Planejamento

Wilson Berckembrock Zapelini

Florianópolis
2010

Wilson Berckembrock Zapelini

Planejamento

Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública

PUBLICAÇÃO do IF-SC

Florianópolis
2010
2ª edição - revista e atualizada
1ª reimpressão

2010, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina / IFSC.

Esta obra está licenciada nos termos da Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Brasil, podendo a OBRA ser remixada, adaptada e servir para criação de obras derivadas, desde que com fins não comerciais, que seja atribuído crédito ao autor e que as obras derivadas sejam licenciadas sob a mesma licença.

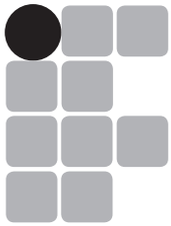
Z35p Zapelini, Wilson Berckembrock
Planejamento / Wilson Berckembrock Zapelini. – 2. ed. rev. atual. – Florianópolis : Publicações do IF-SC, 2010.
144 p. : il. ; 27,9 cm.

Inclui Bibliografia.
ISBN: 978-85-62798-13-9

1. Planejamento. 2. Metodologia de elaboração e implementação do planejamento. 3. Diagnóstico estratégico I. Título.

CDD: 658

Catalogado por: Augiza Karla Boso CRB 14/1092
Rose Mari Lobo Goulart CRB 14/277



INSTITUTO FEDERAL DE
EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA
SANTA CATARINA

Ficha técnica

Organização **Wilson Berckembrock Zapelini**

Comissão Editorial **Paulo Roberto Weigmann**
Dalton Luiz Lemos II

Coordenador do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública **Felipe Cantório Soares**

Produção e Design Instrucional **Ana Paula Lückman**

Capa, Projeto Gráfico, Editoração Eletrônica **Lucio Santos Baggio**

Revisão Gramatical **Alcides Vieira de Almeida**

Imagens **Stock.XCHNG**

Material produzido com recursos do Programa Universidade Aberta do Brasil (UAB)

Sumário

09 Apresentação

11 Ícones e legendas

13 **Unidade 1** **Premissas do planejamento**

15 1.1 Administração estratégica
17 1.2 Pensamento estratégico
17 1.3 Funções organizacionais
17 1.4 Alinhamento do planejamento com a tecnologia da informação (TI)
18 1.5 Empreendedorismo
19 1.6 Liderança e sensibilização organizacional
19 1.7 Inovação
19 1.8 Gestão de projetos
20 1.9 Inteligência organizacional
20 1.10. Planejamento pessoal, familiar e profissional

23 **Unidade 2** **Conceitos e características do planejamento**

25 2.1 Conceitos de planejamento
26 2.2 Princípios do planejamento
28 2.3 Filosofia do planejamento
30 2.4 Partes do planejamento
30 2.5 Tipos de planejamento

39 **Unidade 3** **Metodologia de elaboração e implementação do planejamento**

43 3.1 Fases da metodologia para elaboração e implementação do planejamento estratégico

55 **Unidade 4** **Diagnóstico estratégico – componentes**

58 4.1 Visão da organização
59 4.2 Valores da organização

59 4.3 Análise interna e externa da organização
64 4.4 Formulários a serem utilizados no diagnóstico estratégico

69 Unidade 5 **Missão e propósitos da organização**

74 5.1 Cenários
77 5.1 Postura estratégica da organização
81 5.3 Formulários a serem utilizados na definição de missão e postura estratégica

85 Unidade 6 **Instrumentos prescritivos e quantitativos**

87 6.1 Objetivos e desafios institucionais
93 6.2 Estratégias institucionais
100 6.3 Políticas institucionais
102 6.4 Projetos e planos de ação
104 6.5 Formulários

111 Unidade 7 **Controle e avaliação**

115 7.1 Finalidades da função controle e avaliação
116 7.2 Informações necessárias
118 7.3 Fases do processo
120 7.4 Verificação de consistência do planejamento
122 7.5 Resistência ao processo de controle e avaliação

125 Unidade 8 **Plano Plurianual**

127 8.1 Princípios norteadores
128 8.2 Aspectos e bases legais
131 8.3 Processo de elaboração
133 8.4 Elaboração de programas
136 8.5 PPA participativo
137 8.6 Avaliação do PPA

141 Considerações finais

142 Referências

144 Sobre o autor

Apresentação

Prezado (a) estudante,

Esta unidade curricular apresenta uma metodologia funcional para a elaboração e implementação de um planejamento estratégico voltado para organizações públicas, não invalidando sua possível aplicação também em organizações privadas e não governamentais.

Durante todo o texto foi empregada a terminologia "organização", uma forma de citar mais abrangentemente toda e qualquer corporação, instituição, empresa, companhia, associação, fundação, dentre outras. Assim, o termo pode expressar genericamente instituições públicas, instituições não governamentais e até instituições privadas. Além disso, pode também significar uma instituição acadêmica, uma prefeitura, uma secretaria estadual ou municipal, uma diretoria ou um departamento. Em suma, o emprego do termo "organização" sintetiza qualquer instituição ou parte dela, em que se deseja elaborar e implementar um planejamento estratégico.

O recurso do planejamento estratégico se apresenta como um processo dinâmico, sistêmico, participativo e contínuo para a determinação de objetivos, estratégias e ações da organização. Sendo assim, é um relevante instrumento para lidar com as mudanças do meio ambiente interno e externo e para contribuir com o sucesso e a inteligência das organizações.

Este livro descreve todas as fases do planejamento, detalhando de forma objetiva e esclarecedora, numa visão moderna e apresentando formulários que visam guiar a correta utilização da metodologia de elaboração e implementação do planejamento estratégico.

O texto está dividido em oito unidades, que contemplam: as premissas do planejamento; os conceitos e características do planejamento; a síntese da metodologia de elaboração e implementação do planejamento;

o diagnóstico estratégico – componentes; a missão da organização; os instrumentos prescritivos e quantitativos; o controle e a avaliação e o Plano Plurianual (PPA).

A leitura atenta, bem como o devido acompanhamento e realização das atividades didático-pedagógicas programadas ao longo da unidade curricular, irá possibilitar uma visão geral dos vários aspectos abordados e suas interligações, oportunizando condições para o entendimento e a assimilação de toda a estrutura do planejamento estratégico, de forma a gerar novas oportunidades e situações para qualquer organização, contribuindo acentuadamente para a melhoria de sua gestão.

Desejo pleno sucesso a você neste empreendimento!

Professor Wilson B. Zapelini

Ícones e legendas

Glossário

A presença deste ícone representa a explicação de um termo utilizado durante o texto da unidade.

Lembre-se

A presença deste ícone ao lado do texto indicará que naquele trecho demarcado deve ser enfatizada a compreensão do estudante.

Saiba mais

O professor colocará este item na coluna de indexação sempre que sugerir ao estudante um texto complementar ou acrescentar uma informação importante sobre o assunto que faz parte da unidade.

Para refletir

Quando o autor desejar que o estudante responda a um questionamento ou realize uma atividade de aproximação do contexto no qual vive ou participa.

Destaque de texto

A presença do retângulo com fundo colorido indicará trechos importantes do texto, destacados para maior fixação do conteúdo.

Link de hipertexto

Se no texto da unidade aparecer uma palavra grifada em cor, acompanhada do ícone da seta, no espaço lateral da página, será apresentado um conteúdo específico relativo à expressão destacada.

Destaque paralelo

O texto apresentado neste tipo de box pode conter qualquer tipo de informação relevante e pode vir ou não acompanhado por um dos ícones ao lado.

Assim, dessa forma, serão apresentados os conteúdos relacionados à palavra destacada.

Premissas do planejamento

Unidade 1

Competências

Ao final desta unidade, você será capaz de identificar as premissas necessárias para a elaboração, gestão e implementação do planejamento, de modo a indicar as orientações preliminares antes de definir e encaminhar as respectivas atividades envolvidas no planejamento.

1 Premissas do planejamento

Antes de elaborar seu projeto de planejamento estratégico, as organizações devem levar em consideração algumas premissas e conceitos, de forma que sejam pesquisados, entendidos, discutidos e disseminados:

1. Administração estratégica
2. Pensamento estratégico
3. Funções organizacionais
4. Alinhamento do planejamento com a tecnologia da informação (TI)
5. Empreendedorismo
6. Liderança e sensibilização organizacional
7. Inovação
8. Gestão de projetos
9. Inteligência organizacional
10. Planejamento pessoal, familiar e profissional

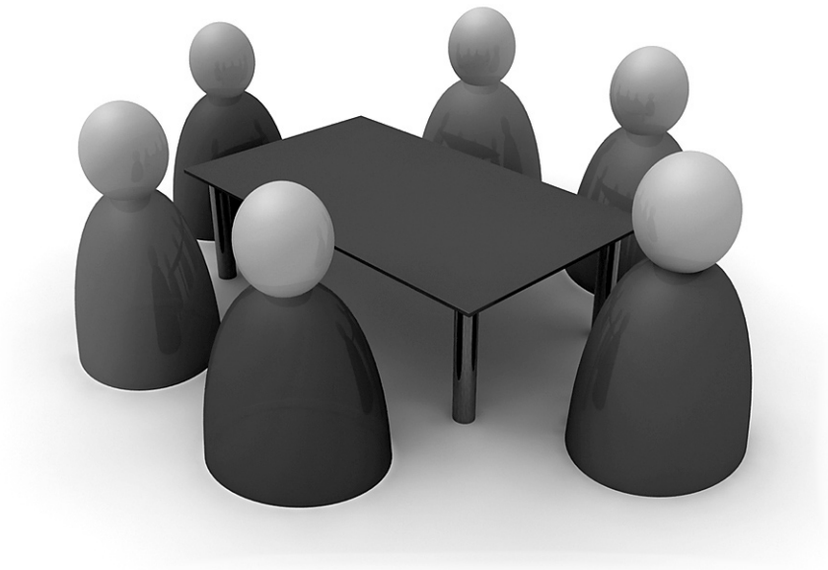
Especificamente para as organizações públicas, essas premissas devem levar em conta as suas atividades e o êxito de seus serviços, tomando como referência as legislações pertinentes, as questões sociais e a qualidade de vida dos cidadãos.

Vamos agora nos debruçar um pouco mais profundamente sobre o conceito de cada uma delas.

1.1 Administração estratégica

A administração estratégica é entendida como um processo contínuo e interativo (repetição cíclica) que visa manter uma organização como um conjunto integrado ao seu ambiente. Como os ambientes organizacionais

mudam frequentemente, as organizações devem também se transformar de forma adequada para conseguir atingir suas metas.



Cinco etapas estão envolvidas num sistema de administração estratégica:

- Análise do ambiente: monitorar o ambiente interno e externo da organização, visando identificar riscos/ameaças, oportunidades, fraquezas e forças.
- Definição da diretriz organizacional: determinar a meta, a missão e os objetivos.
- Formulação de estratégias: definir como as ações alcançarão os objetivos.
- Implementação de estratégias: pôr em ação as estratégias desenvolvidas.
- Elaboração do controle estratégico: monitorar e avaliar todo o processo, visando assegurar o funcionamento adequado e a sua melhoria.

1.2 Pensamento estratégico

O pensamento estratégico está fundamentado na ciência da estratégia e está relacionado com intenções empreendedoras e criativas sobre uma organização e seu ambiente, por meio de atitudes de pensar nas ações futuras da organização. Assim, pensar estrategicamente e agir operacionalmente significa dominar o presente e conquistar o futuro.

1.3 Funções organizacionais

Funções organizacionais são as macroatividades presentes em toda a organização, para seu efetivo e integrado funcionamento. As funções organizacionais integradas, tanto no planejamento como no seu funcionamento, são seis: produção ou serviços; comercial ou marketing; materiais ou logística; financeira; recursos humanos; jurídico-legal.

Estas funções não são unidades departamentais ou setores da instituição e devem ser desmembradas em módulos ou subsistemas. Assim, o planejamento estratégico deve ser elaborado com foco nas funções organizacionais e não com base no organograma, independente do tamanho ou tipo de organização.

1.4 Alinhamento do planejamento com a tecnologia da informação (TI)

O alinhamento/integração do planejamento estratégico com sistema/tecnologia da informação (TI) irá promover o ajuste ou a adequação estratégica das tecnologias disponíveis de toda a organização, como uma ferramenta de gestão organizacional. Rezende (2008, p. 7) demonstra o modelo do alinhamento com suas dimensões, construtos e variáveis, como mostra a Figura 1.

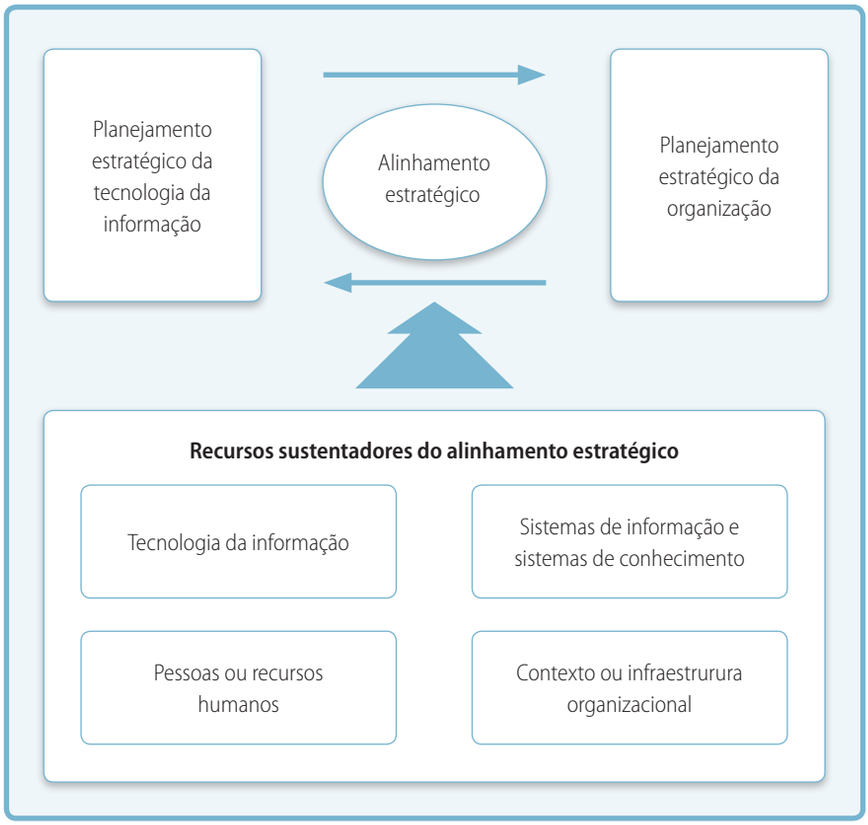


Figura 1: Modelo de alinhamento
Fonte: Rezende (2008, p. 7)

1.5 Empreendedorismo

Considerando que toda organização é um empreendimento, seu sucesso dependerá de empreendedores, que põem em prática o planejamento, que executam as atividades, efetuam as ações, efetivam os fatos, fazem acontecer e geram resultados positivos.

O empreendedor com um perfil definido por um conjunto de características, conhecimentos, habilidades e atitudes irá atuar pró-ativamente pela organização. De modo geral, o processo empreendedor, constituído de quatro fases, começa pela geração de ideias ou busca de oportunidades, seguido do desenvolvimento de um plano ou planejamento estratégico, da busca de recursos para sua viabilidade e terminando com o controle ou a gestão do empreendimento.

1.6 Liderança e sensibilização organizacional

Liderança pode ser definida como a capacidade inteligente de alguém em influenciar outras pessoas ou organizações e de gerar seguidores para atingir objetivos determinados.

São os líderes que desempenham e buscam a vontade, o envolvimento, o comprometimento, a determinação e o carisma nas atividades organizacionais. São essas pessoas presentes numa equipe que conseguem motivar e alavancar o planejamento estratégico de uma organização.

É importante destacar que a liderança não deve delegar o processo de planejamento, com o intuito de evitar seu envolvimento pessoal, pois estará abdicando da própria essência da liderança. Portanto, o planejamento só terá se adequado ao encaminhamento desde que o líder esteja integrado e participante de todo o processo.

1.7 Inovação

O processo de inovação é diferente de invenção, pois inovar implica fazer algo diferente com valor agregado, sem necessariamente ser algo totalmente novo, nem ser a formulação de uma proposta inédita.

A inovação nas instituições se estabelece por meio de duas abordagens: a tecnológica (voltada ao ambiente interno) e a humana (voltada ao ambiente externo).

A inovação se desenvolve em estágios: pesquisa básica, pesquisa aplicada, desenvolvimento, testes, fabricação, marketing. Enquanto estes estágios se sucedem, a inovação se torna melhor definida, chegando ao estágio final com um novo produto ou serviço.

Se você quiser saber mais sobre as premissas inovação e gestão de projetos, recomendo a leitura das páginas 11 a 13 do livro "Planejamento estratégico para organizações privadas e públicas" de Denis Alcides Rezende (Rio de Janeiro: Brasport, 2008). Esse é um dos livros de nossa bibliografia básica.

1.8 Gestão de projetos

Como são inúmeras e complexas as etapas de um planejamento estratégico, faz-se necessária a utilização de metodologia de gestão de projetos, pois haverá o envolvimento de recursos humanos, materiais, financeiros e tecnológicos.

São inúmeros os modelos e instrumentos de gestão de projetos disponibilizados pela ciência da administração ou engenharia. Portanto,

uma técnica de gestão de projetos pode ser adotada para a elaboração do planejamento estratégico, desde seu início até sua conclusão.

1.9 Inteligência organizacional

É um sistema de monitoramento das informações internas e externas visando ao sucesso ou ao êxito da organização.

A inteligência organizacional leva em conta a sinergia das funções organizacionais, a adequação das tecnologias disponíveis, a elaboração do planejamento estratégico (organizacional e dos sistemas de informação), a gestão da informação, a gestão do conhecimento e a prática da inteligência competitiva. Com isso, a organização inteligente pode gerar novos serviços, produtos ou atividades além das triviais, assegurando um maior sucesso no seu empreendimento.

1.10 Planejamento pessoal, familiar e profissional

Na formalização desses planejamentos, devem-se quantificar (quanto) e qualificar (quando) os objetivos, pensamentos, sonhos e desejos de cada integrante da organização.

A partir do planejamento pessoal, familiar e profissional, pode-se elaborar um mapeamento setorial para entender e conhecer o contexto em que estão inseridas a pessoa, a família e a profissão.

As estratégias e respectivos planos de ação e viabilidades devem ser formalizados para o alcance dos objetivos, sonhos ou desejos.

Síntese

Caro (a) estudante,

Ao longo da unidade 1, você conheceu alguns aspectos das premissas e conceitos que devem ser levados em conta quando da preparação para o planejamento estratégico de uma organização. Essas premissas devem considerar tanto a legislação pertinente quanto as questões sociais e a qualidade de vida dos cidadãos.

Foram abordados brevemente aspectos básicos como a administração e pensamento estratégicos, as funções organizacionais, o alinhamento com as TI, o empreendedorismo, a liderança e a sensibilização, a inovação, a gestão de projetos, a inteligência organizacional e a correlação com o planejamento pessoal, familiar e profissional. Para aprofundamento, recomendo a leitura atenta dos livros que constam de nossa bibliografia básica, apresentada no final deste livro.

Na próxima unidade, você terá contato com os principais conceitos e características do planejamento, cuja compreensão é muito importante para o estudo das unidades seguintes. Vamos em frente e bom estudo!

Conceitos e características do planejamento

Unidade 2

Competências

Ao concluir o estudo desta unidade, você será capaz de compreender os conceitos e características essenciais para o planejamento de uma organização.

2 Conceitos e características do planejamento

2.1 Conceitos de planejamento

Planejamento é o processo de desenvolvimento e manutenção de uma referência estratégica entre os objetivos e capacidades da organização e as mudanças de suas oportunidades no mercado.

Para Druker (apud REZENDE, 2008, p. 18), o planejamento é o processo contínuo de tomar decisões atuais que envolvam riscos, organizar sistematicamente as atividades necessárias para execução dessas decisões e medir o resultado dessas decisões em confronto com as expectativas alimentadas.

Como o planejamento está voltado para o futuro, a organização deve estar preparada permanentemente. Nesse sentido, Chiavenato (2006, p.409) estabelece que o planejamento é uma função administrativa que define objetivos e decide sobre os recursos e as tarefas necessários para alcançá-los adequadamente.

> O processo de planejar envolve um modo de pensar que, por sua vez, envolve indagações, que envolvem questionamentos sobre o que fazer, como, quando, quanto, para quem, porque, por quem e onde.

