foi um plano com objetivo de curto ou médio prazo, que deixa bem claro a razão de existir do CEE/SC. Todavia, apresenta limitações, por exemplo, não fica claro como e quando a visão será mensurada quanto ao alcance, e também os valores apresentam elementos retóricos, como o caso da Justiça, Democracia e Transparência que são elementos intrínsecos à Administração Pública brasileira.

Quadro 8 – Diagnóstico Organizacional Interno do CEE/SC – Plano 2014

Pontos Fortes

- Disposição política do CEE em estabelecer um regime de colaboração na organização e no fortalecimento dos Sistemas Municipais e Estadual.
- Equipe interna funcional (identificada com o trabalho e qualificada).
- Cultura receptiva à mudança.
- Rito processual com autonomia para as comissões e funcionamento do plenário.
- Cumprimento dos horários das reuniões.
- Espaço Físico próprio e adequado para os trabalhos desenvolvidos.
- Compromisso com a qualidade do trabalho desenvolvido no CEE/SC.
- Espaço físico e localização.
- Ambiente de trabalho.
- Sede própria com infraestrutura disponível.
- Cordialidade no relacionamento entre conselheiros e funcionários.
- Agilidade no andamento dos processos.
- Qualidade do sistema regulatório.
- Flexibilidade nas adequações necessárias.
- Abrangência das normatizações.
- Equipe do CEE comprometida com os trabalhos.

Pontos Fracos

- Falta de calendário para definir data limite para entrada de processos para análise no ano em curso.
- Necessidade de organização do espaço físico.
- Tecnologia da Informação.
- Equipe administrativa e técnica reduzida.
- Ausência de assessoria jurídica.
- Ausência de política de capacitação dos funcionários e de novos conselheiros.

Fonte: Conselho, 2013.

Já no segundo momento expõem os elementos de diagnóstico interno e externo como resultado da aplicação da Matriz FOFA. No Quadro 7 são esboçados os elementos internos ao CEE/SC.

Por sua vez, no Quadro 9, temos os elementos subjacentes ao controle do CEE/SC, caracterizados como dimensões externas de impacto às atividades da organização.

Quadro 9 – Diagnóstico Organizacional Externo do CEE/SC – Plano 2014**Oportunidades**

- Facilidade de acesso às informações sobre educação dos diversos organismos públicos e privados.
- Política de avaliação do MEC.
- Reconhecimento da importância da educação pela sociedade / Cenário Educacional Nacional.
- Facilidade de comunicação com outros órgãos educacionais.
- Importância de interação com os sistemas municipais de educação, estadual e federal/ regime de colaboração.
- Elevação dos patamares da qualidade de ensino.
- Universalização do Ensino Médio.
- Expansão da Ed. Profissional e Ensino Médio noturno.
- SDR / GERED's no sentido de construir uma política de supervisão de ensino e capacitação.
- Sistema de Educação estruturado e funcionando.
- Existência de rubrica específica para o CEE no Orçamento da SED do Estado.
- Parcerias com entes públicos e privados.

Ameaças

- Tendência de concentração das Políticas Educacionais com a fragilidade dos sistemas estaduais.
- Concentração de entrada de processos próximo ao final do ano.
- Inconstância de regras de avaliação do Sistema Federal de Ensino.
- Demora para publicação dos atos de homologação.

Fonte: Conselho, 2013.

Com o contexto gerado a partir da Matriz FOFA, o CEE/SC propiciou subsídios para que, no terceiro momento, a organização pudesse elencar as Questões Estratégicas a serem desenvolvidas pelo PE, como segue no Quadro 10.

Quadro 10 – Questões Estratégicas do CEE/SC – Plano 2014**Questões Estratégicas**

- Fortalecer o relacionamento político-institucional com órgãos educacionais e governamentais.
- Instituir programa de capacitação e atualização dos Servidores e Conselheiros.
- Reestruturar e Modernizar a infraestrutura física, material, tecnológica e do quadro de pessoal.
- Implementar o Sistema Interno e Externo de Gestão da Informação integrado e transparente.

Fonte: Conselho, 2013.

O caso do CEE/SC como do TCE-SC não vai adiante a esmiuçar as metas e indicadores e possíveis programas/projeto para atuação nas Questões Estratégicas. A seguir teremos mais um exemplo de relato de aplicação do PE no setor público.

Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte (ALRN)

A partir do ano de 2015, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte (ALRN) iniciou o processo de construção de planejamentos estratégicos alinhados com os biênios da mesa diretora de modo a nortear as ações administrativas da Casa Legislativa.