O fato de o planejamento ser um processo de estabelecimento de um estado futuro desejado e um delineamento dos meios efetivos de torná-lo realidade justifica que o mesmo anteceda à decisão e à ação.

Oliveira (2007, p. 6) destaca alguns dos principais aspectos do planejamento, sem a preocupação de estabelecer todas as características básicas de sua função como um processo contínuo:

- O planejamento não diz respeito a decisões futuras, mas às implicações futuras de decisões presentes.

- O planejamento não é um ato isolado e, sim, visualizado como um processo de ações inter-relacionadas e interdependentes.
- O processo de planejamento é muito mais importante que seu resultado final.

O resultado final é o plano, sendo que este deve ser desenvolvido pela organização e não para a organização.

2.2 Princípios do planejamento

De acordo com Oliveira (2007, p. 6-10), o planejamento envolve princípios gerais e específicos, que irão proporcionar base mais sólida para o processo decisório inerente ao planejamento.

2.2.1 Princípios gerais

Os princípios gerais do planejamento são:

- **Contribuição aos objetivos da organização em sua totalidade:** deve, sempre, visar aos objetivos máximos da instituição, hierarquizando e procurando alcançá-los em sua totalidade, tendo em vista a interligação entre eles.
- **Precedência do planejamento:** sobre as demais funções administrativas, isto é, o planejamento vem antes das outras (organização, direção e controle).
- **Influência e abrangência:** considerando que poderão ocorrer grandes modificações nas características e atividades da instituição, como mostradas na Figura 2.

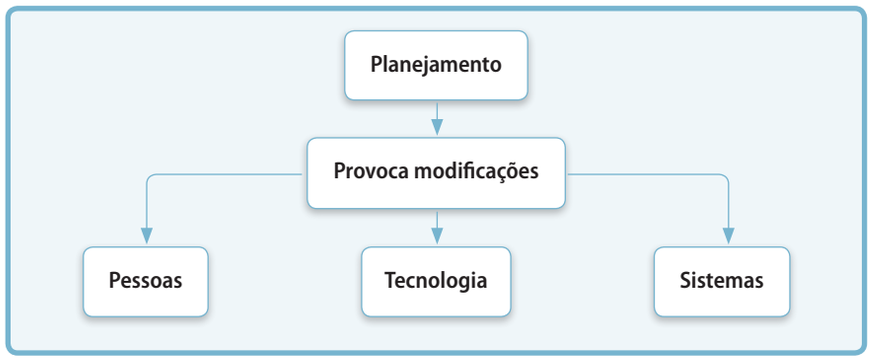


Figura 2: Modificações provocadas pelo planejamento
Fonte: Oliveira (2007, p. 7)

- **O princípio da maior eficiência, eficácia e efetividade** (medidas de avaliação da boa administração): visa maximizar os resultados e minimizar as deficiências.
  - Eficiência é: fazer as coisas de maneira adequada; resolver problemas; manter os recursos aplicados; cumprir com o dever; reduzir custos.
  - Eficácia é: fazer as coisas certas; produzir alternativas criativas; maximizar o uso de recursos; obter resultados; aumentar o lucro (setor privado).
  - Efetividade é: manter-se no mercado; apresentar resultados globais positivos com o decorrer do tempo.

2.2.2 Princípios específicos

Tomando como referência a atitude e a visão interativa diante do planejamento, quatro princípios específicos podem ser discriminados:

- **Planejamento participativo:** o principal benefício do planejamento não é seu resultado final (o plano), mas o processo desenvolvido.
- **Planejamento coordenado:** deve existir uma interdependência entre todos os aspectos envolvidos no projeto. A independência pode representar um sério risco para o êxito do planejamento.
- **Planejamento integrado:** todos os escalões devem ter seus planejamentos integrados. Não deve haver planos para alto ou baixo escalão, para subsidiárias, matrizes ou sucursais, com diretrizes distintas.

- **Planejamento permanente:** como o ambiente é turbulento e instável, sujeito a constantes mudanças, o planejamento deve ser permanente, contemplando o fluxo das transformações ambientais, pois nenhum plano mantém seu valor e utilidade com o tempo.

2.3 Filosofia do planejamento

No planejamento, existem três tipos de filosofias dominantes, conforme descrição de Oliveira (2007, p. 10-14). A alta direção de uma organização deve definir qual filosofia a ser adotada, tendo em vista a adequação entre situação real e o processo de planejamento. Portanto, essas filosofias aparecem como consequência do tipo de objetivos que a direção formula para a organização. Vamos a elas:

2.3.1 Filosofia da satisfação

Tem como objetivo atingir um mínimo de satisfação, mas sem excedê-lo. É considerado como planejamento mínimo, isto é, o que o tomador de decisões está disposto a fixar como o mínimo necessário.

O processo de planejamento estima, por meio do consenso entre os centros de poder, objetivos qualitativos e quantitativos possíveis de serem atingidos. Na filosofia da satisfação, para minimizar os conflitos e consequentes resistências, são limitados os objetivos a serem atingidos pelo planejamento.

Esta filosofia foca suas preocupações nas finanças da organização e questiona os recursos a serem empregados no planejamento. Está subentendido que, com suficiente quantidade de recursos monetários, o restante pode ser obtido. É usada em organizações cuja maior preocupação é com a sobrevivência do que com o crescimento ou com o seu desenvolvimento.

O ganho com o processo de planejamento e seus resultados é quase insignificante, sendo muito útil quando a instituição inicia o aprendizado do processo de planejar. A grande vantagem dessa filosofia é que os processos de planejamento são realizados em pouco tempo, com baixo custo e exigindo menor quantidade de capacitação técnica.

2.3.2 Filosofia da otimização

De acordo com esta filosofia, não se persegue apenas um bom planejamento, mas aquele mais próximo possível da perfeição. Tem como característica o emprego de técnicas matemáticas e estatísticas, de modelos de simulação e de pesquisa operacional.

Os objetivos são definidos em termos quantitativos, combinados com medidas amplas e gerais de desempenho, isto é, através de modelos matemáticos, procura-se otimizar o processo decisório.

Esta filosofia de planejamento vem ganhando destaque com o crescente uso de computadores, planilhas eletrônicas e gráficos demonstrativos. Entretanto, existe o risco de se dedicar menor atenção às áreas de recursos humanos e estrutura organizacional, pela pouca expressão quantitativa de seus dados e desempenho.

2.3.3 Filosofia da adaptação

Também denominada planejamento inovativo, apresenta três principais características:

- o maior valor não é o resultado do planejamento, mas o processo de construção;
- a falta de eficácia administrativa e de controles, bem como o fator humano, são os responsáveis pelos problemas que o planejamento tenta eliminar ou evitar;
- a partir do conhecimento do futuro, classificado em certo, incerto e ignorado, irá requerer diferentes tipos de planejamento, comprometimento, contingência ou adaptação.

A filosofia de adaptação (homeostase) busca o equilíbrio interno e externo da organização, após a ocorrência de uma mudança. A instituição pode responder de diferentes maneiras aos estímulos externos. A resposta pode ser defasada, antecipatória ou autoestimulada, decorrente da preocupação constante na busca por oportunidades de crescimento e expansão.

Homeostase: esse termo tem origem nas ciências naturais, que definem a homeostase como a tendência à estabilidade do meio interno do organismo. Numa organização, a homeostase seria a propriedade de os sistemas auto-organizarem seu desempenho em torno de um ponto ótimo.

2.4 Partes do planejamento

O planejamento é um processo contínuo que envolve um complexo conjunto de decisões inter-relacionadas que podem ser isoladas de diferentes modos. Os cincos componentes de um planejamento podem ser estabelecidos, conforme orientação de Oliveira (2007, p.14). Veja:

- **Planejamento dos fins:** estado futuro desejado (missão, propósitos, objetivos, desafios e metas).
- **Planejamento de meios:** proposição de caminhos para a organização chegar ao futuro desejado (macroestratégias, macropolíticas, estratégias, políticas, procedimentos e práticas).
- **Planejamento organizacional:** esquematização dos requisitos para poder realizar os meios propostos (exemplo: estruturação da empresa em unidades estratégicas).
- **Planejamento dos recursos:** dimensionamento de recursos humanos e materiais, determinação da origem e aplicação de recursos financeiros (programas, projetos e planos de ação necessários ao alcance do futuro desejado).
- **Planejamento de implantação e controle:** atividade de planejar o gerenciamento da implantação do empreendimento.

Ainda convém ressaltar alguns aspectos, como:

- o próprio processo de planejamento deve ser planejado;
- o processo é interativo, isto é, sua ação se exerce mutuamente, entre duas ou mais partes do todo;
- o processo é iterativo, ou seja, repete-se ao longo do tempo.

2.5 Tipos de planejamento

O planejamento, sob a abordagem de níveis hierárquicos, pode ser distinguido em três tipos: estratégico, tático e operacional. Estes tipos estão relacionados aos níveis de decisão numa pirâmide organizacional, como mostra a Figura 3.

Figura 3: Níveis de decisão e tipos de planejamento
Fonte: Oliveira (2007, p.15)

De modo sintético, podem-se descrever os planejamentos estratégico, tático e operacional em:

- **Estratégico:** relacionado com os objetivos de longo prazo, com maneiras e ações que afetam toda a organização.
- **Tático:** relacionado com os objetivos de mais curto prazo e com maneiras e ações que, geralmente, afetam somente parte da organização.
- **Operacional:** relacionado com as rotinas operacionais da organização e ações que afetam somente as unidades setoriais.

O planejamento integrado, entre os vários escalões, é importante para que a atividade conjunta garanta a realização dos objetivos propostos para o desenvolvimento e crescimento da organização, conforme demonstrado na Figura 4:

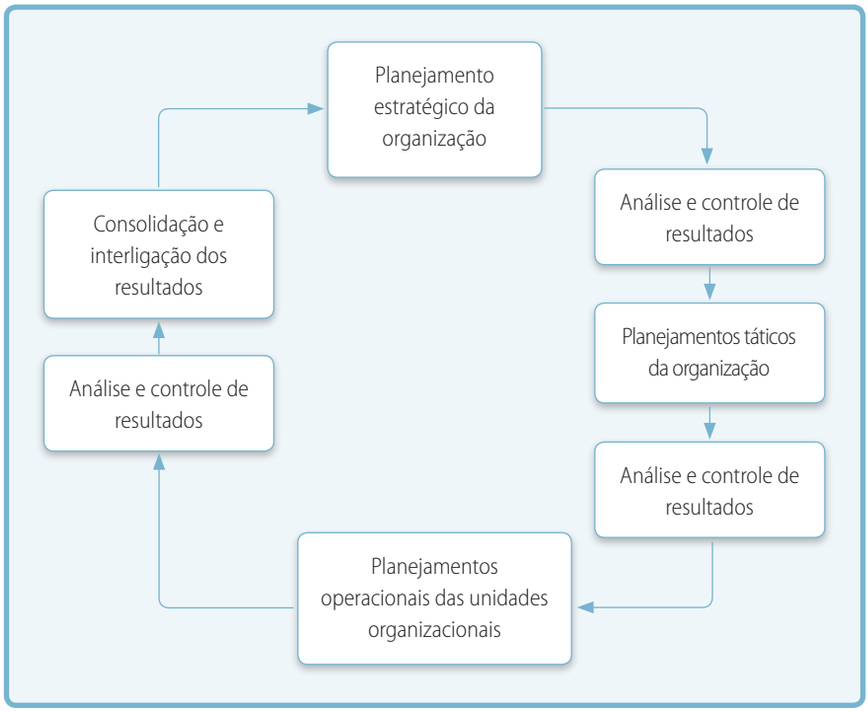


Figura 4: Ciclo básico do planejamento integrado
Fonte: Oliveira (2007, p.17)

2.5.1 Planejamento estratégico

O planejamento estratégico é o processo administrativo que estabelece sustentação metodológica para se proporcionar a melhor direção a ser seguida pela organização, visando à otimização do grau de interação com o ambiente e atuando de forma inovadora e diferenciada.

O planejamento estratégico está sob a responsabilidade dos níveis mais altos da organização e está relacionado à formulação de objetivos e à seleção dos cursos de ação a serem seguidos para sua consecução, levando em conta as condições externas/internas à instituição e sua evolução esperada.

2.5.2 Planejamento tático

O planejamento tático visa otimizar o resultado de determinada área, e não a organização em sua totalidade. Portanto, trabalha com decomposição de objetivos, estratégias e políticas estabelecidos no planejamento estratégico. Este planejamento é desenvolvido por níveis organizacionais intermediários, cuja finalidade é o uso eficiente dos recursos disponíveis

para a obtenção dos objetivos fixados.

A Figura 5 apresenta uma sistemática de desenvolvimento dos planejamentos táticos. Veja:

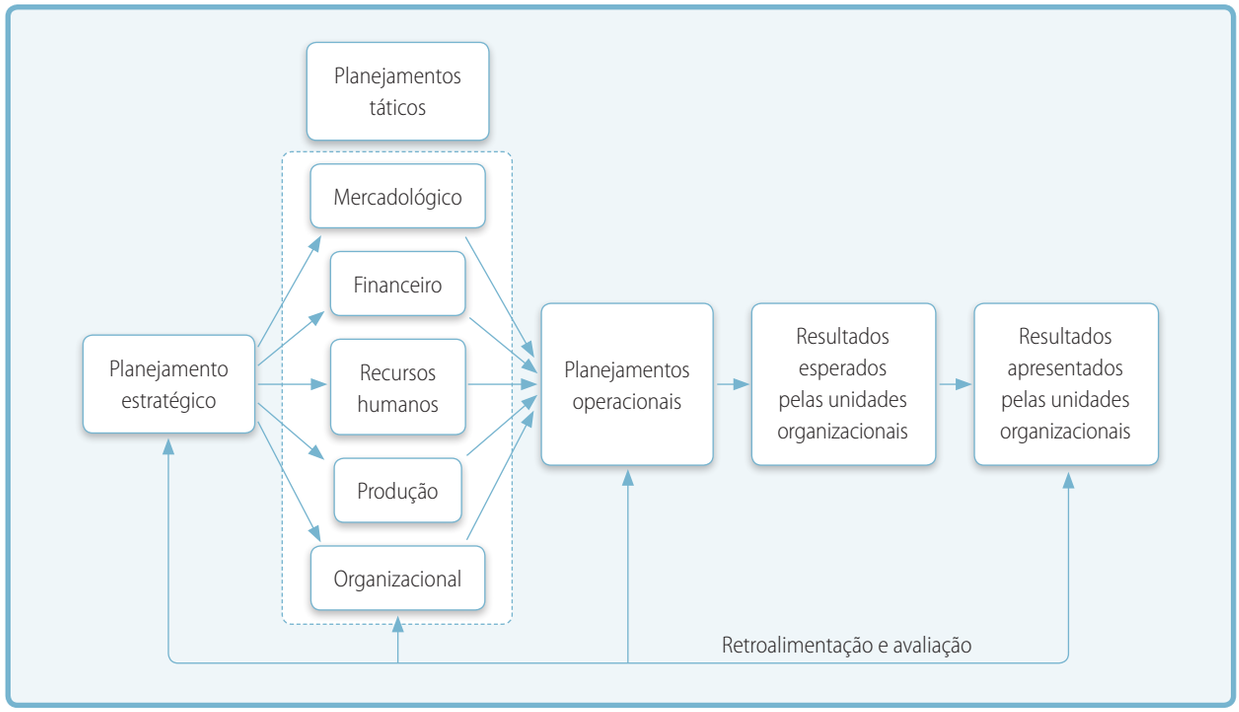


Figura 5: Desenvolvimento de planejamentos táticos
Fonte: Oliveira (2007, p.18)

2.5.3 Planejamento operacional

O planejamento operacional pode ser considerado como a formalização, por meio de documentos escritos, das metodologias de desenvolvimento e implantação estabelecidas, ou seja, são estruturados os planos de ação ou planos operacionais.

Os planejamentos operacionais correspondem a um conjunto de partes homogêneas do planejamento tático e devem conter em detalhes:

- os recursos necessários para seu desenvolvimento e implantação;
- os procedimentos básicos a serem adotados;
- os resultados finais esperados;
- os prazos estabelecidos;
- os responsáveis por sua execução e implantação.

2.5.4 Diferenças entre os três tipos de planejamento

De modo geral, é difícil de estabelecer com exatidão, na prática, uma linha divisória entre os diferentes tipos de planejamento. Entretanto, algumas diferenças básicas e relativas podem ser detectadas, conforme são apresentadas no Quadro 1:

Discriminação	Planejamento Estratégico	Planejamento Tático	Planejamento Operacional
Quanto ao prazo	mais longo	intermediário	mais curto
Quanto à amplitude	mais ampla	intermediária	mais restrita
Quanto aos riscos	maiores	intermediários	menores
Quanto às atividades	fins e meios	meios	meios
Quanto à flexibilidade	menor	intermediária	maior

Quadro 1: Diferenças entre Planejamento Estratégico, Tático e Operacional.

Chiavenato (2006, p. 416) também explicita que os diferentes tipos de planejamento envolvem diferentes níveis organizacionais, níveis de conteúdo, níveis de tempo e níveis de amplitude, como mostra o Quadro 2, a seguir.

Nível institucional	Tipo de planejamento	Conteúdo	Tempo	Amplitude
Institucional	Estratégico	Genérico e sintético	Longo prazo	Macro-orientado: aborda a organização em sua plenitude
Intermediário	Tático	Menos genérico e mais detalhado	Médio prazo	Aborda cada unidade organizacional em separado
Operacional	Operacional	Detalhado e analítico	Curto prazo	Micro-orientado: aborda cada operação em separado

Quadro 2: Planejamento nos três níveis organizacionais
Fonte: Chiavenato (2006, p. 416)

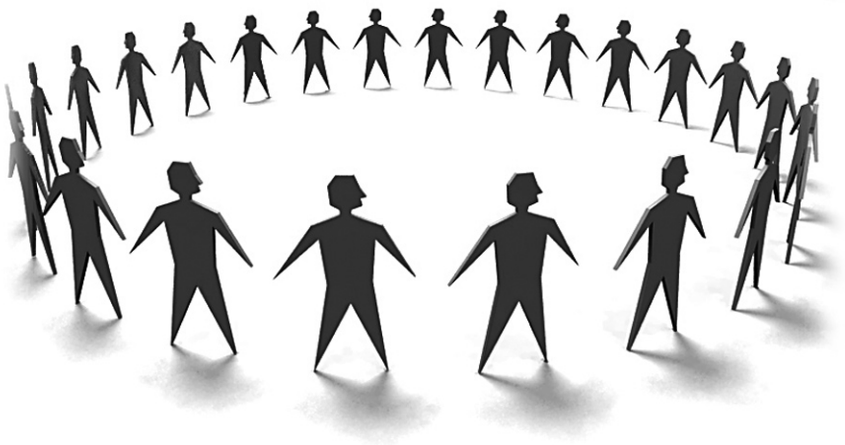
2.5.5 Organização do planejamento: objetivo, equipe multidisciplinar, capacitação

A primeira atividade requerida na elaboração do planejamento estratégico é sua organização, que pressupõe a definição do objetivo e metodologia de projeto, a formação da equipe de trabalho e respectivas capacitações, de modo a se poder formalizar um plano de trabalho global.

Segundo Rezende (2008, p.20), o objetivo do planejamento da organização está relacionado com as várias atividades de definição e esclarecimento coletivo do que se almeja, devendo ser amplamente discutido e assumido. Essa formalização irá preparar as pessoas para a elaboração do planejamento por meio de roteiro e métodos para sua planificação, devendo estabelecer um conjunto coordenado de ações visando aos alvos predefinidos.

Para alcançar o objetivo, deve-se definir uma metodologia para esse projeto coletivo, que irá determinar as fases, as subfases, os produtos e os aspectos a serem avaliados, de modo a propiciar uma visão geral.

Na fase inicial do planejamento estratégico, é fundamental definir as pessoas que estarão, direta ou indiretamente, envolvidas com a realização de todas as fases e subfases do projeto. Na formação da equipe multidisciplinar, é importante reunir talentos de diversas e diferentes competências, vivências, experiências, interesses e valores. Portanto, a equipe deve ser ajustada para cada projeto e para cada organização, devendo ser respeitada a sua cultura, filosofia e políticas.



Além da equipe multidisciplinar, podem participar eventuais consultores, assessores ou especialistas, como condição opcional. Também podem ser sugeridos comitês de trabalho para participar de determinadas etapas ou fases metodológicas do planejamento, seja nas discussões ou no levantamento de dados e informações.

Na fase final de organização do planejamento, deve ser previsto um programa de capacitação da equipe multidisciplinar, de forma que todos os

integrantes adquiram competências relacionadas com as necessidades de estruturação do planejamento. O treinamento deve ser, preferencialmente, efetivado antes de iniciar o planejamento. Porém, eventuais capacitações podem ser realizadas ao longo do projeto. É relevante que todas as pessoas se sintam seguras na elaboração de suas atividades relacionadas com as fases do planejamento.

Síntese

Caro(a) aluno(a),

Na unidade 2, foram analisados os conceitos, princípios, filosofia, composição, tipos e a organização do planejamento de uma organização.

É importante destacar que a gestão de uma organização está em processo constante de evolução e, nesse cenário, deve ser repensada sistematicamente, visando quebrar os paradigmas existentes e consolidar novos modelos de gestão.

Na próxima unidade, você vai estudar a metodologia de elaboração e implantação do planejamento estratégico nas organizações, bem como uma primeira abordagem acerca das fases que o compõem. Vamos adiante!

Metodologia de elaboração e implementação do planejamento

Unidade 3

Competências

Ao final do estudo desta unidade, você terá uma visão geral da metodologia de concepção e implementação de planejamento de uma organização pública.

3 Metodologia de elaboração e implementação do planejamento

Nesta unidade, você conhecerá a metodologia básica para conceber e implementar um planejamento em organizações públicas, sem ainda apresentar todos os detalhes de suas várias fases e itens componentes. Antes de apresentar esta metodologia, deve-se estabelecer o que a organização espera do planejamento estratégico, pois somente assim se pode verificar a validade da metodologia.

O planejamento estratégico procura compreender ações de longo prazo, envolvendo toda a organização, seus recursos e áreas de atividade. Para Albuquerque (2006, p. 88), a metodologia empregada no planejamento estratégico é utilizada em vários setores da administração pública, cujos conhecimentos foram adotados do planejamento corporativo, originário das empresas privadas, a partir dos anos 70.

Para Oliveira (2007, p. 37-38), através do planejamento, a organização pretende:

- conhecer e utilizar melhor seus **pontos fortes** internos;
- conhecer e eliminar ou adequar seus **pontos fracos** internos;
- conhecer e usufruir as **oportunidades** externas;
- conhecer e evitar as **ameaças** externas;
- ter um efetivo **plano de trabalho**, definindo:
  - as premissas básicas que devem ser consideradas no processo;
  - as expectativas de situações almejadas pela organização;
  - os caminhos, inclusive os alternativos, a serem seguidos pela organização;
  - o que, como, quando, por quem, para quem, por que e onde devem ser realizados os planos de ação;
  - como e onde alocar recursos da organização.

O mesmo autor explicita que o planejamento estratégico deverá apresentar os seguintes resultados finais, como resultado do trabalho elaborado:

- direcionamento de esforços para pontos comuns;
- consolidação do entendimento da missão, propósitos, macroestratégias, macropolíticas, postura estratégica, objetivos gerais, objetivos funcionais, desafios, metas, estratégias e políticas e projetos, por todos os funcionários da organização;
- estabelecimento de uma agenda de trabalho por um prazo que permita à organização trabalhar, levando em conta as prioridades estabelecidas e as exceções justificadas.

Portanto, o conhecimento detalhado de uma metodologia propicia ao dirigente o embasamento teórico para otimizar sua aplicação. Assim, com referência à teoria e à prática, o dirigente deve ter o domínio das duas, ou ser assessorado por quem tem este domínio.

Oliveira (2007, p. 39) destaca ainda que o planejamento estratégico possui três dimensões operacionais:

- **Delineamento:** compreende a estruturação do processo de planejamento estratégico.
- **Elaboração:** inclui a identificação das oportunidades e ameaças no ambiente da organização e a adoção de estimativas de risco para as alternativas estabelecidas.
- **Implementação:** envolve assuntos organizacionais, os sistemas de informações, os sistemas de incentivos, a competência operacional, o treinamento e a liderança necessária ao desenvolvimento do processo.

De forma reduzida, o planejamento estratégico possui quatro aspectos de atuação:

- o que a organização pode fazer em termos de ambiente externo;
- o que a organização é capaz de fazer em termos de capacidade e competência;

- o que a alta direção da organização quer fazer, considerando as expectativas pessoais e das equipes;
- o que a organização deve fazer, considerando as restrições sociais e éticas.

3.1 Fases da metodologia para elaboração e implementação do planejamento estratégico

A metodologia para o desenvolvimento do planejamento estratégico nas organizações envolve duas diferentes abordagens, quais sejam:

- primeiro se define onde se quer chegar, para depois identificar como a organização está para chegar na situação desejada;
- define-se como está a organização e depois se estabelece onde se quer chegar.

Fique atento! A metodologia apresentada a seguir baseia-se mais fortemente na segunda possibilidade, sem desconsiderar, em alguns momentos do processo, a primeira possibilidade apresentada.

Kotler (apud OLIVEIRA, 2007, p. 41) afirma que, ao analisar o aspecto realístico dos objetivos, estes devem surgir de uma análise das oportunidades e recursos da organização e não de pensamentos e desejos. Além do mais, Lorange e Vancil (apud OLIVEIRA, 2007, p. 42) destacam que não existe uma metodologia universal de planejamento estratégico, porque as organizações diferem em tamanho, em tipos de operações, em forma de organização, em filosofia e em estilo administrativo.

Sendo assim, a metodologia apresentada a seguir deverá ser adaptada às condições e realidades internas e ambientais da organização a ser considerada.

As fases básicas para elaboração e implementação do planejamento estratégico, esquematizadas na Figura 6, podem ser as seguintes:

- **Fase I:** Diagnóstico estratégico
- **Fase II:** Missão da organização

- **Fase III:** Instrumentos prescritivos e quantitativos
- **Fase IV:** Controle e avaliação

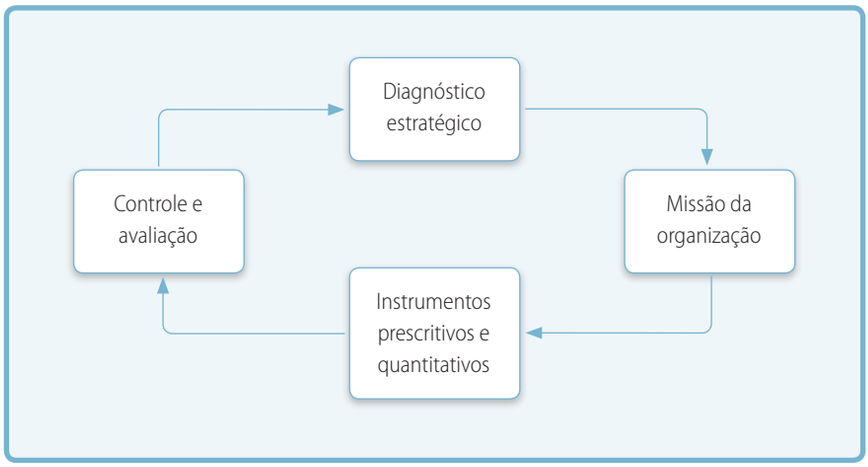


Figura 6: Fases da Estratégia Empresarial
Fonte: Oliveira (2007, p. 42)

Agora, veja o detalhamento de cada uma das fases:

3.1.1 Fase I: Diagnóstico estratégico

A fase do diagnóstico estratégico é também denominada auditoria de posição, onde se deve determinar "como se está". É realizada através das várias informações de pessoas representativas, que analisam e verificam todos os aspectos inerentes à realidade externa e interna da organização. Pode ser dividida em cinco etapas básicas, conforme classifica Oliveira (2007, p. 43-50).

- **Identificação da visão:** inicialmente, identificam-se quais são as expectativas e os desejos dos dirigentes da alta administração da organização, uma vez que esses aspectos proporcionam o grande delineamento do planejamento estratégico. A visão pode ser considerada como os limites que os principais responsáveis pela organização conseguem enxergar dentro de um prazo mais longo e uma abordagem mais ampla, isto é, representa o que a organização pretende num futuro próximo ou distante.

- **Identificação dos valores:** identificar, debater e disseminar os valores que sustentam o modelo de gestão tem grande influência na qualidade do desenvolvimento e operacionalização do planejamento. Os valores representam o conjunto de princípios, crenças e questões éticas vitais da organização e irão dar sustentação às suas principais decisões.
- **Análise externa:** a verificação das ameaças e oportunidades que estão no ambiente da organização, bem como as melhores maneiras de evitar ou usufruir dessas situações, envolve uma série de tópicos: ambiente nacional e regional, ambiente internacional, evolução tecnológica, fornecedores, aspectos econômicos e financeiros, aspectos socioeconômicos e culturais, aspectos políticos, entidades de classe, órgãos governamentais, mercado de mão-de-obra e concorrentes. Na análise externa, ainda deve ser considerada a divisão do ambiente da organização em duas partes:
  - **Ambiente direto:** representa o conjunto de fatores através dos quais a organização tem condições de identificar, de avaliar ou medir o grau de influência recebido e/ou proporcionado;
  - **Ambiente indireto:** representa o conjunto de fatores através dos quais a organização identificou, mas não tem condições, no momento, de avaliar ou medir o grau de influência entre as partes.

O dirigente deve estar preparado para atuar com essas variáveis, pois a influência de uma variável que esteja no ambiente indireto deve ser direcionada à sua transferência para o ambiente direto.

Como o ambiente está fora do controle da organização, mas afeta seu comportamento e vice-versa, o dirigente deve atentar para as falhas mais frequentes na avaliação do ambiente, que são:

- não considerar fatores ambientais que exerçam influência sobre a organização;
- não considerar o grau de influência da organização sobre os fatores considerados no ambiente;
- não atuar de forma adequada sobre os fatores identificados no ambiente.

No Quadro 3, apresentamos exemplos de fatores ou variáveis ambientais e respectivos componentes. Veja:

	Fatores ou variáveis ambientais							
	Econômicas	**Sociais**	**Políticas**	**Demográficas**	**Culturais**	**Legais**	**Tecnológicas**	**Ecológicas**
Componentes	Taxa de inflação	situação socioeconômica de cada segmento da população	monetárias	densidade	nível de alfabetização	área tributária	aquisição tecnológica pelo país	nível de desenvolvimento ecológico
	Taxa de juros	situação sindical (organização, participação e ideologias)	tributária	mobilidade	nível de escolaridade	área trabalhista	desenvolvimento tecnológico no País	índices de poluição
	Mercado de capitais	situação político-partidária (organização, participação e ideologias)	de distribuição de renda	taxa de crescimento	estrutura educacional	área criminalista	proteção de marcas e patentes	legislações existentes
	Nível do Produto Nacional Bruto (PNB)	responsabilidade social das pessoas e das empresas	de relações internacionais	composição e distribuição da população	veículos de comunicação de massa (estrutura, níveis de audiência e de concentração)	área comercial	velocidade das mudanças tecnológicas	
	Balanço de pagamentos		legislativa (federal, estadual e municipal)	processo migratório			nível de orçamento de pesquisa e desenvolvimento do País	
	Nível de reservas cambiais		de estatização ou de privatização				nível de incentivos governamentais	
	Nível de distribuição de rendas		de estrutura do poder					

Quadro 3: Fatores/variáveis ambientais e componentes
Fonte: Oliveira (2007, p. 47)

- **Análise Interna:** esta etapa verifica os pontos fortes, fracos e neutros da organização. Veja:
  - **Ponto forte:** vantagem estrutural controlável pela organização, que a favorece perante as oportunidades e ameaças do ambiente.
  - **Ponto fraco:** desvantagem estrutural controlável pela organização, que a desfavorece perante as oportunidades e ameaças do ambiente.

- **Ponto neutro:** variável identificada pela organização, mas não existem critérios e parâmetros de avaliação para sua classificação como ponto forte ou fraco.

Para o sucesso da estratégia, é importante que a área de atuação da organização seja escolhida pelo que ela tem de melhor, ou seja, a organização deve ser direcionada por suas principais capacidades.

Alguns fatores a serem considerados na análise interna são: produtos e serviços atuais, novos produtos e serviços, promoção, imagem institucional, sistema de informações, estrutura organizacional, tecnologia, parque instalado, recursos humanos, estilo de gestão, resultados organizacionais, recursos financeiros, controle de avaliação.

É de fundamental importância considerar a identificação e utilização dos recursos intangíveis, tanto na análise externa como interna da organização.

- **Análise dos concorrentes:** esta etapa pode ser decomposta da análise externa, mas deve ser detalhada, pois permite a identificação de vantagens competitivas da organização e dos concorrentes. Aqui se evidencia a necessidade de uma avaliação da qualidade da informação para uma avaliação preliminar do nível de risco que a organização está adotando.

O resumo das sugestões deve ser tratado de tal forma que despersonalize as ideias individuais e estabeleça as ideias da organização, com suas culturas e contradições, e que através do debate dirigido se chegue ao consenso.

3.1.2 Fase II: Missão da organização

Na Fase II deve ser estabelecida a razão de ser da organização, bem como seu posicionamento estratégico, devendo ser decomposta, de forma conceitual e genérica, em cinco etapas (OLIVEIRA, 2007, p. 50-52):

- **Estabelecimento da missão da organização:** a missão representa a razão de ser da organização, portanto, deve-se determinar o motivo central da existência da organização, isto é, estabelecer "quem a organização atende". Deve ser definida em termos de satisfazer algumas necessidades do ambiente externo, e não em termos de oferecer algum produto ou serviço.
- **Estabelecimento dos propósitos atuais e potenciais:** os propósitos correspondem ao detalhamento dos setores de atuação (produtos, serviços) dentro da missão em que a organização já atua ou está analisando a possibilidade de entrada. Portanto, a organização deve armazenar todos os dados e informações referentes a seus propósitos atuais e futuros. Assim, dentro da missão, o dirigente pode estabelecer os propósitos da organização.
- **Estruturação e debate de cenários:** os cenários representam critérios e medidas para a preparação do futuro da organização, sendo montados com base nos dados e informações fornecidos pelo sistema de informações estratégicas. O dirigente pode desenvolver cenários que retratem determinado momento no futuro ou que detalhem a evolução e a sequência de eventos, desde o momento atual até determinado momento no futuro. Não são previsões do que deve ocorrer, mas devem explorar possibilidades alternativas do futuro.
- **Estabelecimento de postura estratégica:** é a maneira como a organização posiciona-se diante de seu ambiente, confrontando seus pontos fortes e fracos e qualificando-a quanto a sua capacidade de aproveitar oportunidades e de enfrentar ameaças externas. Portanto, a postura estratégica corresponde ao modo como a organização alcança seus propósitos dentro da missão, respeitando a sua situação interna e externa atual, estabelecida no diagnóstico estratégico.
- **Estabelecimento das macroestratégias e macropolíticas:** Macroestratégias são as grandes ações que a organização deverá adotar para melhor interagir, usufruir e gerar vantagens competitivas no ambiente. Macropolíticas correspondem às grandes orientações que servirão como base de sustentação para as decisões que a organização deverá tomar para melhor interagir com o ambiente.

3.1.3 Fase III: Instrumentos prescritivos e quantitativos

As abordagens básicas envolvem "onde se quer chegar" e "como chegar na situação que se deseja". Para isso, conforme Oliveira (2007, p. 52-55), pode-se dividir esta fase em dois instrumentos interligados: prescritivos e quantitativos.

Instrumentos prescritivos

Proporcionam a explicitação do que deve ser feito pela organização para que se direcionem ao alcance dos propósitos estabelecidos dentro de sua missão, de acordo com sua postura estratégica, respeitando as macropolíticas, as macroestratégias e direcionando para a visão estabelecida da organização. Envolve três etapas básicas.

- **Estabelecimento de objetivos, desafios e metas:**
  - **Objetivo:** alvo ou situação que se pretende atingir, em que se determina para onde a organização deve dirigir seus esforços.
  - **Objetivo funcional:** objetivo intermediário, relacionado às áreas funcionais, que deve ser atingido com a finalidade de alcançar os objetivos da organização.
  - **Desafio:** uma realização que deve ser perseguida, sendo perfeitamente quantificável e com prazo estabelecido, que exige esforço extra e representa a modificação de uma situação.
  - **Meta:** corresponde aos passos ou etapas, perfeitamente quantificados e com prazos para alcançar os desafios e objetivos.
- **Estabelecimento de estratégias e políticas funcionais**
  - **Estratégia:** ação ou caminho mais adequado a ser executado para alcançar o objetivo, o desafio e a meta. As estratégias podem ser estabelecidas por área funcional da organização. A partir delas, devem ser desenvolvidos os planos de ação, os quais são consolidados através de um conjunto de projetos.
  - **Política:** definição dos níveis de delegação, faixa de valores e/ou quantidades limites e de abrangência das estratégias e ações para a consecução dos objetivos. A política fornece parâmetros ou orientações para a tomada de decisões, correspondendo a toda base de sustentação para o planejamento estratégico.

- **Diretrizes:** conjunto estruturado e interativo dos objetivos, estratégias e políticas da organização.

- **Estabelecimento dos projetos e planos de ação**
  - **Projetos:** trabalhos a serem feitos com responsabilidades de execução, resultados esperados com quantificação de benefícios e prazos para execução preestabelecidos, considerando os recursos humanos, financeiros, materiais, equipamentos e áreas envolvidas.
  - **Programas:** conjuntos de projetos homogêneos quanto ao seu objetivo maior.
  - **Planos de ação:** conjuntos das partes comuns dos diversos projetos quanto ao assunto que está sendo tratado.

Instrumentos quantitativos

São projeções econômico-financeiras do planejamento orçamentário, devidamente associadas à estrutura organizacional da instituição, necessárias ao desenvolvimento dos planos de ação, projetos e atividades previstas. Aqui devem ser analisados os recursos necessários e as expectativas de retorno para atingir os objetivos, desafios e metas da organização.

3.1.4 Fase IV: Controle e avaliação

Na última fase, avalia-se como a organização está indo para a situação desejada, de modo que o controle possa ser definido como a ação necessária para assegurar a realização das estratégias, objetivos, desafios, metas e projetos estabelecidos. Essa função envolve processos de:

- estabelecimento e análise de indicadores de desempenho;
- avaliação de desempenho dos profissionais;
- comparação do desempenho real com os objetivos, desafios, metas e projetos estabelecidos;
- análise dos desvios dos objetivos, desafios, metas e projetos estabelecidos;
- tomada de ação corretiva a partir das análises realizadas;
- acompanhamento para avaliar a eficiência da ação corretiva;

- adição de informações ao processo de planejamento para desenvolvimento dos ciclos futuros das atividades administrativas.

Ainda nessa fase, devem ser considerados os critérios e parâmetros de controle e avaliação, dentro de uma situação adequada de custos versus benefícios.

De modo sintético, o Quadro 4 apresenta todo o processo de planejamento estratégico.

O processo inicia-se a partir de:

Visão e Valores

Algumas vezes irrealista quanto aos "destinos" da organização e submetida a uma avaliação racional e criteriosa das

Oportunidades | **Ameaças**

Em termos de:

- Mercados a explorar
- Recursos a aproveitar

Que prejudicarão a organização e suas oportunidades

Considerando a realidade da organização e de seus

Concorrentes

Com seus

Pontos Fortes
Pontos Fracos
Pontos Neutros

Tudo isso "dentro" do horizonte estabelecido para

Missão

E que deve conduzir à escolha de

Propósitos

A partir de detalhes de

Cenários

Respeitando a

Postura estratégica

Que possibilita o estabelecimento de

Macroestratégias
Macropolíticas

Que orientarão a formação de

Objetivos Gerais
Objetivos Funcionais

Mais realistas que as expectativas e os desejos, como base para a formulação de

Desafios e Metas

Quantificados, que permitirão o estabelecimento, em nível funcional, de

Estratégias e Políticas

Capazes de:

- Tirar proveito dos pontos fortes e oportunidades; e
- Evitar ou eliminar os pontos fracos e ameaças da organização e que devem ser traduzidas em

Projetos e planos de ação

Destinados a orientar a operacionalização do plano estratégico através do

Orçamento
Econômico-financeiro

Quadro 4: Processo de Planejamento Estratégico
Fonte: Oliveira (2007, p. 56)

Síntese

Caro(a) estudante,

Na Unidade 3 foi apresentada, sinteticamente, a metodologia de elaboração e implementação do planejamento estratégico para organizações.