Para apresentação trarei o Planejamento Estratégico 2017-2018 o qual foi formulado pela assessoria de planejamento estratégico e comissão devidamente nomeada e com a participação dos servidores.

Num primeiro momento foram realizados diagnósticos, com uso da matriz FOFA, via aplicação de questionários com servidores efetivos, comissionados e cedidos, atuantes na ALRN.

Posteriormente, como o material coletado foram realizadas reuniões com equipe do Planejamento Estratégico 2017-2018, as quais possibilitaram esboçar os seguintes Objetivos Organizacionais:

Quadro 11 – Objetivos Organizacionais da ALRN – PE 2017-2018	
Missão	
<ul style="list-style-type: none"> • Representar a sociedade potiguar, promovendo o estado democrático de direito, legislando e fiscalizando o poder executivo, compatibilizando com o interesse da sociedade, sendo o referencial de excelência na ação legislativa. 	
Valores:	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Ética; 2. Igualdade; 3. Liberdade de Expressão; 4. Respeito; 5. Transparência. 	

Fonte: Russo, 2017.

Neste primeiro momento verificamos que a ALRN não estabeleceu horizonte futuro, isto é uma visão e, como ocorre nas outras organizações, os valores são elementos que não trazem diferencial, e sim, são valores previstos nos princípios da Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência).

Já o segundo momento do Diagnóstico foi privilegiado pela aplicação de questionário e oficinas de grupos focais conduzidos pela equipe técnica do Planejamento Estratégico, que realizou o tratamento e análise dos dados coletados, que culminou com o que foi denominado de Nó Estratégico, os gargalos a serem ponderados para delinear ações estratégicas da ALRN, conforme Figura 4.

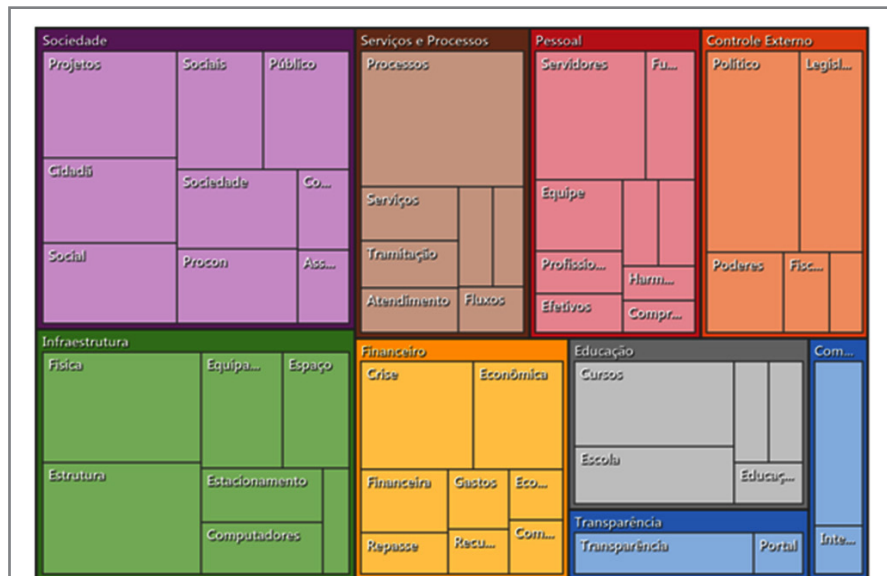
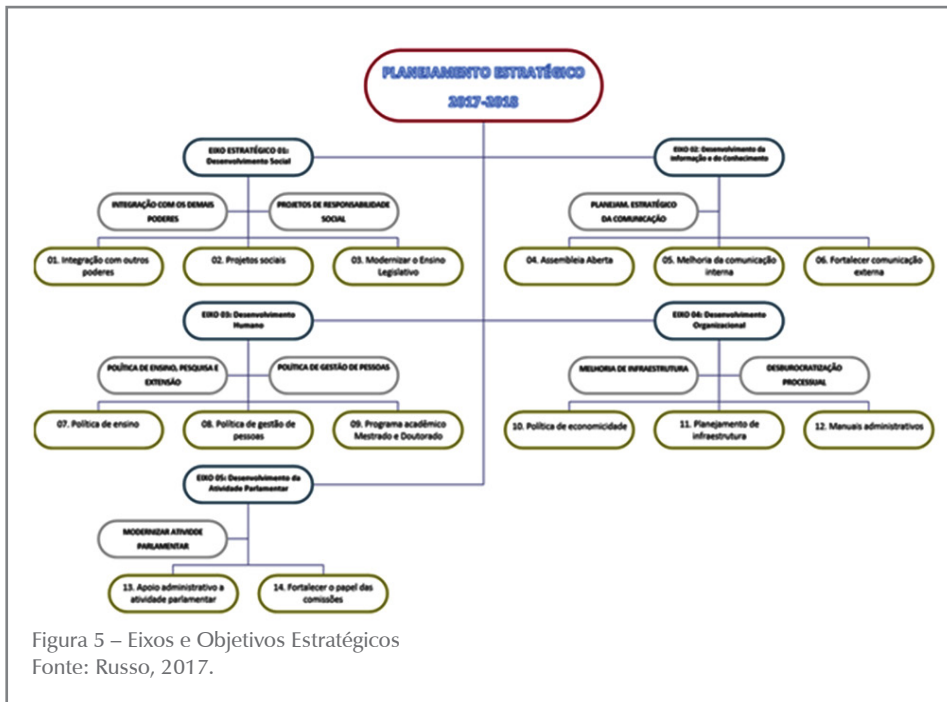