Assim, vimos que a metodologia contempla quatro fases distintas: o diagnóstico estratégico, a missão da organização, os instrumentos prescritivos e quantitativos e o controle e avaliação. Você terá contato com mais detalhes sobre cada um dos itens dessa metodologia nas unidades seguintes. Então, mãos à obra!

Diagnóstico estratégico – componentes

Unidade 4

Competências

Ao final do estudo desta unidade, você será capaz de elaborar o diagnóstico estratégico de uma organização, cumprindo a primeira fase do processo de elaboração e implementação do planejamento.

4 Diagnóstico estratégico – componentes

Na primeira fase do processo de planejamento estratégico, a pergunta a ser respondida é: qual a real situação da organização quanto a seus aspectos internos e externos? Esse diagnóstico deve ser efetuado da forma mais realista possível, detectando o que a organização tem de bom, de regular ou de ruim em sua gestão administrativa.

Na maior parte das organizações, a alta direção está mais envolvida com decisões de nível tático ou de nível operacional, sem uma preocupação natural e contínua em relação aos problemas estratégicos. Por essa razão, a tomada de consciência do problema, frequentemente, é experimentada de forma traumática.

A decisão de planejar decorre da percepção de que eventos futuros poderão não estar de acordo com o desejável, se nada for feito. Esta percepção começa com a disponibilidade de diagnósticos, de análises e projeções da organização. Assim, é fundamental que a organização tenha um bom sistema de informações externas e internas.

O diagnóstico, segundo Oliveira (2007, p. 64), correspondente a uma análise estratégica e apresenta algumas premissas básicas:

- deve-se considerar o ambiente e suas variáveis relevantes nos quais está inserida a organização;
- esse ambiente proporcionará à organização oportunidades que deverão ser usufruídas e ameaças que deverão ser evitadas;
- para enfrentar essa situação ambiental, a organização deverá ter pleno conhecimento de seus pontos fortes e fracos;
- esse processo de análise interna e externa deverá ser integrado, contínuo e sistêmico.

Um dos instrumentos administrativos que pode auxiliar o processo do diagnóstico estratégico é o *benchmarking*, um processo de copiar de outrem e fazer melhor. Para Leibfried e McNair (apud OLIVEIRA, 2007, p. 64), o *benchmarking* é um processo contínuo e interativo para com as realidades ambientais, visando à avaliação do desempenho corrente, estabelecimento de objetivos, bem como para identificação de áreas de aperfeiçoamento e mudança nas organizações.

A seguir, são apresentados os principais aspectos do diagnóstico estratégico.

4.1 Visão da organização

A visão é considerada como os limites que os principais dirigentes da organização conseguem enxergar dentro de um prazo mais longo e uma abordagem mais ampla. Nesse sentido, a visão representa o que a organização deseja ser e proporciona o grande delineamento do planejamento estratégico a ser desenvolvido e implementado pela organização.

Como a visão deve ser resultante do consenso e do bom senso de um grupo de líderes e não da vontade de uma pessoa, Quigley (apud OLIVEIRA, 2007, p. 66) apresenta algumas dicas para seu delineamento.

- estabelecer sua visão de forma tão clara quanto o objetivo da organização;
- definir e respeitar os direitos das pessoas;
- certificar-se de que a visão e os valores direcionam-se aos focos básicos, ou seja, aos clientes (os mais importantes), servidores e fornecedores;
- incrementar sua participação na sociedade pelo aumento da percepção pelos clientes de seus serviços, em relação a seus concorrentes;
- desenvolver uma cultura de atuação para resultados em sua organização.

A definição da visão da organização envolve questões racionais e emocionais, mas, fundamentalmente, devem-se observar os seguintes questionamentos:

- O que se quer ser?
- Qual a força que impulsiona para esta nova situação?
- Quais são os valores básicos?
- O que se sabe fazer de melhor e o que diferencia perante outras organizações concorrentes?
- Quais são as barreiras que podem surgir nesse processo evolutivo?
- Quais as expectativas da sociedade que se estará atendendo?
- Como conseguir a plena adesão dos dirigentes e servidores neste processo?

4.2 Valores da organização

Os valores da organização representam a relação de princípios e crenças vitais da organização, além de fornecer sustentação para a definição de suas decisões. A qualidade do processo e dos resultados do planejamento estratégico na organização é obtida com o debate e a consolidação de valores fortes e sustentados.

Além disso, a visão e valores servem também para consolidar o slogan e a atratividade da organização perante a sociedade. Daí, a importância de embutir uma forte interação com as questões éticas e morais da organização, o que irá repercutir na sustentação de sua vantagem competitiva.

4.3 Análise externa e interna da organização

A finalidade básica do diagnóstico estratégico é apresentar uma fotografia da organização e seu ambiente em determinado momento, conforme Oliveira (2007, p. 68-94). A análise externa e interna no processo de diagnóstico estratégico contém determinados componentes apresentados a seguir:

- **Pontos fortes:** variáveis internas e controláveis que propiciam uma condição favorável para a organização, em relação a seu ambiente.
- **Pontos fracos:** variáveis internas e controláveis que provocam uma situação desfavorável para a organização, em relação a seu ambiente.
- **Oportunidades:** variáveis externas e não controláveis pela organização, que podem gerar condições favoráveis, desde que a mesma tenha condições e/ ou interesse de usufruí-las.
- **Ameaças:** são as variáveis externas e não controláveis pela organização que podem gerar condições desfavoráveis para a mesma.

Enquanto os pontos fortes e fracos compõem a análise interna da organização e representam as variáveis controláveis, as oportunidades e ameaças compõem sua análise externa e representam as variáveis não controláveis pela organização.

Quando acontecer de não se conseguir classificar algum fator como ponto forte ou fraco na análise interna, este fator pode ser estabelecido como um **ponto neutro**, isto é, não há condições efetivas de estabelecer se está proporcionando uma condição favorável ou desfavorável para a organização. Porém, tão logo se tenham informações necessárias, deve-se definir a condição desse ponto.

Para a execução do diagnóstico estratégico, é necessário ter acesso a uma série de informações, bem como estar preparado para fazê-lo, estabelecendo as informações que são desejadas e pertinentes e de como obtê-las. Essa situação pode ser visualizada na Figura 7:

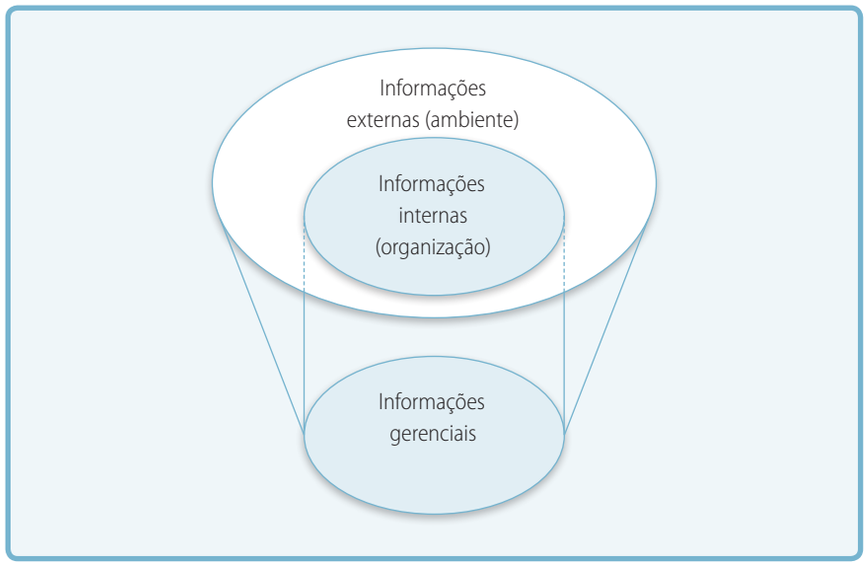


Figura 7: Sistemas de informação de uma organização
Fonte: Oliveira (2007, p.70)

4.3.1 Análise externa da organização

A análise externa objetiva estudar a relação existente entre a organização e seu ambiente, em termos de oportunidades e ameaças, bem como a análise da situação atual e situação prospectiva desejada de sua posição serviços versus sociedade.

O ambiente organizacional não é um conjunto estável, uniforme e disciplinado, mas um conjunto bastante dinâmico em que atua, constantemente, grande quantidade de forças. Sendo assim, as organizações devem procurar aproveitar as oportunidades e procurar amortecer ou absorver as ameaças ou, simplesmente, adaptar-se a elas.

Segundo Oliveira (2007, p. 71-72), para escolher as oportunidades, devem-se considerar os seguintes aspectos:

- o foco deve residir na maximização de oportunidades e não na minimização de ameaças e riscos;
- todas as principais oportunidades devem ser analisadas conjunta e sistematicamente;
- devem ser compreendidas quais oportunidades se adaptam à atividade básica da organização;

- deve haver equilíbrio entre oportunidades imediatas e de longo prazo.

A análise ambiental é usada sob dois enfoques:

- para resolver algum problema imediato que exija alguma decisão estratégica, cuja interação entre organização e ambiente se estabeleça em tempo real;
- para identificar futuras oportunidades ou ameaças que ainda não foram percebidas claramente pela organização.

O dirigente pode buscar a informação ambiental, de maneira direta ou indireta, por meio de duas fontes distintas:

- **primárias:** através de pesquisas realizadas pela organização diretamente no ambiente;
- **secundárias:** obtêm-se as informações do ambiente por meio de agências governamentais, universidades, entidades de classe, etc.

O nível de detalhamento e de profundidade de cada uma dessas pesquisas vai depender das necessidades da organização. É importante destacar que o simples ato de identificar os elementos ambientais relevantes irá diminuir a incerteza da organização.

As oportunidades, as ameaças e os riscos ambientais podem ser classificados e definidos conforme mostrado no Quadro 5. Veja:

Oportunidades	
Naturais	São incorporadas à natureza da organização.
De evolução	São proporcionadas à organização através da formação e consolidação gradativa de condições e circunstâncias que tenderão a concretizar uma vantagem competitiva.
Sinérgicas	Proporcionam situações complementares e adicionais para a organização, podendo provocar alterações na sua estrutura e exigindo novos conhecimentos.
De inovação	Alteram as características econômicas e a capacidade da organização, requerendo grandes esforços, recursos de primeira classe, dispêndios em pesquisa e desenvolvimento e/ou grandes investimentos em tecnologia de ponta.

Ameaças	
Naturais	São incorporadas à natureza da organização.
Aceitáveis	São as que a organização permite aceitar, sendo importante analisar até que ponto a situação é aceitável.
Inaceitáveis	São as que a organização não se permite aceitar devido a sua capacidade para explorar uma situação de êxito quando esta ameaça existir.

Riscos	
Compatibilidade	Necessidade da organização transformar-se para acompanhar a evolução ambiental.
Evolução	Necessidade de detectar o direcionamento e a intensidade das mudanças ambientais.
Poder da organização	Capacidade da organização em vencer as resistências do ambiente.

Quadro 5: Classificação das oportunidades, ameaças e riscos ambientais

Para o levantamento das oportunidades e ameaças da organização, os dirigentes devem analisar uma série de fatores ou focos de análise:

I ■ Quanto às informações que o dirigente utilizará, devem ser analisados aspectos relacionados ao processo de integração, à tecnologia, ao governo, ao sistema financeiro, aos sindicatos/associações, à comunidade.

II ■ Quanto à identificação e análise dos principais ramos de serviços do ambiente no qual a organização se situa, devem-se considerar o mercado, seus fornecedores e consumidores, bem como as várias peculiaridades de cada comunidade.

4.3.2 Análise interna da organização

A análise interna visa destacar as deficiências e qualidades da organização, isto é, os pontos fortes e fracos deverão ser determinados diante de sua atual posição.

Os pontos neutros também devem ser considerados, uma vez estabelecidos por não haver uma definição, um critério ou um parâmetro de avaliação num determinado momento. Considerando que o planejamento é um processo dinâmico, futuramente, os pontos neutros poderão ser considerados qualidade ou deficiência da organização e devidamente enquadrados como pontos fortes ou pontos fracos.

Para o estabelecimento dos pontos fortes, fracos e neutros da organização, o dirigente deverá levar em consideração a série de aspectos listados a seguir:

- **funções administrativas a serem analisadas:** marketing, finanças, produção, recursos humanos;
- **aspectos organizacionais:** estrutura, competências, normas e procedimentos, instalações, sistemas de informação, redes de distribuição, políticas;
- **abrangência dos processos:** sistema organizacional, áreas funcionais, unidades organizacionais, equipe de profissionais;
- **níveis de controle e avaliação:** da eficiência, da eficácia e da efetividade;
- **critérios de avaliação:** história da organização, opiniões de dirigentes, servidores e consultores, análise bibliográfica;
- **obtenção das informações:** observação e conversa pessoais, questionários, experiência/prática, documentação, reuniões, consultores e membros de conselhos, indicadores.

4.4 Formulários a serem utilizados no diagnóstico estratégico

Para a sistematização e consolidação do planejamento estratégico da organização, deverão ser empregados alguns formulários específicos para cada etapa da metodologia, de modo a facilitar o entendimento e a aplicação de todo o processo.

Formulário 1: Diagnóstico estratégico – Folha de identificação e análise de fatores

Finalidades

- possibilitar a avaliação dos fatores e a explicitação das justificativas;
- sugerir ações para melhorar a situação atual e prolongar o período de tempo nesta situação;
- sugerir ações para minimizar os efeitos dos aspectos negativos dos fatores considerados;
- identificar e avaliar as implicações/conseqüências da operacionalização das ações.

Formulário-sugestão: (Figura 8)

Planos	Diagnóstico Estratégico FOLHA DE IDENTIFICAÇÃO E ANÁLISE DE FATORES									Data ___/___/___					Nº
Nº de ordem	Fator	Avaliação do fator					Justificativas	Ações Sugeridas	Implicações	Avaliação da implicação					Justificativas
		O	A	FO	FR	N				O	A	FO	FR	N	

Figura 8: Formulário de diagnóstico estratégico – folha de identificação e análise dos fatores
Fonte: Oliveira (2007, p. 97)

Formulário 2: Diagnóstico estratégico – Estabelecimento de oportunidades e ameaças

Finalidades:

- estabelecer quais as tendências prováveis, identificando se a nova situação representa ameaça ou oportunidade para a organização;
- efetuar a interligação com os cenários analisados.

Formulário-sugestão: (Figura 9)

Planos	Diagnóstico Estratégico ESTABELECIMENTO DE OPORTUNIDADES E AMEAÇAS			Data ___/___/___	Nº
Características conjugais (econômicas / sociais / legais / demográficas)	Tendências	Classificação		Justificativas	
		Ameaça	Oportunidade		

Figura 9: Formulário de estabelecimento de oportunidades e ameaças
Fonte: Oliveira (2007, p. 99)

Síntese

Caro(a) aluno(a),

Na unidade 4, apresentamos os aspectos básicos do diagnóstico estratégico de uma organização, correspondente à primeira fase da metodologia de planejamento, portanto, envolvendo: a visão, os valores, a análise externa e interna da organização.

O desenvolvimento do diagnóstico estratégico é importante para consolidar as opiniões e pontos de vista dos servidores, em especial, dos dirigentes da organização, de forma a se concretizarem idéias comuns e bem aceitas dentro da organização. Isso implicará uma concentração de esforços e recursos para se alcançar bons resultados.

O devido tratamento dos pontos fortes, fracos e neutros, das oportunidades e ameaças ambientais da organização proporciona uma visão geral da mesma e seu entorno e indica onde a organização deverá chegar e como essa nova posição será alcançada.

Na próxima unidade, você vai aprender sobre a segunda fase, que trata da missão da organização e seus desdobramentos. Bom estudo!

Missão e propósitos da organização

Unidade

5

Competências

Ao estudar esta unidade, você será capaz de identificar os aspectos básicos da metodologia de elaboração e planejamento do planejamento, representados pela missão, propósitos, cenários, postura estratégica, macroestratégias e macropolíticas.

5 Missão e propósitos da organização

A missão reflete um sistema de valores e crenças da área de atuação da organização, considerando as tradições, políticas e filosofias da organização. Em síntese, a missão é a razão de ser da organização.

Definir a missão é determinar qual o negócio da organização, por que ela existe, em que tipos de atividade deverá concentrar-se no futuro. Portanto, procura-se responder às questões básicas: "onde se quer chegar com a organização?"; "quais expectativas e necessidades da sociedade que a organização pretende atender?".

De modo mais detalhado, aponta Oliveira (2007, p.107-108), a definição da missão tem como ponto de partida a análise e interpretação das seguintes questões:

- Qual a razão de ser da organização?
- Qual a natureza da atividade da organização?
- Quais são os tipos de atividades em que a organização deve concentrar seus esforços no futuro?
- Qual a imagem que a organização faz de si própria e pela qual deve ser reconhecida?
- Quais as necessidades sociais que pretende atender?
- Quais as principais crenças e valores da organização?

As respostas a essas perguntas pela organização irão resultar em:

- definição das áreas prioritárias de atuação em que devem ser aplicados os recursos disponíveis;

- consenso de uma opinião de que os esforços e os recursos dirigidos aos alvos definidos na missão serão bem-sucedidos.

A missão exerce uma função orientadora e delimitadora da ação organizacional. Nesse sentido, a missão representa um horizonte no qual a organização decide atuar, desde que seja viável e interessante para a organização. As áreas de atuação identificadas no horizonte passam a ser denominadas propósitos da organização, conforme apresentado na Figura 10.

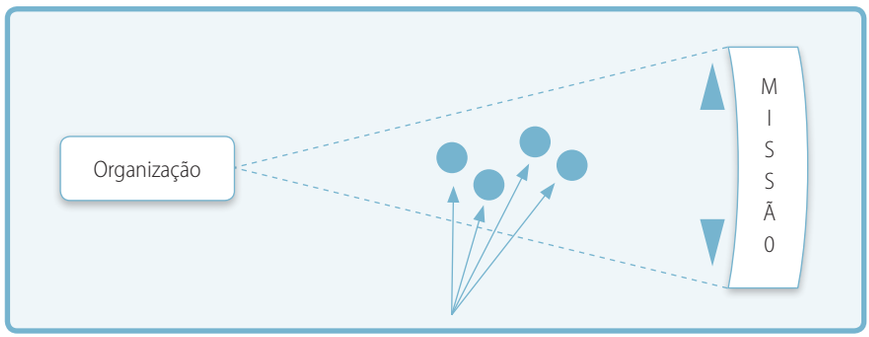


Figura 10: Missão e propósitos da organização
Fonte: Oliveira (2007, p.109)

Esses propósitos são compromissos aos quais a organização se impõe no sentido de cumprir sua missão e representam grandes áreas de atuação selecionadas no contexto da missão estabelecida.

Podemos comparar a determinação da missão de uma organização à utilização de uma bússola (definição de missão) pela qual se orienta um navio (organização).

A definição da missão é fundamental porque nela procuram-se descrever as habilidades essenciais da organização. Essas habilidades são, tipicamente, mais amplas do que as dimensões genéricas dos produtos/serviços desenvolvidos/prestados pela organização.

Levitt (apud OLIVEIRA, 2007, p. 111) explica que as empresas de cinema estão no negócio de diversões, não apenas fabricam filmes; ferrovias estão no negócio de transportes; empresas de computadores estão no negócio de tratamento de informações. Assim, fica claro que as definições mais amplas têm real impacto sobre o comportamento e estratégia da organização.

A definição da missão da organização é o ponto inicial para as macroestratégias e macropolíticas a serem estabelecidas. Sendo assim, a definição da missão deve satisfazer a critérios racionais e sensatos, como:

- empreendedores o suficiente para terem impacto sobre o comportamento da organização;
- mais focados na satisfação das necessidades do cliente/sociedade do que nas características do produto/serviço;
- capazes de refletir as habilidades essenciais da organização;
- entendíveis;
- realistas;
- flexíveis;
- motivadores.

A definição da missão pode ter duas abordagens:

- **missão aberta:** quando estabelece uma satisfação genérica do ambiente, sem indicar os produtos e/ou serviços;
- **missão fechada:** quando indica o produto/serviço em que a organização atua.

Em suma, definir a missão da organização pode ser simples e complexo ao mesmo tempo. Está correto dizer que a IBM fabrica e vende computadores, a Volkswagen fabrica e vende veículos e a Kibon fabrica e vende sorvetes. Essas empresas fabricam e vendem esses produtos; entretanto, o consumidor adquire mais do que o resultado físico (reputação, credibilidade e imagem).

A seguir, estão alguns exemplos de missão, listados por Oliveira (2007, p. 113-114), sendo que algumas frases são interagentes com a visão das empresas.

- **3 M:** resolver problemas não solucionados de forma inovadora.
- **Escoteiros dos Estados Unidos:** ajudar um jovem a alcançar seu potencial máximo.

- **Hewlett-Packard:** oferecer contribuições técnicas para o progresso e bem-estar da humanidade.
- **Merck Sharp & Dhome:** preservar e melhorar a vida humana.
- **Nike:** experimentar a emoção da competição, da vitória e de vencer os adversários.
- **Sony:** experimentar a satisfação de progredir e aplicar a tecnologia em benefício da população.
- **Wal-Mart:** dar às pessoas simples a oportunidade de comprar as mesmas coisas que as pessoas ricas.
- **Walt Disney:** fazer as pessoas felizes.
- **Ford:** ser a empresa de consumo líder mundial no fornecimento de serviços e produtos automobilísticos.

5.1 Cenários

A elaboração dos cenários estratégicos é a finalização de um processo que deve envolver todos os dirigentes-chaves da organização. Os cenários refletem uma composição consistente entre projeções de tendências históricas e postulações de eventos específicos. Eles podem ser analisados em suas situações de mais provável, de otimista e de pessimista. Todavia, para cada variável identificada e analisada, deve-se estabelecer a capacidade de interpretação, bem como o tempo de reação.

De acordo com Oliveira (2007, p. 116-117), a elaboração dos cenários pode ter como fundamentação:

- o pensamento estratégico com a idealização de situações futuras possíveis que não precisam ter alguma interligação com o presente e passado;
- a definição da base de dados socioeconômicos e infraestrutura;
- debates com o setor comunitário e estreita interação com a comunidade técnico-científica;
- uma abordagem sistemática e multidisciplinar;
- uma metodologia estruturada e desenvolvida para o debate e definição de cenários.

Com relação às formas básicas de desenvolvimento de cenários, podem ser observadas duas situações: a **abordagem projetiva** e a **abordagem prospectiva.**

Como a **abordagem projetiva** mostra-se insuficiente para direcionar as ações da organização, a **abordagem prospectiva**, por outro lado, criando futuros desejáveis e viáveis, bem como estruturando as estratégias a partir do presente, tem-se mostrado uma ferramenta útil para suprir as necessidades do planejamento estratégico.

Nesse sentido, a abordagem projetiva caracteriza-se por:

- restringir-se a fatores e variáveis quantitativos, objetivos e conhecidos;
- explicar o futuro pelo passado;
- considerar o futuro único e certo (ver Figura11);
- utilizar-se de modelos deterministas e quantitativos.

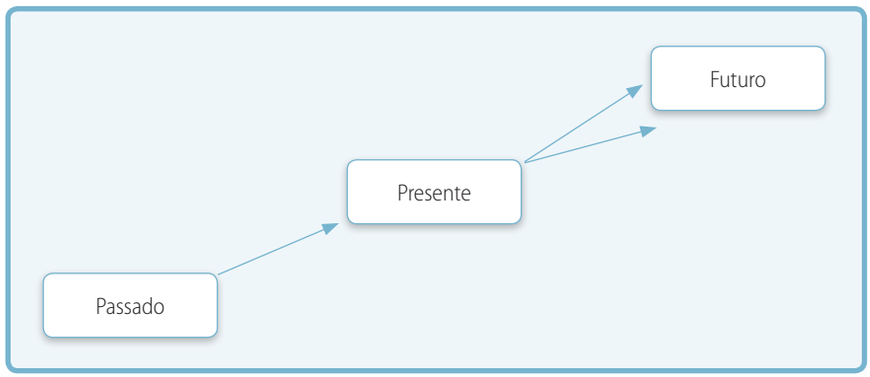


Figura 11: Abordagem projetiva de cenários
Fonte: Oliveira (2007, p.117)

A **abordagem prospectiva** caracteriza-se por levar em consideração aspectos mais contextualizados, como:

- visão global;
- variações qualitativas quantificáveis ou não, subjetivas ou não, conhecidas ou não;
- ocorrência de futuro múltiplo e incerto (ver Figura 12);
- o futuro como determinante da ação presente;
- uma análise intencional, em que o dirigente pode utilizar variáveis

de opinião (julgamento, pareceres, probabilidades subjetivas, etc.) analisadas por métodos do tipo da análise estrutural.

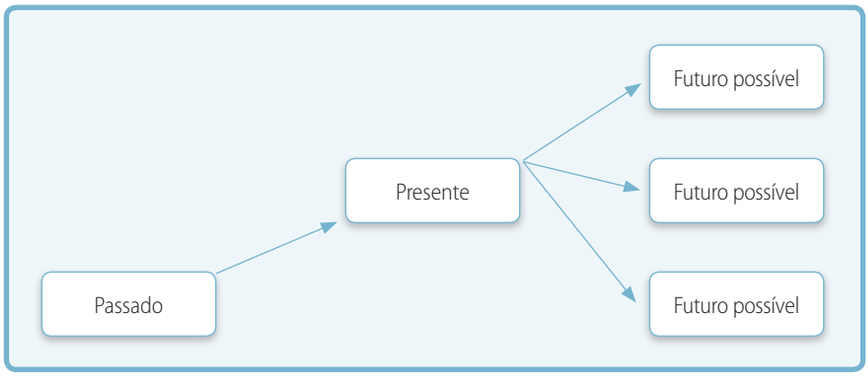


Figura 12: Abordagem prospectiva de cenários
Fonte: Oliveira (2007, p.118)

No delineamento dos cenários estratégicos, devem ser considerados os cenários de valores, cuja característica é serem normativos, visando estabelecer alternativas desejáveis. Esses cenários não são representações futuras de tendências atuais, mesmo que contenham elementos que estejam presentes na sociedade atual. Na verdade, os cenários de valores tratam de aspirações da sociedade, de valores sociais segundo modelos de desenvolvimento. Três cenários de valores são apresentados em seus principais aspectos para melhor esclarecer, conforme Oliveira (2007, p. 119-120). Veja:

- Quanto ao cenário de ecodesenvolvimento:
  - ênfase no desenvolvimento do país, contando com suas próprias forças e recursos internos;
  - busca de integração social e econômica de todas as camadas da população;
  - predominância dos valores, tais como a igualdade de bem-estar da coletividade;
  - produtos e serviços da organização que visam atender às necessidades básicas dos segmentos sociais menos privilegiados devem ser vistos como importantes itens voltados para melhorar as condições de vida da população.

- Quanto ao cenário de crescimento econômico:
  - desenvolvimento do país através do rápido crescimento econômico;
  - ênfase na busca do estilo e nível de vida dos países desenvolvidos;
  - produtos e serviços oferecidos pela organização, orientados ao aprimoramento do sistema produtivo e às aplicações com maior eficiência econômica.
- Quanto ao cenário de modernização:
  - desenvolvimento do país através de uma sociedade produtiva e criativa voltada para o aprimoramento e evolução das pessoas;
  - valores básicos como eficiência, criatividade e diversidade;
  - a organização e seus fatores ambientais procuram gerar e disseminar conhecimentos ao maior número de agentes sociais e econômicos.

5.2 Postura estratégica da organização

A postura estratégica da organização visa orientar o estabelecimento de todas as estratégias e políticas, em especial as de médio e longo prazo, necessárias para a organização, quando se decidiu por determinada missão. Esse encaminhamento da postura estratégica da organização é limitado por três aspectos:

- a missão da organização;
- a relação positiva/negativa entre as oportunidades e ameaças que a organização enfrenta no momento da escolha;
- a relação positiva/negativa entre os pontos fortes e fracos que ela possui para fazer frente às oportunidades e ameaças do ambiente.

Além disso, mais um aspecto pode influenciar na postura da organização: o elemento psicológico, envolvendo valores, atitudes, motivações e anseios dos dirigentes que têm o poder de decisão na organização. Para fazer frente a tal situação, a organização pode escolher uma das seguintes

posturas estratégicas: a sobrevivência, a manutenção, o crescimento ou o desenvolvimento. Essa escolha pode ser estabelecida pela combinação dessas posturas em acordo com as necessidades da organização, como mostra a Figura 13.

Análise Interna	
Predominância de	
Pontos Fracos	Pontos Fortes

Análise Externa	
Predominância de	
Ameaças	Oportunidades
Sobrevivência	Crescimento
Manutenção	Desenvolvimento

Figura 13: Posturas estratégicas da organização
Fonte: Oliveira (2007, p.121)

Kepner e Tregoe (apud OLIVEIRA 2007, p.122-123) desenvolveram uma metodologia para fixação da predominância de fatores, interna e externa, denominada GUT (Gravidade/Urgência/Tendência).

Perguntas	Escala
O dano é extremamente importante?	5
O dano é muito importante?	4
O dano é importante?	3
O dano é relativamente importante?	2
O dano é pouco importante?	1

Considera-se **gravidade** tudo aquilo que afeta, profundamente, a essência, o objetivo ou resultado da organização, do departamento ou da pessoa, cuja avaliação depende do nível de danos/prejuízos que podem advir dessa situação. São feitas as seguintes perguntas básicas, com a correspondente escala de pontos:

Considera-se **urgência** o resultado da pressão do tempo que a empresa sofre ou sente, cuja avaliação depende do tempo que se dispõe para atacar ou resolver a situação. São feitas as seguintes perguntas básicas, com a correspondente escala de pontos:

Perguntas	Escala
Tenho de tomar uma ação bastante urgente?	5
Tenho de tomar uma ação urgente?	4
Tenho de tomar uma ação relativamente urgente?	3
Posso aguardar?	2
Não há pressa?	1

Considera-se **tendência** o padrão de desenvolvimento da situação, cuja avaliação está relacionada ao estado que a situação apresentará, caso o dirigente não aloque esforços e recursos extras. Devem ser respondidas as seguintes perguntas, com a correspondente escala de pontos:

Perguntas	Escala
Se mantiver a mesma forma e intensidade de atuação, a situação vai piorar (crescer) muito?	5
Se mantiver a mesma forma e intensidade de atuação, a situação vai piorar (crescer)?	4
Se mantiver a mesma forma e intensidade de atuação, a situação vai permanecer?	3
Se mantiver a mesma forma e intensidade de atuação, a situação vai melhorar (desaparecer)?	2
Se mantiver a mesma forma e intensidade de atuação, a situação vai melhorar (desaparecer) completamente?	1

5.2.1 Vantagem competitiva

A situação em que a organização está inserida é competitiva e atua sobre a sociedade de modo efetivo, portanto, precisa estar atenta ao ambiente, que pode ser visualizado como um conjunto de partes, conforme apresentado na Figura 14.

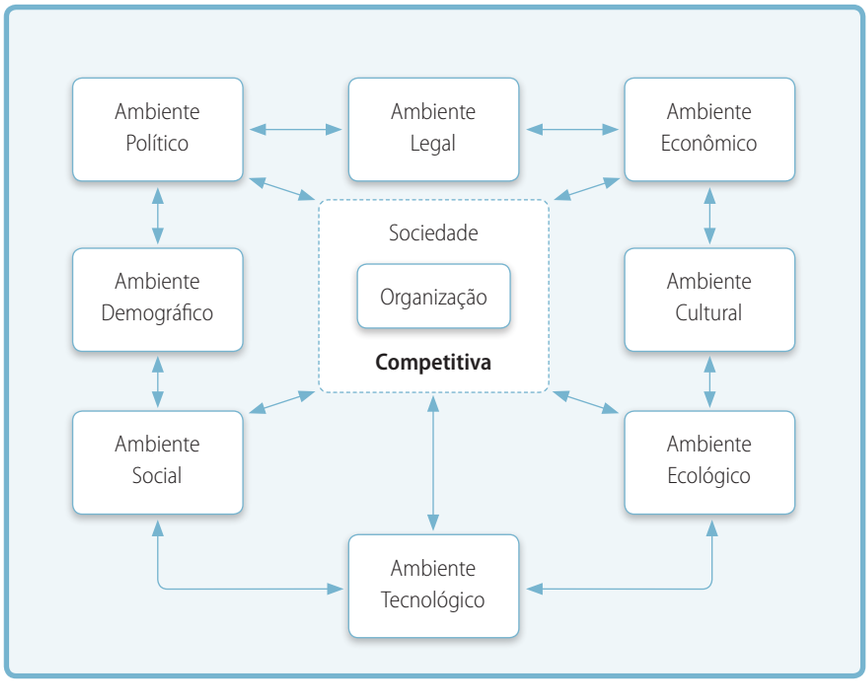


Figura 14: Organização e sociedade competitiva
Fonte: Oliveira (2007, p.127)

A vantagem competitiva de uma organização é resultado do ambiente onde ela atua, de sua situação geral e da sua postura de atuação. Assim, uma organização pode ter uma vantagem competitiva, correlacionada ao seu ambiente, quando:

- não tem concorrentes muito fortes;
- não tem problemas de suprimento de recursos materiais e humanos;
- tem acesso à tecnologia inovadora;
- tem boa imagem institucional.

5.2.2 Sinergia

Trata-se de uma ação coordenada entre vários elementos que compõem um sistema, de modo que a soma das partes se torne maior que o efeito obtido, isoladamente, através de cada elemento.

A sinergia pode estar presente em duas situações:

- **positiva:** corresponde à situação adequada da sinergia; ou
- **negativa:** quando a soma das partes é menor que o efeito obtido,

isoladamente, através de cada elemento, mesmo que exista uma ação conjunta de vários elementos do sistema.

5.2.3 Risco organizacional

Existe risco, quando são conhecidos os estados futuros que possam surgir e suas respectivas probabilidades de ocorrência. A incerteza é caracterizada pelo fato de não serem conhecidos os estados futuros que possam sobrevir, bem como suas probabilidades de ocorrência.

O risco representa um dos aspectos mais fortes na ação estratégica da organização, exigindo, portanto, a estruturação de toda uma situação para administrar o risco ao longo de seu desenvolvimento.

5.2.4 Avaliação da postura estratégica

Para avaliar a postura estratégica da organização, o dirigente deve considerar:

- os parâmetros para medir o desempenho da organização;
- os critérios para classificar a atuação da organização;
- os pesos relativos que o dirigente deve estabelecer para os vários parâmetros.

5.3 Formulários a serem utilizados na definição da missão e postura estratégica

Para a sistematização e consolidação do planejamento estratégico da organização, deverão ser empregados alguns formulários específicos para cada etapa da metodologia, de modo a facilitar o entendimento e a aplicação de todo o processo. Vamos a eles.

Formulário 1: Estabelecimento da missão e dos propósitos

Finalidades:

- identificar a missão ou a razão de ser da organização;
- identificar e justificar os propósitos da organização, que correspondem à explicitação dos setores de atuação dentro da missão.

Formulário-sugestão (Figura 15)

Planos	Estabelecimento da missão e dos propósitos	Data ___/___/___	Nº
A missão da organização é:			
Propósitos		Justificativas	

Figura 15: Formulário de estabelecimento da missão e dos propósitos
Fonte: Oliveira (2007, p.133)

Formulário 2: Estabelecimento da postura estratégica

Finalidades

- estabelecer a postura estratégica básica da organização, identificada a partir da predominância dos fatores internos e externos e seus respectivos critérios de avaliação;
- estabelecer as posturas estratégicas suplementares que a organização poderá adotar em conformidade com a evolução da postura básica.

Formulário-sugestão (Figura 16)

Planos	Estabelecimento da postura estratégica	Data ___/___/___	Nº
Básica		Justificativas	
Suplementares		Justificativas	

Figura 16: Formulário estabelecimento da missão e dos propósitos
Fonte: Oliveira (2007, p.133)

Síntese

Caro(a) estudante,

A unidade 5 apresentou os aspectos básicos da segunda fase da metodologia de planejamento estratégico, representada pela missão e propósitos, pelos cenários e pela postura estratégica da organização.

Trata-se de uma fase que exige grande nível de criatividade e de visão estratégica dos gestores, pois irá delinear os grandes rumos da organização.

Na próxima unidade, você vai conhecer os instrumentos prescritivos e quantitativos para a formulação de objetivos e desafios, estratégias, política institucional, projetos e planos de ação, com os respectivos formulários que permitem organizar e sistematizar o planejamento. Vamos adiante!

Instrumentos prescritivos e quantitativos

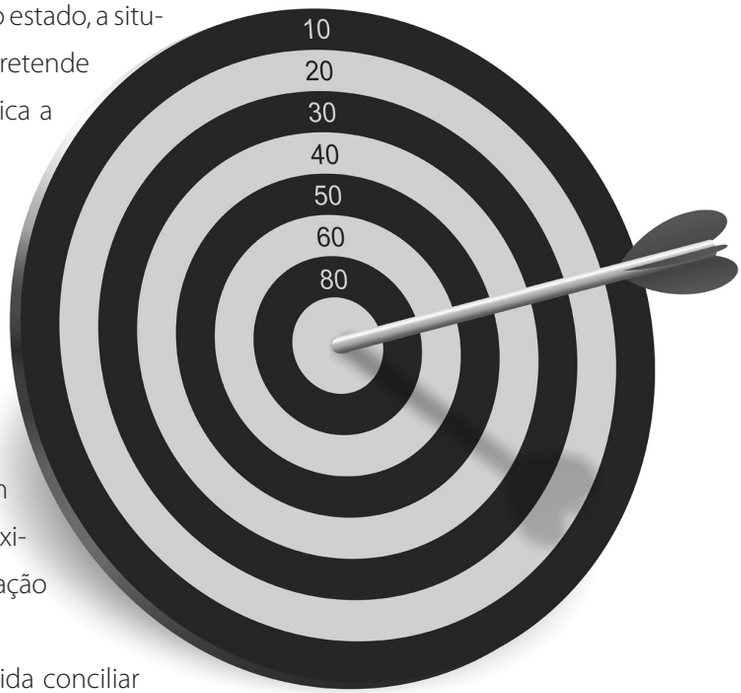
Unidade 6

Competências

Ao final do estudo desta unidade, você será capaz de identificar e analisar os aspectos básicos e instrumentos para o estabelecimento e a administração dos objetivos, desafios e metas, das estratégias e políticas institucionais, bem como dos projetos e planos de ação para uma organização.

6 Instrumentos prescritivos e quantitativos

6.1 Objetivos e desafios institucionais



Os objetivos são conceituados como o estado, a situação ou o resultado futuro que o dirigente pretende atingir, isto é, relaciona-se a tudo que implica a obtenção de um fim ou resultado.

O planejamento estratégico será um instrumento eficiente, eficaz e efetivo para a organização se os objetivos forem conhecidos, adequados, aceitos e consistentes.

É importante que você compreenda que objetivo é o alvo ou ponto que se pretende atingir. Desafio é a quantificação, com prazos definidos, do objetivo estabelecido, exigindo esforço extra, ou seja, pressupõe a alteração do status quo - isto é, da situação vigente.

Entretanto, nada impede que se decida conciliar os dois itens num só, orientando-se com a seguinte conceituação: objetivo é o alvo/ponto quantificado, com prazo de realização e responsável estabelecidos, que se pretende atingir através de esforço extra.

Outro termo a ser utilizado é a meta, que representa as etapas realizadas para alcançar os desafios e objetivos.

Para Oliveira (2007, p. 142), antes de definir os desafios, deve-se verificar se os objetivos:

- estão claros e perfeitamente entendidos e aceitos;
- são específicos, mensuráveis, realísticos e desafiadores;

- apresentam as suas inter-relações de forma esquematizada;
- estão adequadamente relacionados a fatores internos e externos da organização;
- o sistema de controle e avaliação estabelecido está adequado;
- as prioridades estão estabelecidas.

6.1.1 Base dos objetivos das pessoas

O objetivo da organização é o resultado da somatória e composição dos objetivos de seus integrantes. Nesse sentido, os objetivos da organização refletem, de forma ponderada, as diferentes motivações dos servidores desta instituição.

> Uma organização necessita da cooperação dos indivíduos para alcançar seus objetivos. Por sua vez, os servidores, ao ingressarem na instituição, trazem consigo necessidades, aspirações e expectativas que esperam sejam satisfeitas em troca de seu trabalho. Portanto, o adequado funcionamento da organização será assegurado quando as pessoas desempenham o seu papel de acordo com as prescrições para satisfazer/exceder os padrões quantitativos e qualitativos de desempenho estabelecidos pelos objetivos e desafios organizacionais.