Figura 4 – Nós Estratégicos
Fonte: Russo, 2017.

Seguindo para o terceiro momento do PE, a equipe técnica do Planejamento Estratégico, a partir do uso do BSC, consolidou eixos estratégicos (o que seria as dimensões do BSC) de atuação para dar conta dos problemas a serem enfrentados, obtidos a partir da matriz FOFA, além de desdobrar-se em Objetivos Estratégicos que foram construídos e divididos em projetos de ação, conforme Figura 5.



Logo verificamos que o BSC apresenta quatro eixos estratégicos, que são: desenvolvimento da informação e do conhecimento, desenvolvimento humano, desenvolvimento organizacional e desenvolvimento da atividade parlamentar.

Como desdobramentos dos Objetivos Estratégicos foram desenvolvidos projetos de ação com respectivos produtos e indicadores de monitoramento, conforme exemplo do Quadro 12.

Quadro 12 – Exemplo de Projeto associado ao Objetivo Estratégico Realizar Política de Gestão de Pessoas

PROJETO 07: Definir Política de Ensino da Escola da ALRN com aumento da integração com o departamento gestão de pessoas

O objetivo principal desse projeto é instituir uma política de ensino da Escola da Assembleia para intensificar e ampliar a capacitação dos servidores em sintonia com a planificação estratégica. Para atender esse objetivo serão necessários alcançar os seguintes **produtos do projeto**:

PRODUTO 01: Atualizar o regimento interno da Escola da Assembleia;

PRODUTO 02: Intensificar a capacitação técnica dos servidores da ALRN através da modernização da escola e de parcerias para auxiliar o fortalecimento do Legislativo Municipal do Estado;

PRODUTO 03: Investir na Educação à Distância (EAD) para educação legislativa;

PRODUTO 04: Acompanhar, junto ao departamento de Gestão de Pessoas, a evolução do quadro funcional, atuando de forma contínua no planejamento dos cursos;

PRODUTO 05: Estabelecer parcerias com órgãos públicos.

Justificativa do Projeto: O principal benefício desse projeto será formar servidores capazes de exercer suas atividades profissionais visando eficiência e eficácia dos recursos aplicados na gestão administrativa e legislativa. Essa capacitação do servidor visa ao fortalecimento do Poder Legislativo e do reconhecimento e valorização dos servidores e da prestação de serviços de acordo com os anseios da comunidade.

Justificativa de Custo do Projeto: Toda política educacional da Escola da Assembleia não terá custos de execução. Entretanto, deverá ser realizado um investimento na educação à distância para colaborar com a atuação da Escola em todo o Estado, através de seus programas e de suas capacitações em conjunto com programas da ALRN.

ATRIBUTOS FINANCEIROS DO PROJETO

CUSTO DO PROJETO		VIABILIDADE FINANCEIRA	
Produto 01	Custo zero*	PRODUTO 01	SIM
Produto 02	Custo zero*	PRODUTO 02	SIM
Produto 03	R\$ 30.000,00 por ano	PRODUTO 03	SIM
Produto 04	Custo zero*	PRODUTO 04	SIM
Produto 05	Custo zero*	PRODUTO 05	SIM
		Previsão Orçamentária	SIM

* Nenhum custo adicional ao orçamento previsto pela ALRN

MARCOS, RESPONSABILIDADES E INDICADORES DE DESEMPENHO DO PROJETO

MARCOS DO PROJETO

Regimento Interno da Escola da Assembleia	Escola da ALRN
Levantamento de demandas departamentais sobre capacitações técnicas aos servidores	Escola da ALRN
Levantamento de demandas das Câmaras Municipais sobre capacitações técnicas aos servidores	Escola da ALRN
Projeto de expansão do ensino à distância	Escola da ALRN
Levantamento de demandas para atender programas de gestão de pessoas	Coordenadoria de Gestão de Pessoas
Avaliação da evolução dos servidores nas suas atividades após a capacitação desenvolvida	Coordenadoria de Gestão de Pessoas
Relação de órgãos públicos com parcerias com a Escola	Escola da ALRN
Planejamento Estratégico da Escola da ALRN 2017-2020	Escola da ALRN