Oliveira (2007, p.144) assegura que é de vital importância que os funcionários da instituição considerem os objetivos organizacionais como seus próprios objetivos pessoais, cuja situação pode ser facilitada, quando:

- os objetivos organizacionais expressam valores culturais que são condizentes com os próprios valores individuais;
- os funcionários identificam-se com os valores de seu grupo de trabalho.

Em suma, a instituição poderá alcançar seus objetivos, quando todos os seus funcionários tiverem alta capacitação e motivação em direção aos seus resultados esperados.

6.1.2 Importância dos objetivos

Os objetivos devem ter significado concreto para os servidores, cujo fim é obter sua participação e comprometimento de forma real, efetiva e contínua. Sendo assim, os objetivos servem para as seguintes finalidades da organização:

- fornecer aos servidores um sentimento específico e adequado de seu papel na instituição;
- obter consciência à tomada de decisão entre grande número de diferentes dirigentes;
- estimular o empenho e a realização baseada em resultados esperados;
- fornecer a base para as ações corretivas e o controle.

6.1.3 Características dos objetivos e desafios

As características dos objetivos e desafios podem ser sintetizadas na condição de serem: hierárquicos, quantitativos, realistas, consistentes, claros, entendidos e escritos, comunicados, desmembrados em objetivos funcionais, motivadores, utilitários, decisórios e operacionais.

6.1.4 Hierarquia dos objetivos e desafios

A hierarquização dos objetivos e desafios deve ser estabelecida, naturalmente, durante o processo de construção e implementação do planejamento estratégico. Nesse sentido, podem ser classificados em **quatro níveis**, conforme apresentados na Figura 17.

Figura 17: Hierarquia dos objetivos e desafios da organização
Fonte: Oliveira (2007, p.147)

6.1.5 Estabelecimento de objetivos e desafios

A definição de objetivos e desafios é essencial em qualquer atividade, pois, se não se sabe onde se quer chegar com a organização, qualquer caminho servirá. A partir disso, existem dois elementos importantes no estabelecimento dos objetivos:

- o fator psicológico, envolvendo valores, atitudes, motivações e desejos de indivíduos;
- um conjunto de instrumentos composto de recursos de infraestrutura que deverão ser aplicados para atingir os objetivos estabelecidos.

Contando com esse conjunto de elementos, os objetivos estratégicos podem ser considerados como posições exequíveis projetadas para a organização e, sobretudo, entendidas e aceitas por seus dirigentes.

A definição dos objetivos pode ser estabelecida sob algumas formas:

- cruzamento de fatores externos e internos: é a forma ideal por ser a abordagem estratégica dos objetivos, desde que o diagnóstico estratégico da organização tenha sido bem realizado;
- interação com os cenários: é um fator de influência para ajuste do período de tempo e quantificação do objetivo;
- intuição: é a forma mais aplicada nas organizações. Infelizmente, seu uso intenso e indiscriminado pode levar a organização para o caos estratégico.

Existem diferentes critérios para definir os objetivos, podendo ser citados:

- **Determinístico:** o objetivo é identificado numa situação precisa, como: "aumentar a oferta de vagas no ensino público em 10% nos próximos dois anos."
- **Probabilístico:** o objetivo é apresentado como uma situação provável de acontecer, como: "não se ter mais do que 10% de taxa de reprovação de alunos."

- **Qualitativo:** o objetivo pode ser: "melhorar a imagem da organização perante a comunidade."
- **Logístico:** o objetivo pode ser apresentado como: "ampliar e diversificar o atendimento médico nos postos de saúde."

6.1.6 Processo de estabelecimento dos objetivos e desafios

Podem ser definidos de cima para baixo (estratégico para operacional) ou de baixo para cima (operacional para estratégico). Numa instituição pública, o segundo processo indica ser mais apropriado, admitindo-se que os servidores manifestam uma atuação mais ativa.

Entretanto, é possível a atuação nos dois fluxos, simultaneamente, o que pode resultar numa situação adequada para a organização, inclusive quanto aos aspectos motivacionais e de participação com responsabilidade. Para Oliveira (2007, p.154), o estabelecimento dos objetivos e desafios é um processo criativo na sua essência, pois envolve ou exige:

- concepção de vários objetivos e desafios compatíveis possíveis;
- consistência com os recursos internos;
- consistência com as condições ambientais;
- relação custos versus benefícios;
- sentido de qualidade de toda a organização;
- liberdade para se cometerem alguns erros;
- reconhecimento do possível em relação ao impossível.

6.1.7 Quantificação dos objetivos e desafios

A quantificação dos resultados pode ser efetuada por diferentes metodologias, destacando-se o sistema Balanced Scorecard, em que as organizações podem efetuar as necessárias adaptações.

Portanto, o Balanced Scorecard é entendido como um sistema balanceado de monitoramento de resultados da organização e Oliveira (2007, p.156) considera que:

O **Balanced Scorecard** é um instrumento de planejamento e gestão de empresas, originalmente desenvolvido há cerca de 10 anos por Robert Kaplan e David Norton, de Harvard. Atualmente já é adotado pela maioria das empresas de porte mundial, além de milhares de organizações de porte médio, líderes em seus mercados no Brasil e no mundo. O fator que alavancou seu rápido sucesso foi o fato de ser aplicável não apenas a empresas, mas a qualquer tipo de organismo social, onde se consegue estruturar objetivos e medir performances, visando obter uma gestão eficiente e transparente.

A origem do problema: a idéia básica que motivou o BSC foi a constatação de que as ferramentas de gerenciamento empresarial estavam cada vez mais se tornando ineficazes em relação às necessidades das grandes empresas – não conseguiam abranger o todo, eram demoradas e não forneciam avaliações objetivas.

A solução: a forma encontrada para solucionar esses problemas foi estender a visão básica da alta direção para toda a estrutura através de relações de causa e efeito, e medir apenas o que realmente importa através de indicadores totalmente quantificáveis, possibilitando avaliar sistematicamente o quanto a estrutura e cada uma de suas partes está atingindo os objetivos propostos.

- as tradicionais medidas de desempenho financeiras e operacionais não são suficientes para assegurar uma boa gestão das organizações;
- as organizações devem utilizar outras medidas de desempenho de forma interativa e balanceada;
- as medidas de desempenho devem ser utilizadas nos diferentes níveis de corporação: direção geral, unidades, secretarias, etc;
- os indicadores e as medidas de desempenho devem estar, facilmente, visíveis por todos os servidores da instituição, atendendo ao principio de gestão à vista;
- os indicadores e medidas de desempenho devem ser em número reduzido visando facilitar a gestão da organização, atendendo ao princípio básico de administração por objetivos.

O desenvolvimento e a implementação do Balanced Scorecard na organização devem ser elaborados de forma interativa com as fases do processo de planejamento estratégico, de modo que possa ser continuamente retroalimentado, sinalizando para um sistema efetivo e completo de disseminação das informações na organização.

6.1.8 Necessidade de renovação periódica dos objetivos e desafios

Uma reavaliação sistemática de objetivos e desafios é aconselhável, mesmo que as condições internas e externas à instituição não se alterem, pois a manutenção do mesmo plano de ação, durante longo tempo, não irá repercutir favoravelmente sobre a organização. Se os seus objetivos passam a ser estáticos, certamente poderá redundar em consequências indesejáveis em termos de sua dinâmica de operação. Entretanto, devem-se evitar revisões em períodos de tempo muito curtos, mas, sim, desenvolver um processo dinâmico e flexível o suficiente para a realidade da organização.

6.1.9 Divulgação formal dos objetivos e desafios

Toda instituição possui objetivos. Entretanto, muitas organizações não possuem uma formulação oficial e pública de seus objetivos e desafios. Portanto,

uma coisa é ter objetivos, como condição de prestação de contas à sociedade ou de sobrevivência, e outra é divulgar os objetivos de sua organização.

6.1.10 Teste de validade e de conteúdo dos objetivos e desafios

O dirigente deve efetuar a verificação da validade e do conteúdo dos objetivos e desafios estabelecidos para a organização. Conforme Oliveira (2007, p.159-160), algumas perguntas básicas podem ser efetuadas, procurando detectar se é objetivo ou desafio. São elas:

- É ou não um guia para a estratégia?
- Facilita a tomada de decisão ao ajudar o dirigente a escolher a alternativa mais desejável?
- Sugere os instrumentos para uma medição e controle da eficiência e da eficácia?
- Exige esforço extra, para representar um desafio para a organização?
- Exige o conhecimento da capacitação interna e externa da organização?
- Pode ser aplicado a todo e qualquer nível hierárquico da organização?
- É plenamente entendível em todos os níveis hierárquicos envolvidos com o mesmo na organização?

6.2 Estratégias institucionais

As estratégias têm como finalidade estabelecer quais serão os caminhos, os cursos, os programas de ação que devem ser seguidos para alcançar objetivos, metas e desafios estabelecidos. A estratégia tem relação com a arte de utilizar, adequadamente, os recursos físicos, financeiros e humanos, visando minimizar problemas e maximizar oportunidades.

Ao se analisar a estratégia organizacional, entendida como o caminho de ação traçado para toda a organização, deve-se fazer a pergunta-chave: "qual destino se deve proporcionar à organização e como estabelecê-lo?" Esquematicamente, essa pergunta pode ser apresentada na Figura 18.

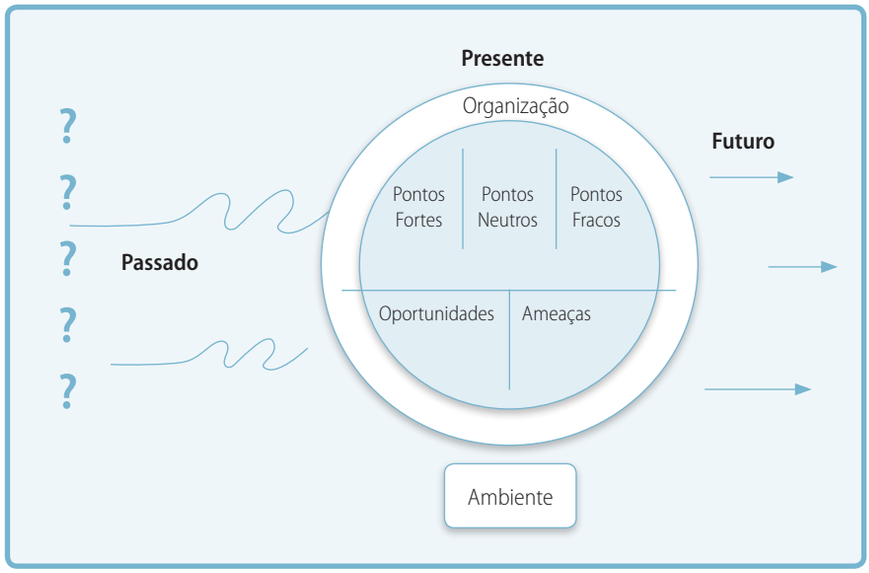


Figura 18: Escolha de um caminho de ação pela organização
Fonte: Oliveira (2007, p.178)

A partir do caminho delineado no passado, chegou-se ao presente numa determinada situação, a qual será avaliada como referência para traçar o caminho futuro. A avaliação será estabelecida pelo confronto entre pontos fortes, fracos e neutros da estrutura interna da organização e oportunidades e ameaças identificadas em seu ambiente externo.

Nesse sentido, dessa avaliação devem resultar a missão, os propósitos e a postura estratégica, constituindo, assim, o ponto de partida para traçar o caminho voltado aos futuros objetivos e desafios. É importante frisar que a estratégia deverá ser sempre uma opção inteligente, econômica e viável.

Em suma, a estratégia é entendida como o caminho, maneira ou ação formulada e adequada para alcançar, preferencialmente, os desafios e objetivos estabelecidos, no melhor posicionamento da organização perante seu ambiente.

6.2.1 Formas de classificar as estratégias

Para Oliveira (2007, p.181-183), as estratégias podem ser classificadas de diferentes formas, as quais podem ajudar o dirigente a se enquadrar em uma ou mais situações:

Quanto à amplitude:

- **macroestratégias:** ação perante o ambiente;
- **estratégia funcional:** forma de atuação de uma área funcional;
- **microestratégia ou subestratégia:** forma de atuação operacional.

Quanto à concentração:

- **estratégia pura:** desenvolvimento específico de uma ação numa área de atividade;
- **estratégia conjunta:** combinação de estratégias.

Quanto à qualidade dos resultados:

- **estratégias fortes:** provocam grandes mudanças;
- **estratégias fracas:** provocam resultados mais amenos.

Quanto à fronteira:

- **estratégias internas:** reorganização interna;
- **estratégias externas:** ações tomadas em função do ambiente;
- **estratégias internas e externas:** interligação entre aspectos internos e externos.

Quanto aos recursos aplicados:

- **estratégias de recursos humanos:** predominância de recursos está concentrada em pessoas;
- **estratégias de recursos não humanos:** predominância de recursos materiais e financeiros;
- **estratégias de recursos humanos e não humanos:** equilíbrio de recursos.

Quanto ao enfoque:

- **estratégias pessoais:** métodos para alterar o ambiente, técnicas para relação com pessoal;
- **estratégias organizacionais:** ação da organização perante o ambiente.

A estratégia não é o único fator determinante do sucesso ou fracasso de uma organização; a competência de sua cúpula administrativa é tão importante quanto sua estratégia. É importante que o dirigente tenha em mente a satisfação das necessidades de grupos que cooperam para assegurar a existência contínua e harmoniosa da organização.

Portanto, a chave do sucesso da organização é a habilidade da alta direção em identificar as principais necessidades de cada um desses grupos, estabelecer algum equilíbrio entre eles e atuar com um conjunto de estratégias que permitam a satisfação dos mesmos.

6.2.2 Tipos de estratégias

As estratégias podem ser estabelecidas em função da situação da organização. Oliveira (2007, p.185-196) destaca que podem estar direcionadas à sobrevivência, à manutenção, ao crescimento ou ao desenvolvimento, por um prazo relativamente longo e conforme sua postura estratégica. Veja:

- **Estratégia de sobrevivência:** deve ser adotada pela organização quando não existe alternativa, ou seja, apenas quando o ambiente e a organização estão em situação inadequada ou apresentam perspectivas caóticas (alto índice de pontos fracos internos e ameaças externas).
- **Estratégia de manutenção:** quando se identifica um ambiente com predominância de ameaças. Todavia, a organização possui uma série de pontos fortes acumulados, ao longo do tempo, que possibilitam manter sua posição conquistada até o momento. Assim, a estratégia de manutenção é uma postura preferível, quando a organização está enfrentando ou espera encontrar dificuldades e, a partir dessa situação, tomar uma atitude defensiva diante das ameaças.
- **Estratégia de crescimento:** mesmo que a organização tenha predominância de pontos fracos, o ambiente está proporcionando situações favoráveis que podem transformar-se em oportunidades, quando, efetivamente, é usufruída a situação favorável pela organização.

- **Estratégia de desenvolvimento:** predominam pontos fortes e oportunidades. O desenvolvimento da organização se faz em duas direções principais: diversificação dos serviços, atendendo novas demandas, ou novas tecnologias, diferentes daquelas que a organização domina. Entretanto, a estratégia mais forte do desenvolvimento de uma organização corresponde à diversificação.
- **Estratégia de responsabilidade social:** quando a organização procura criar ou promover aspectos sociais, principalmente benefícios para determinados grupos sociais, regionais ou nacionais.

6.2.3 Formulação da estratégia

Esta formulação é um dos aspectos mais importantes que a organização enfrenta no processo de elaboração do planejamento estratégico. Conforme Oliveira (2007, p.198-199), três aspectos devem ser considerados na formulação de estratégias:

- a organização, com seus recursos, seus pontos fortes, fracos ou neutros, bem como sua missão, seus propósitos, objetivos, desafios e políticas;
- o ambiente, em sua constante mutação, com suas oportunidades e ameaças;
- a integração entre a organização e seu ambiente, visando à melhor adequação possível.

As estratégias são formuladas com base nos objetivos e desafios estabelecidos, na realidade identificada no diagnóstico estratégico e respeitando a missão, os propósitos e a cultura da organização. O processo de formulação de estratégias exige elevada criatividade, forte sustentação de conhecimentos variados e uma coragem decisória que pode afetar os resultados da organização, no curto, médio ou longo prazo.

Para ser considerada viável, uma estratégia deve ser consistente com os recursos disponíveis, ajustável às modificações do ambiente e adequada em termos de consecução dos objetivos propostos pela organização. O esquema de formulação de estratégias nas organizações é apresentado na Figura 19:

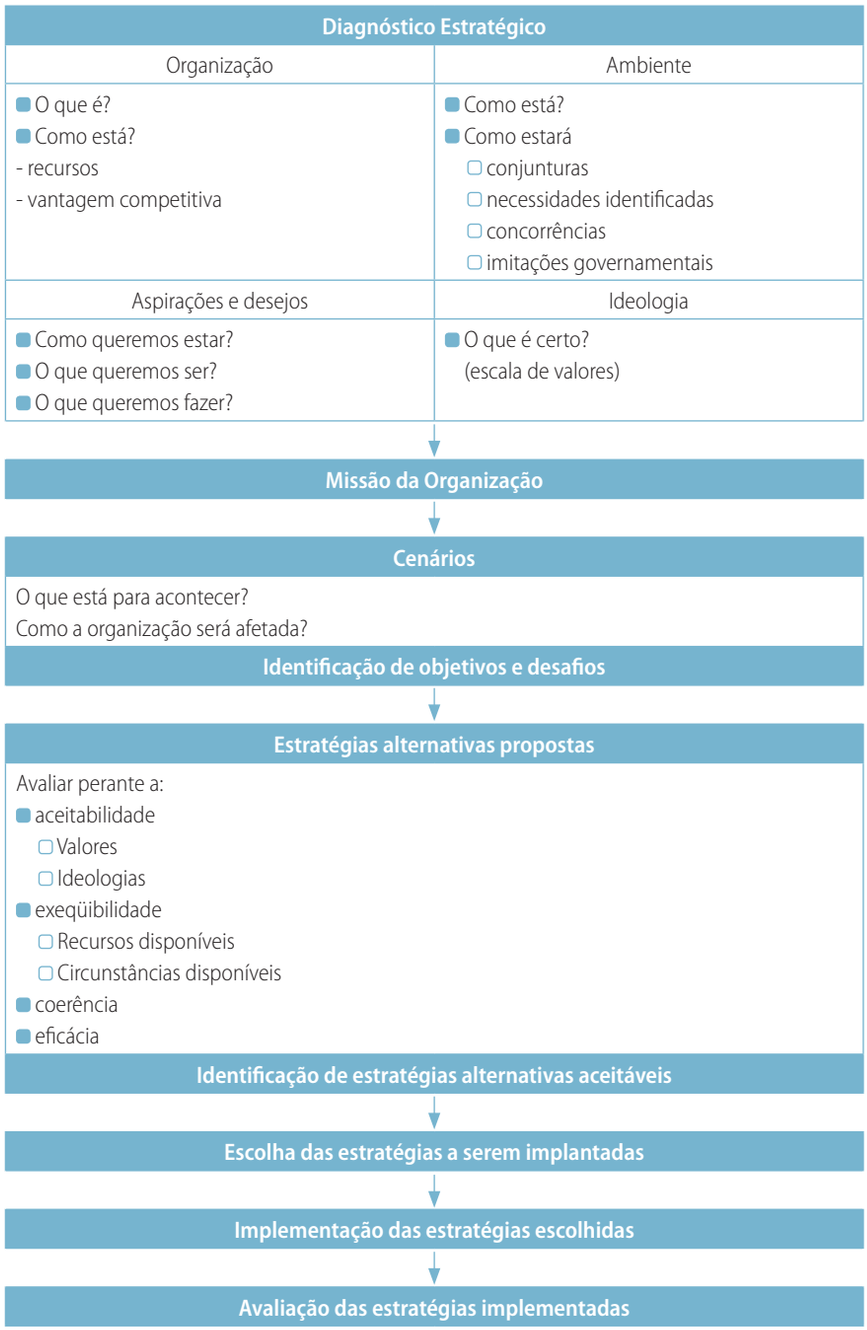


Figura 19: Esquema de formulação de estratégias nas organizações
Fonte: Oliveira (2007, p. 204)

6.2.4 Escolha da estratégia

A escolha da estratégia deve estar relacionada com aquela que representa a melhor interação entre a organização e o ambiente. Além disso, se

a estratégia tiver efeito sinérgico, consequentemente, obterá uma atuação muito mais poderosa.

Sinergia:
efeito combinado de duas ou mais estratégias que levem a um resultado maior que a soma das estratégias isoladas.

6.2.5 Implantação da estratégia

A implantação de uma estratégia corresponde a um novo serviço, cliente ou tecnologia, exigindo alterações internas na instituição, como na sua estrutura organizacional, no sistema de informações e na destinação de recursos.

Para Tilles (apud OLIVEIRA, 2007, p. 209-211), devemos considerar alguns aspectos no desenvolvimento e implantação de estratégias numa organização:

- a estratégia de uma organização deve identificar-se com os profissionais da mesma, que devem conhecê-la;
- a estratégia deve ser consistente com o ambiente da organização;
- a estratégia deve ser consistente com os pontos fortes internos;
- o desenvolvimento de uma estratégia deve remontar o processo de uma análise do objetivo e incorporar ao processo a máxima aplicação de imaginação e criatividade;
- os dirigentes e assessores devem compreender os diferentes processos da estratégia e saber quando e como aplicar cada técnica ao problema;
- a estratégia deve ter uma ocasião propícia e não ser ilimitada no tempo;
- as estratégias podem ser formuladas no período de planejamento anual e em outras ocasiões;
- as melhores estratégias são aquelas traçadas para se ajustarem à determinada situação, organização e modelo de gestão;
- quanto maior for a organização, mais estratégias terá de desenvolver.

6.2.6 Avaliação da estratégia

A avaliação da estratégia corresponde à fase na qual é verificado se a estratégia, tal como foi implementada, está alcançando os objetivos e desafios da organização aos quais ela estava relacionada. Essa situação pode ser visualizada na Figura 20:

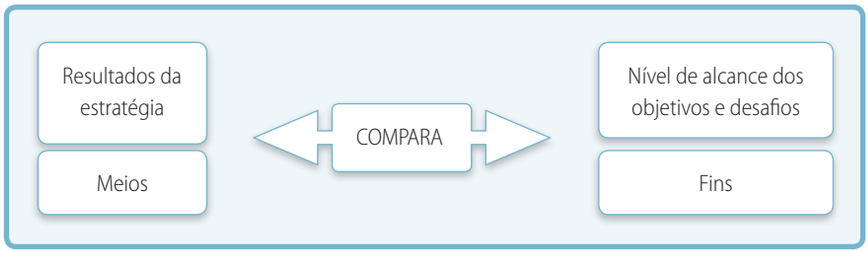


Figura 20: Avaliação da estratégia
Fonte: Oliveira (2007, p. 212)

6.2.7 Interação entre estratégias e projetos nas organizações

Na análise dessa interação, a estratégia vai estabelecer "o que" vai ser feito para se chegar à situação desejada (objetivos e desafios); o projeto vai explicar "o como" atuar e operacionalizar as ações para realizar a decisão estratégica. Portanto, são os projetos que vão definir onde serão alocados e administrados os recursos necessários à ação estratégica.

A interligação pode ser visualizada no Quadro 6, que apresenta situações de sucesso ou insucesso, provocadas pelo nível de eficiência das estratégias e dos correspondentes projetos.

		Estratégias	
		Eficientes	**Ineficientes**
Projetos	**Eficientes**	Sucesso	■ Possibilidade de sucesso no controle ■ Insucesso no futuro
	Ineficientes	■ Insucesso no controle ■ Possibilidades de sucesso no futuro	Insucesso

Quadro 6: Interligação entre estratégia e projetos
Fonte: Oliveira, 2007, p. 217

6.3 Políticas institucionais

Como referência para o processo decisório, existem no planejamento estratégico as políticas que representam parâmetros ou orientações que facilitam a tomada de decisões nas organizações.

Visando estabelecer uma adequada diferenciação, enquanto as diretrizes representam o conjunto das grandes orientações da organização, as polí-

ticas são parâmetros ou orientações que facilitam a tomada de decisões pela organização. Sendo assim, as políticas refletem e interpretam os objetivos, desafios e metas, além de estabelecer limites ao planejamento estratégico.

Uma política institucional procura estabelecer as bases sobre como os objetivos e desafios serão alcançados e procura mostrar às pessoas o que elas poderiam ou não fazer para contribuir para o alcance dos objetivos e desafios da organização, sempre mantendo algum grau de flexibilidade.

6.3.1 Tipos de políticas

Para Oliveira (2007, p. 228-230), as políticas podem ser classificadas de acordo com suas fontes de conceituação, forma de divulgação ou abrangência. Veja:

- **Quanto às fontes de conceituação:**
  - **Políticas estabelecidas:** provenientes dos objetivos e desafios da organização e são estabelecidas pela alta direção com a finalidade de orientar os subordinados em seu processo de tomada de decisões.
  - **Políticas solicitadas:** resultados das solicitações dos subordinados aos elementos da alta administração da organização, tendo em vista a necessidade de obter orientações sobre como proceder em determinadas situações.
  - **Políticas impostas:** provenientes de fatores que estão no ambiente da organização, tais como, governo, sistema financeiro, sindicatos, etc.

- **Quanto à forma de divulgação, as políticas podem ser:**
  - **Explícitas:** afirmações/posições escritas ou orais; ou
  - **Implícitas:** não apresentam uma formalização.

- **Quanto à sua abrangência, as políticas se dividem em:**
  - **Gerais:** representam princípios ou leis gerais fundamentadas na filosofia básica de atuação da organização. Podem ser classificadas em: de negócios, de direção, de gestão;

- **Específicas:** representam os princípios e leis que devem ser respeitados por uma área específica da organização.

6.3.2 Características das políticas eficazes

As características das políticas eficazes são, segundo Ziegler (apud OLIVEIRA, 2007, p. 230):

- **Flexibilidade:** constante interação com o ambiente;
- **Abrangência:** cobertura de vários aspectos e dificuldades nas operações;
- **Coordenação:** esforços direcionados para tarefas correlatas;
- **Ética:** padrões de conduta da organização.

6.4 Projetos e planos de ação

Depois da definição dos objetivos, desafios, estratégias e políticas, o último passo, na elaboração do planejamento, corresponde à identificação, estruturação e posterior administração dos projetos necessários ao desenvolvimento do planejamento estratégico proposto.

> O projeto é o instrumento de interligação do plano prescritivo com o plano quantitativo do planejamento estratégico. É por meio dos projetos que se alocam recursos ao longo do tempo, compatibilizando-os com o planejamento orçamentário, que é desenvolvido pelo plano quantitativo.

Projeto pode ser considerado um trabalho com datas de início e término previamente estabelecidas, coordenador responsável, resultado final predeterminado e no qual são alocados os recursos necessários ao seu desenvolvimento.

Visando facilitar o estudo, Oliveira (2007, p. 237-238) aponta algumas definições básicas:

- **Atividade:** unidade ou parte dentro de um projeto.

- **Programa:** conjunto de projetos homogêneos quanto a seu objetivo maior.
- **Administração de projeto:** esforço no sentido de melhor alocar os recursos, tendo em vista atingir os objetivos estabelecidos.
- **Plano de ação:** conjunto das partes comuns dos diversos projetos quanto ao assunto que está sendo tratado (recursos humanos, tecnologia, etc).

6.4.1 Fases de um projeto

Para Oliveira (2007, p. 238-239), um projeto pode ter duas grandes fases: a caracterização e a execução.

- **Fase 1: Caracterização:** na fase de caracterização, que resultará na proposta do plano de execução, os aspectos básicos a serem analisados são:
  - identificação do problema alvo;
  - análise do ambiente do projeto;
  - definição dos objetivos, desafios e metas a serem alcançados;
  - definição dos critérios e parâmetros de avaliação do projeto;
  - elaboração dos estudos de viabilidade necessários;
  - negociação e definição dos recursos necessários;
  - identificação da equipe de trabalho;
  - programação e alocação dos recursos;
  - elaboração do manual do projeto.
- **Fase 2: Execução:** quanto à fase de execução, os aspectos básicos a serem considerados são:
  - utilização dos recursos disponíveis de acordo com o programado;
  - supervisão da equipe de trabalho;
  - acompanhamento e controle das atividades;
  - avaliação final dos trabalhos executados.

Durante essa última fase, são formulados os relatórios informativos sobre os trabalhos executados e, ao final, devemos ter um atestado de avaliação geral.

6.4.2 Características do sucesso de um projeto

Alguns aspectos podem indicar o sucesso de determinado projeto, entre os quais:

- cumprimento dos prazos previstos;
- enquadramento aos custos preestabelecidos;
- cumprimento da qualidade técnica esperada;
- cumprimento das exigências de viabilidade;
- cumprimento e manutenção de equilíbrio financeiro durante e/ou após a conclusão;
- manutenção de equilíbrio operacional nas atividades da organização.

6.4.3 Interligação dos projetos com os planos de ação

Para a efetiva interação dos planejamentos estratégico e tático com o planejamento operacional e a estrutura organizacional, é importante uma adequada interligação entre os projetos e os planos de ação.

Isso é justificado porque os projetos ocupam-se com a estruturação e alocação de recursos (delineados pelas estratégias) direcionados para a obtenção de resultados específicos (estabelecidos pelos objetivos, desafios e metas), enquanto os planos de ação ocupam-se com a concentração das especialidades (recursos humanos, tecnologia, marketing, informática, logística, etc.) identificadas por meio das atividades de cada projeto.

6.5 Formulários

Para a sistematização e consolidação do planejamento estratégico da organização, deverão ser empregados alguns formulários específicos para cada etapa dos instrumentos prescritivos e quantitativos, visando facilitar o entendimento e a aplicação de todo o processo.

Formulário 1: Estabelecimento de objetivos por fator do diagnóstico estratégico

Finalidades

- estabelecer os objetivos da organização de acordo com a interligação

dos fatores do diagnóstico estratégico (internos e externos); e

- estabelecer os objetivos que não consideram a interligação de fatores.

Formulário-sugestão: (Figura 21)

Planos	Estabelecimento de objetivos por fator do diagnóstico estratégico			Data ___/___/___	Nº
Interligação dos fatores (internos/externos)				Objetivos	
Fator	Avaliação	Fator	Avaliação		

Figura 21: Formulário estabelecimento de objetivos por fator do diagnóstico estratégico
Fonte: Oliveira (2007, p.162)

Formulário 2: Estabelecimento de desafios

Finalidades

- estabelecer os desafios ou quantificar os objetivos com prazos de realização;
- indicar a situação atual e futura quantificáveis;
- indicar os prazos de realização;
- indicar se é desafio de manutenção ou de obtenção;
- indicar o responsável ou área responsável pelo desafio.

Formulário-sugestão: (Figura 22)

Planos	Estabelecimento de desafios	Data ___/___/___	Nº
Desafio:		Manutenção ☐ Obtenção ☐	
Objetivo nº	Responsável:		
Situação atual:			
Situação futura:			
Prazo:			
Parâmetros de avaliação:			
Observações:			

Figura 22: Formulário estabelecimento de desafios
Fonte: Oliveira (2007, p.167)

Formulário 3: Estabelecimento de metas

Finalidades

- estabelecer as metas que devem ser identificadas em cada um dos desafios ou objetivos, visando facilitar a operacionalização, controle e avaliação do processo;
- indicar as datas iniciais e finais de cada meta;
- indicar o responsável de cada uma das metas;
- indicar o resultado final de cada uma das metas, visando à avaliação.

Formulário-sugestão: (Figura 23)

Planos	Estabelecimento de metas			Data ___/___/___	Nº
Desafio nº				Data inicial: ___/___/___	
Objetivo nº				Data inicial: ___/___/___	
Metas	Data inicial	Data final	Responsável	Resultado final	Observações

Figura 23: Formulário estabelecimento de metas
Fonte: Oliveira (2007, p.169)

Formulário 4: Estabelecimento de estratégias

Finalidades:

- estabelecer as estratégias a serem consideradas para cada um dos desafios/objetivos propostos;
- estabelecer as justificativas das várias estratégias propostas.

Formulário-sugestão: (Figura 24)

Planos	Estabelecimento de estratégias	Data ___/___/___	Nº
Desafio:			
Estratégias		Justificativas	

Figura 24: Formulário estabelecimento de estratégias
Fonte: Oliveira (2007, p.217)

Formulário 5: Estabelecimento de políticas

Finalidades:

- estabelecer as políticas que devem ser operacionalizadas pela organização, visando à consolidação da base decisória para as estratégias a serem implantadas;
- facilitar o processo decisório, visando aos resultados esperados.

Formulário-sugestão: (Figura 25)

Planos	Estabelecimento de políticas		Data ___/___/___	Nº
Resultados esperados (objetivos e metas)	Decisões	Estratégias	Políticas	

Figura 25: Formulário estabelecimento de políticas
Fonte: Oliveira (2007, p.231)

Formulário 6: Estabelecimento de projetos

Finalidades 1 (frente):

- estabelecer projetos que deverão ser operacionalizados;
- indicar os responsáveis e áreas coordenadoras para operacionalização;
- indicar datas previstas e reais de início e término;
- indicar os recursos necessários e suas principais fontes;
- indicar o resultado final esperado;
- indicar a taxa de retorno.

Formulário-sugestão 1 (frente): (Figura 26)

Planos	Estabelecimento de projetos			Data ___/___/___	Nº
Designação:					
Área coordenadora	Código da unidade orçamentária	Data de início	Data término previsto	Data término real	
Funcionário responsárel:					
Descrição sucinta da finalidade:					
Descrição dos recursos necessários		Fontes de recursos			
1. Humanos (quantidade, cargo, função, nº de horas) 2. Equipamentos 3. Financeiros		Próprios ☐ Existentes ☐ Orçados ☐ Fontes:		Contratados ☐ Não existentes ☐ Não orçados ☐	
Resultado final:					
Taxa de Retorno:					
Emitente:		Aprovação:			

Figura 26: Formulário estabelecimento de projeto (frente)
Fonte: Oliveira (2007, p.246)

Finalidades 2 (verso):

- indicar as várias atividades em que o projeto poderá ser subdividido para efetuar sua operacionalização, controle e avaliação;
- indicar as áreas responsáveis em cada atividade;
- indicar as datas previstas e reais de início e término de cada atividade.

Formulário-sugestão 2 (verso): (Figura 27)

Planos		Projeto:					Nº
Nº	Atividades	Área envolvida	Data início		Data término		Observações
			Prevista	Real	Prevista	Real	

Figura 27: Formulário estabelecimento de projeto (verso)
Fonte: Oiveira (2007, p. 247)

Formulário 7: Estabelecimento dos planos de ação

Finalidades:

- relacionar todos os projetos identificados;
- relacionar todas as atividades por projeto;
- juntar todas as atividades por assunto básico da organização, correlacionando aos fatores internos/externos;
- identificar as equipes ou áreas responsáveis pelos assuntos.

Formulário-sugestão: (Figura 28)

Planos	Estabelecimento dos planos de ação		Data ___/___/___	Nº
Projeto:				
Atividades	Planos de ação			
	Assuntos		Área/Equipe	

Figura 28: Formulário estabelecimento dos planos de ação
Fonte: Oliveira (2007, p. 249)

Síntese

Caro(a) aluno(a),

Na unidade 6, foram analisados os objetivos e desafios, as estratégias, as políticas, os projetos e planos de ação institucionais.

O estabelecimento dos objetivos, desafios e correspondentes metas institucionais representa uma situação básica para o planejamento, pois estes são três aspectos que identificam os fins da organização, de uma forma mais perceptível.

A estratégia institucional identificada como o caminho ou ação estabelecida para alcançar as metas, desafios e objetivos da organização representa o item mais importante do planejamento estratégico, pois é onde se pode mudar o rumo do estabelecido.

As políticas institucionais representam os parâmetros ou orientações para a tomada de decisões, proporcionando uma base de sustentação para um eficiente, eficaz e efetivo planejamento estratégico na organização.

Os projetos possibilitam a interligação entre todos os instrumentos prescritivos e quantitativos do planejamento. Assim, as decisões estratégicas começam a fazer parte da realidade diária da organização, refletindo o devido sucesso almejado para o planejamento.

Na próxima unidade, daremos prosseguimento a nosso estudo, abordando a fase de controle e avaliação do planejamento. Vamos lá!

Controle e avaliação

Unidade 7

Competências

Ao estudar esta unidade, você será capaz de identificar e analisar a fase de controle e avaliação do planejamento, onde se verifica como estão sendo encaminhadas as ações para assegurar a concretização dos objetivos, desafios, metas, estratégias e projetos estabelecidos.

7 Controle e avaliação

Toda organização possui sua missão, propósitos, macroestratégias, macropolíticas, objetivos, desafios, metas, estratégias, políticas e projetos, de forma implícita ou explícita. Para alcançar os resultados desejados e respeitando as normas e procedimentos, há necessidade de decompor seus objetivos de modo que sejam transformados em ações e resultados, como mostra a Figura 29.

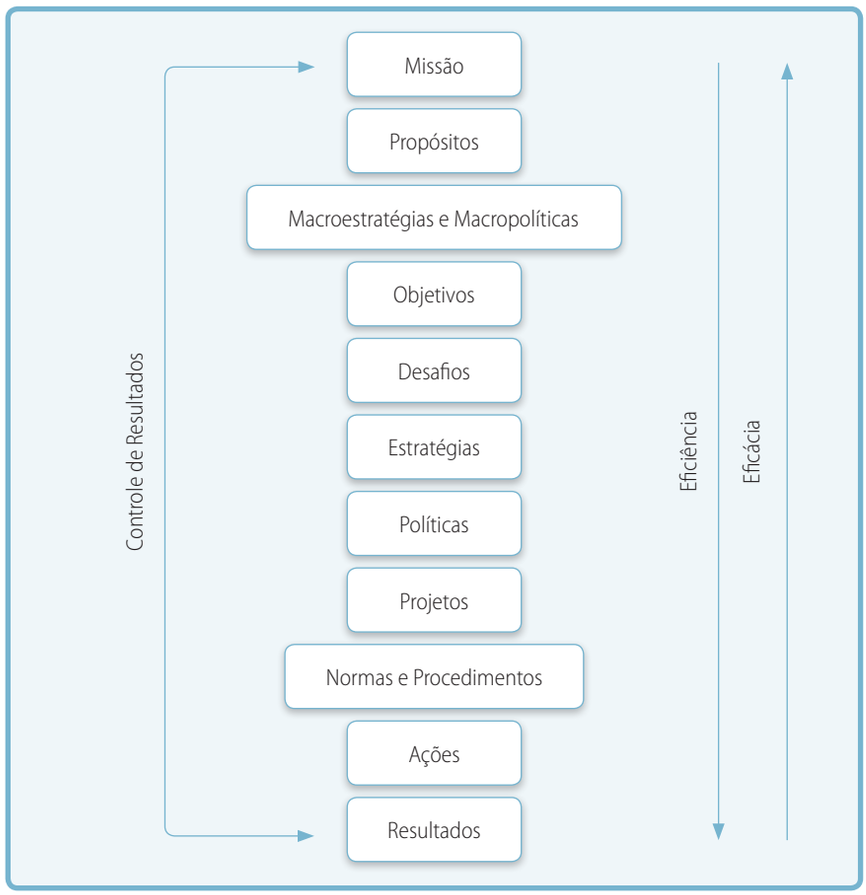


Figura 29: Itens de controle e avaliação do processo de planejamento
Fonte: Oliveira (2007, p. 256)

A função controle e avaliação é destinada a acompanhar e assegurar que o desempenho real possibilite o alcance dos padrões que foram, anteriormente, estabelecidos.

Oliveira (2007, p. 256) esclarece que o controle é uma função do processo administrativo que, mediante a comparação com padrões estabelecidos, procura medir e avaliar o desempenho e o resultado das ações, cuja finalidade é realimentar os tomadores de decisões, de forma que possam corrigir ou reforçar esse desempenho ou interferir em funções do processo administrativo, para assegurar que os resultados satisfaçam às metas, desafios e objetivos estabelecidos. Essa função do processo terá como resultado a informação e está desenhada na Figura 30.