PROJETO	produto	SETOR	responsável
Regimento Interno da Escola	01	Escola da ALRN	Nomes
Avaliação do novo regimento interno	01	Procuradoria Geral	Nomes
Planejamento Estratégico da Escola da ALRN – 2017/2020	01	Escola da ALRN	Nomes
Levantamento de demandas departamentais sobre capacitações técnicas aos servidores	02	Escola da ALRN	Nomes
Levantamento de demandas das Câmaras Municipais sobre capacitações técnicas aos servidores	02	Escola da ALRN	Nomes
Avaliação de desempenho dos cursos de capacitação realizados ao servidor da ALRN	02	Escola da ALRN	Nomes
Projeto de expansão do ensino à distância	03	Escola da ALRN	Nomes
Levantamento de demandas para atender programas de gestão de pessoas	04	Gestão de Pessoas	Nomes
Evolução dos servidores nas atividades após a capacitação desenvolvida	04	Gestão de Pessoas	Nomes
Relação de órgãos públicos com parceiras com a Escola	05	Escola da ALRN	Nomes
Ação de captação de convênios	05	Escola da ALRN	Nomes
Avaliação do instrumento de convênio da Escola da ALRN	05	Procuradoria Geral	Nomes
Monitoramento	01, 02, 03, 04 e 05	Equipe P.E.17-18	Nomes
Acompanhamento Geral	01, 02, 03, 04 e 05	Coordenação Técnica	Nomes
INDICADORES DO PROJETO			
Número de cursos de capacitação técnica por semestre	Acréscimo de 5% semestre anterior		Percentual
Número de servidores certificados com capacitação técnica no semestre	250 ou 10% do quadro funcional		Unidade
Número de cursos de capacitação	100 por ano		Unidade
Número de cursos oferecidos com foco no legislativo municipal	10 por ano		Unidade
Número de títulos de cursos EAD oferecidos em plataforma própria (a partir de 2018)	20 por ano		Unidade

Número de cursos de Pós-Graduação mantidos por ano	10 cursos em andamento	Unidade
Número de Câmaras Municipais atendidas através de convênio	Ampliar em 10% ano anterior	Percentual
Ações desenvolvidas em parceria com outras instituições (cursos e projetos)	05 por ano	Unidade
Avaliação de Desempenho do conteúdo oferecido nos cursos de capacitação técnica realizada pelos discentes ao final do curso	80%	Percentual
Avaliação de Desempenho dos professores responsáveis dos cursos de capacitação técnica realizada pelos discentes ao final do curso	80%	Percentual
Avaliação de Desempenho dos serviços oferecidos pela Escola da Assembleia nos cursos de capacitação técnica realizada pelos discentes ao final do curso	70%	Percentual
Total de Indicadores atingidos	90%	Percentual

Fonte: Russo, 2017.

No caso para cada Objetivo Estratégico foram construídos projetos de ação com sua descrição, produtos (que se equiparam às entregas do PEI do MDR), justificativa, etapas de execução, responsabilidades e indicadores (em sua maioria, indicadores de processo).

Verificamos que o PE da ALRN apresenta um nível de detalhamento amplo, que possibilita um melhor aproveitamento na etapa de monitoramento e avaliação da implementação do PE.

SAIBA MAIS

Planejamento Estratégico da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte

Para conhecer mais sobre a experiência do PE da ALRN, recomendo a leitura das seguintes publicações:

- Projeto de Intervenção Direcionamento Estratégico da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte (2017), de autoria de Carlos Eduardo Artioli Russo. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/24477/1/CarlosEduardoArtioliRusso_DISSERT.pdf>
- O Alinhamento Estratégico para a confecção do portfólio de projetos no caso do Planejamento Estratégico 2017-2018 da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte (2019), autoria de Carlos Eduardo Artioli Russo, Alexandre do Vale Lima, Josué Vitor de Medeiros Júnior. Disponível em: <<https://periodicos.uninove.br/gep/article/view/10992>>

- O Direcionamento Estratégico na Administração Legislativa: a experiência da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte (2020), de autoria de Carlos Eduardo Artioli Russo, Thiago Ferreira Dias, Marcos Fernando Machado de Medeiros e Lucas dos Santos Costa. Disponível em: <<https://ojs.ccsa.ufrn.br/index.php/interface/article/view/1181>>

Aqui finalizamos a disciplina brindando com apresentação de casos reais de uso do PE, e esperamos que este conteúdo teórico e prático abordado contribua para sua trajetória profissional e pessoal.

RESUMINDO

Neste Capítulo exploramos quatro casos reais de aplicação do Planejamento Estratégico no setor público, desde o Poder Executivo ao Legislativo. Nosso objetivo foi trazer luz sobre como podemos aplicar concretamente os conhecimentos teóricos sobre PE, e como podemos adaptar simplificando ou refinando com mais complexidade o plano.

Como perceberam, devemos enfatizar que cada organização pública tem suas peculiaridades e que os conhecimentos teóricos sobre Planejamento e Estratégia (métodos e ferramentas) devem ser relativizados e adequados seu uso a cada realidade.

Ao abordar o PE de forma genérica nos Capítulos I, II e III, possibilitamos um arsenal de conhecimento que, deslocado aos casos reais com os quais irão lidar, deve ser uma base para que possam agir, mas não impede que façam os ajustes necessários – supressões ou adição de ações ou etapas, métodos e/ou ferramentas – para lidar com seu contexto organizacional.

Depois de ler cada um dos casos, gostaríamos que analisassem os aspectos comuns e diferenciais de cada – a partir dos conhecimentos adquiridos nesta disciplina – para, desse modo, tirar suas próprias conclusões quanto à possibilidade de aplicação dentro de sua realidade.

ATIVIDADES

1. Após a leitura dos Capítulos I, II e III e à luz dos casos expostos no IV Capítulo, sugerimos que nesta atividade os estudantes façam análise comparativa sobre os momentos – Objetivos Organizacionais (momento 1), Diagnóstico Organizacional (momento 2) e da Definição, Implementação e retroalimentação das ações estratégicas (momento 3) – presentes em cada relato e apresente as convergências e diferenças existentes. Para auxiliar segue um quadro de apoio para o preenchimento simplificado.

Casos	Momento 1	Momento 2	Momento 3
TCE-SC			
MDR			
CEE/SC			
ALRN			

REFERÊNCIAS

ANSOFF, H. I., McDONNELL, E. J. **Implantando a administração estratégica**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1993.

FURTADO, Débora; AMIEL, Tel. **Guia de bolso da educação aberta**. Brasília, DF: Iniciativa Educação Aberta, 2019.

MDR. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Planejamento Estratégico Institucional**. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/planejamento-estrategico-institucional> Acesso em: 18 de novembro de 2020.

Pereira, Maurício Fernandes. **Administração Estratégica**. 3ª edição revisada. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES/UAB, 2016.

RUSSO, Carlos. **Planejamento Estratégico 2017-2018**. Natal: Jovens Escribas, 2017.

RUSSO, Carlos Eduardo Artioli. **Projeto de Intervenção Direcionamento Estratégico da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte**. Mestrado Profissional em Gestão Pública da Universidade Federal de Pernambuco, 2017. Disponível em: https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/24477/1/CarlosEduardoArtioliRusso_DISSERT.pdf. Acesso em 26 de novembro de 2020.

RUSSO, Carlos Eduardo Artioli; LIMA, Alexandre do Vale; MEDEIROS JÚNIOR, Josué Vitor de. O Alinhamento Estratégico para a confecção do portfólio de projetos no caso do Planejamento Estratégico 2017-2018 da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte. **Revista de Gestão e Projetos**, São Paulo, 10, n. 1, 2019. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/gep/article/view/10992> . Acesso em 26 de novembro de 2020.

RUSSO, Carlos Eduardo Artioli; DIAS, Thiago Ferreira; MEDEIROS, Marcos Fernando Machado de; COSTA, Lucas dos Santos. O Direcionamento Estratégico na Administração Legislativa: a experiência da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte. **Revista Interface**, Natal-RN, Edição Especial 10 anos do PPGP, v. 17, n. 2, 2020. Disponível em: <https://ojs.ccsa.ufrn.br/index.php/interface/article/view/1181> . Acesso em 26 de novembro de 2020.

TCE-SC. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. DGPA/DPE. **Plano Estratégico 2008-2011**. Florianópolis: 2007. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/files/file/dpe/planejamento_estrategico_2008_2011/plano_2008_2011/plano_estrategico_miolo_corrigido.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2016.

WHIPP, Richard. Desconstrução criativa: estratégia e organizações. In: CLEG, Stewart R.; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. **Handbook de estudos organizacionais**: ação e análise organizacionais. São Paulo: Atlas, 2004. v.3.