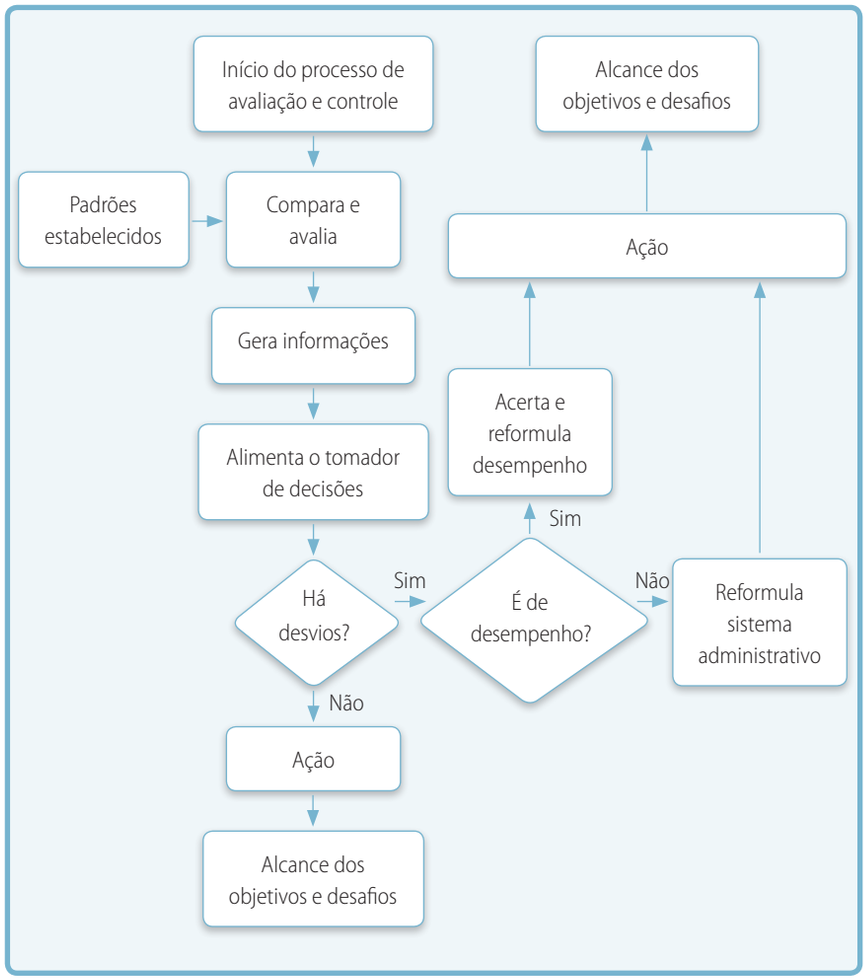


Figura 30: Conceituação geral da função controle e avaliação
Fonte: Oliveira (2007, p. 256)

Os aspectos motivação, capacitação, informação e tempo devem ser analisados e considerados antes de iniciar o controle e avaliação dos itens do planejamento estratégico. Além disso, há que se considerar que o planejamento estratégico não deve ser visualizado como a solução de todos os males da organização, mas como um instrumento administrativo que auxilia a "se conhecer e a ter visão do futuro".

7.1 Finalidades da função controle e avaliação

As finalidades desta função de controle e avaliação, segundo Oliveira (2007, p. 257-258), são:

- identificar problemas, falhas e erros que se transformam em desvios do planejado, corrigindo e evitando a reincidência;
- fazer com que os resultados obtidos estejam próximos dos resultados esperados;
- verificar se as estratégias e políticas estão proporcionando os resultados esperados;
- proporcionar informações gerenciais periódicas.

Com a identificação das finalidades, a função controle e avaliação pode ser utilizada como instrumento gerencial para:

- corrigir ou reforçar o desempenho apresentado;
- informar sobre a necessidade de alterações nas funções administrativas de planejamento;
- proteger os ativos da organização (desperdícios, furtos, roubos);
- garantir a manutenção ou aumento de eficiência, eficácia e efetividade;
- informar se os programas, projetos e planos de ação estão sendo desenvolvidos de acordo com o estabelecido;
- informar se os recursos estão sendo utilizados da melhor maneira possível.

7.2 Informações necessárias

De acordo com Oliveira (2007, pp. 259-261), as informações necessárias ao controle e à avaliação do processo de planejamento estratégico devem ser analisadas quanto aos seguintes aspectos: tipos das informações, frequência das informações, qualidade das informações e fontes das informações. Veja maiores detalhes:

- **Tipos de informações:**
  - quantificação temporal de atividades;
  - datas das ocorrências de eventos como os relatórios de progresso, objetivos, objetivos funcionais, desafios, metas;
  - valores financeiros;
  - quantificação da mão-de-obra;
  - quantificação da qualidade dos trabalhos.
- **Frequência das informações:**
  - em nível de controle estratégico ou organizacional (alta direção), pode ser de dois/três a seis/sete meses;
  - em nível de controle setorial (tático), pode ser de um a dois/três meses;
  - em nível operacional (projeto e plano de ação), pode ser de uma/duas semanas a um mês.
- **Qualidade das informações:**
  - em nível de controle estratégico organizacional (alta direção), podem-se ter baixo grau de detalhamento e alto grau de consolidação de informações analisadas;
  - em nível de controle setorial (tático), podem-se ter baixo grau de detalhamento e alto grau de síntese;
  - em nível de controles operacionais (projeto e plano de ação), pode-se ter alto grau de detalhamento.

- **Fontes das informações**
  - coordenadores de desenvolvimento;
  - usuários do sistema.

As fontes básicas de informações podem ser: fontes internas/externas à organização e fontes passadas/presentes/futuras.

7.2.1 Decisão e processo de controle e avaliação

As informações são necessárias para o processo de controle e avaliação, gerando mais informações. Nesse sentido, é fundamental e válida a análise da relação entre o processo decisório e o processo de controle e avaliação, cuja situação é apresentada na Figura 31.

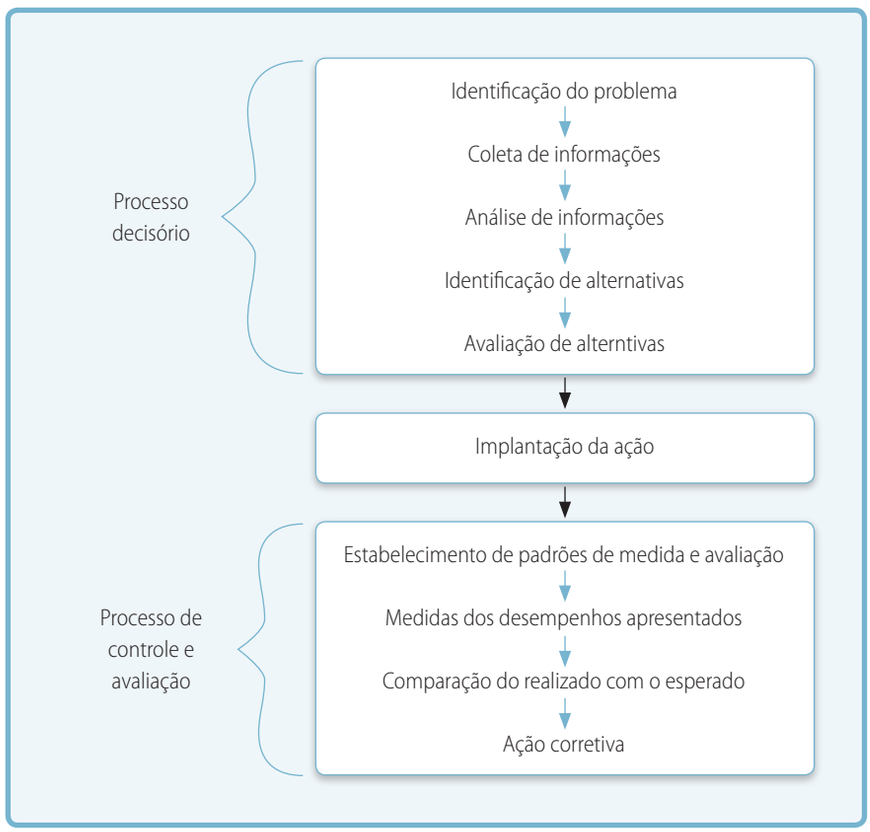


Figura 31: Processo decisório e processo de controle e avaliação
Fonte: Oliveira (2007, p. 261)

7.3 Fases do processo

Oliveira (2007, p. 262-263) orienta para o adequado controle e avaliação do processo de planejamento, sendo necessário observar as seguintes fases.

- **Estabelecimento de padrões de medida e avaliação:** os padrões são a base para a comparação dos resultados desejados e são decorrentes dos objetivos, desafios, metas, estratégias, políticas e projetos, bem como das normas e procedimentos.
- **Medida dos desempenhos apresentados:** o processo de medir e avaliar desempenho significa definir o que medir e selecionar, bem como medir qualidade e tempo, sob critérios de quantidade.
- **Comparação do realizado com o esperado:** o resultado dessa comparação será destinado aos vários usuários da organização, onde tais comparações podem apresentar as seguintes situações:
  - caso o desvio apresentado esteja dentro das "fronteiras do que for esperado", o dirigente não deve preocupar-se;
  - caso o desvio exceda um pouco as "fronteiras do que era esperado", o dirigente deverá continuar sua ação, mas com alguns ajustes que possibilitem retornar à situação adequada;
  - caso o desvio exceda em muito as "fronteiras do que era esperado", o dirigente deverá interromper as ações até que as causas sejam identificadas, analisadas e eliminadas.
- **Ação corretiva:** corresponde às medidas ou providências que são adotadas para eliminar os desvios significativos que foram detectados, ou ainda para reforçar os aspectos positivos que a situação apresenta. Todavia, independente da metodologia de controle e avaliação adotada na organização, deve-se ter em mente que esse sistema deve:
  - estar focalizado em pontos críticos, para evitar perda de tempo e aumento de custos;
  - estar bem explicitado, para facilitar seu entendimento e aceitação pelos vários integrantes da organização;
  - ser rígido e preciso, mas, ao mesmo tempo, apresentar alguma flexibilidade;

- ser realista e operacionalizável;
- apresentar um custo de realização menor do que os benefícios que consegue proporcionar para a organização;
- ser ágil e proporcionar medidas de correção de maneira rápida;
- ter objetividade, de modo a desencadear uma ação corretiva ou de reforço ao processo.

7.3.1 Estágios de controle e avaliação

O controle e a avaliação podem ser exercidos em três estágios ou momentos, a saber:

- **Controle preliminar ou prévio:** procura evitar que ocorram variações no plano, bem como minimização do surgimento de problemas;
- **Controle corrente ou em tempo real:** procura corrigir o desempenho durante sua execução;
- **Pós-controle:** avalia os desvios ocorridos, determina as causas dos mesmos e procura corrigir o desempenho programado.

7.3.2 Níveis de controle e avaliação

Os níveis de controle e avaliação são consequências dos níveis de planejamento da organização, conforme pode ser visualizado na Figura 32:

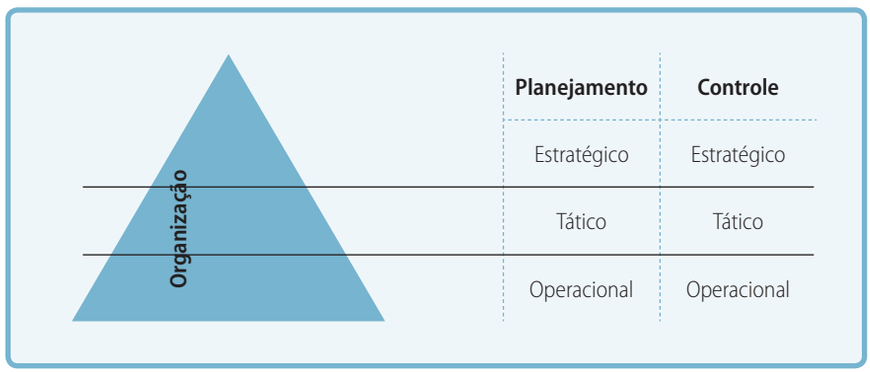


Figura 32: Níveis de controle e avaliação
Fonte: Oliveira (2007, p. 264)

Para cada um desses níveis de controle, é importante estar atento para as seguintes considerações:

- **Controle estratégico:** envolve as relações da organização com o ambiente, onde controla o desempenho organizacional na sua plenitude e envolve decisões, como:
  - alteração dos objetivos estabelecidos em função de alterações ambientais, com reflexos em oportunidades ou ameaças para a organização;
  - alteração de estratégias e políticas estabelecidas em função de ações mal conduzidas;
  - revisão do diagnóstico estratégico, para melhor adequação da organização a seu ambiente.
- **Controle tático:** o foco do controle é o resultado de determinada área mediante uma visão integrada de todas as operações e envolve decisões do tipo:
  - alteração da alocação de recursos numa área funcional da organização;
  - revisão dos sistemas de informações, entre as grandes áreas, para melhorar a eficácia da organização.
- **Controle operacional:** o controle e a avaliação são realizados pela execução das operações, onde as decisões podem ser:
  - revisão do quadro de pessoal;
  - alteração do sistema de controle de servidores;
  - alteração dos relatórios de análise de desempenho;
  - determinação do processo de controle de qualidade de serviços.

7.4 Verificação de consistência do planejamento

Mesmo que o planejamento estratégico esteja pronto, nesse momento, antes de iniciar o processo de implantação, é necessário verificar a consistência, tanto interna quanto externa à organização, sendo necessário considerar os seguintes aspectos (OLIVEIRA, 2007, p. 266-267):

- **Consistência interna:** análise da interação do planejamento quanto aos aspectos: capacitação da organização, recursos da instituição, escala de valores dos dirigentes e funcionários, cultura organizacional.
- **Consistência externa:** análise da interação quanto aos aspectos: clientes, recursos externos, legislação, concorrentes, planos do governo e conjuntura econômica e política.
- **Riscos envolvidos:** análise dos seguintes aspectos: riscos financeiro-econômicos, riscos sociais e riscos políticos.
- **Horizonte de tempo:** consideração dos aspectos: impactos recebidos e exercidos a curto, médio e longo prazo, interações entre esses diferentes momentos.
- **Praticabilidade do planejamento estratégico.**

7.4.1 Revisões do planejamento estratégico

As revisões do planejamento estratégico podem ser efetuadas em duas situações:

- **Ocasionais:** quando se julga que as alterações no ambiente ou organização invalidam as premissas do planejamento. Todavia, há uma tendência à omissão, pois as revisões só ocorrerão se os resultados apresentados forem muito diferentes do planejado.
- **Periódicas:** consideradas trabalhosas, porém, adequadas por requerer um sistema apurado de acompanhamento.

O ideal é que haja certa periodicidade para a revisão do planejamento estratégico e que ela ocorra sempre que for constatada a necessidade.

7.5 Resistência ao processo de controle e avaliação

Os controles existentes podem gerar cooperação, quando são entendidos e aceitos ou, caso contrário, gerar resistências e conflitos, quando são desnecessários ou impossíveis de serem aplicados.

Para Oliveira (2007, p. 268), a resistência pode ter como base o fato de o planejamento estratégico considerar a organização em sua plenitude sistêmica, em que falhas numa área repercutem de maneira explícita em outras áreas da organização. Além disso, as pessoas podem apresentar resistência ao controle, com base nos seguintes aspectos:

- falta de conhecimento sobre o sistema de controle;
- padrões de controle inadequados;
- avaliações incorretas;
- ações corretivas com críticas pessoais.

Síntese

Caro(a) aluno(a),

Na Unidade 7, você estudou sobre o controle e a avaliação do planejamento estratégico, sendo analisadas as suas finalidades, as informações necessárias, as fases desse processo, a checagem da consistência e as possíveis resistências ao processo de planejamento.

É importante destacar que se devem desenvolver vários instrumentos de controle e avaliação do planejamento, criando um clima adequado para sua operacionalização, visando eliminar resistências que poderiam prejudicar o bom andamento do planejamento da organização.

Na próxima unidade, você vai conhecer a importância da elaboração do Plano Plurianual (PPA) no planejamento de uma organização. Vamos em frente!

Plano Plurianual (PPA)

Unidade

8

Competências

Ao final do estudo desta unidade, você vai reconhecer a importância e as vantagens da elaboração do Plano Plurianual (PPA), instrumento que possibilita um planejamento participativo e orientado pela transparência e responsabilidade pública.

8 Plano Plurianual (PPA)

O Plano Plurianual estabelece as diretrizes da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes. A construção e a gestão do Plano devem ser abordadas a partir de um amplo debate, em que se busca a implantação de um novo padrão de relação entre Estado e sociedade, marcado pela transparência, solidariedade e corresponsabilidade. Portanto, a implementação de mecanismos que ampliem a participação da sociedade nas escolhas de políticas públicas é um traço distintivo do PPA.

As atividades da Administração Federal devem ser condicionadas aos seguintes princípios fundamentais: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle. Para isso, conforme Chiavenato (2006, p. 539), a ação governamental deve obedecer ao planejamento que possa promover o desenvolvimento econômico-social e a segurança nacional, sendo norteado por planos e programas, compreendidos pelos seguintes instrumentos:

- plano geral de governo;
- programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual;
- orçamento-programa anual;
- programação financeira de desembolso.

Conforme Albuquerque (2006, p. 109), o Plano Plurianual (PPA) é o instrumento legal de planejamento de maior alcance temporal na definição de prioridades e no direcionamento das ações do governo.

8.1 Princípios norteadores

Além de estabelecer os objetivos e metas para um período de quatro anos, o PPA é também instrumento de organização da ação governamental, visando melhorar o desempenho gerencial da administração pública e

contribuir para a consecução das prioridades de governo. Para tanto, um modelo de elaboração e gestão do Plano Plurianual (MPOG, 2007, p. 9) deve se orientar pelos seguintes princípios:

- **convergência territorial:** como método de orientação da alocação dos investimentos com vista a uma organização do território mais equilibrada;
- **integração de políticas e programas:** visando otimizar os resultados da aplicação dos recursos públicos, por meio da convergência territorial e da focalização em torno de público-alvo delimitado;
- **monitoramento e avaliação:** dos projetos e programas de governo, criando condições para a melhoria contínua e mensurável da qualidade e produtividade dos bens e serviços públicos;
- **estabelecimento de parcerias:** com os estados e com a iniciativa privada, visando à ampliação dos recursos para financiamento das ações de governo;
- **gestão estratégica:** dos projetos e programas considerados indutores do desenvolvimento para assegurar o alcance dos resultados pretendidos;
- **transparência:** na aplicação dos recursos públicos, mediante ampla divulgação dos gastos e dos resultados obtidos;
- **participação social:** na elaboração e gestão do Plano Plurianual como importante instrumento de interação entre o Estado e o cidadão para aperfeiçoamento das políticas públicas.

8.2 Aspectos e bases legais

Cabe ao **PPA** estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, para um período de quatro anos.

O artigo 165 da Constituição de 1988 definiu a forma de integração entre plano e orçamento através da criação de três novos instrumentos. São eles:

- **Plano Plurianual – PPA**
- **Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO**
- **Lei Orçamentária Anual – LOA**

Além desses, a **Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**, uma lei complementar que regulamenta o artigo 163 da Constituição Federal, reforça a ação planejada de governo e a compatibilização dos orçamentos com a **LDO** e o **PPA**. Ela objetiva aprimorar a responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos, por meio de ação planejada e transparente que possibilite prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Está em vigor desde 5 de maio de 2000 e constitui-se no principal instrumento regulador das contas públicas do País, merecendo destaques os seguintes pontos, conforme Khair (2000, p. 5):

- São estabelecidos limites para os gastos de pessoal para as três esferas de governo e para cada um dos Poderes, que terão dois exercícios para se adequar a esses limites, representando um avanço em relação à legislação atual, que prevê um limite global, sem explicitar a responsabilidade de cada Poder.
- No último ano do mandato, passam a ficar mais difíceis os excessos de despesas, sendo proibido o aumento das despesas com pessoal no segundo semestre, a contratação de Antecipação de Receita Orçamentária (ARO) e a contratação, nos oito últimos meses, de obrigações que não tenham recursos gerados no próprio mandato para seus pagamentos.
- Cada nova despesa de duração superior a dois anos, para ser efetivada, deverá ter assegurada a sua fonte de financiamento.
- Os prefeitos deverão assumir compromissos com metas fiscais e, a cada quatro meses, apresentar ao Legislativo municipal e à sociedade demonstrativos quanto ao cumprimento ou não dessas metas.
- As dívidas continuam a ser limitadas pela Resolução 78/98, do Senado, até nova aprovação pelo próprio Senado de proposta de limites a ser enviada pelo Presidente da República, no prazo de 90 dias.
- Ficam proibidos os refinanciamentos de dívidas de Estados e Muni-

cípios, de forma que cada ente da Federação seja responsável pela administração de suas finanças.

- O descumprimento dos limites estabelecidos pela lei acarreta a suspensão de transferências voluntárias, a contratação de operações de crédito e a concessão de garantias para a obtenção de empréstimos.

Os que descumprirem as regras da Lei de Responsabilidade Fiscal serão punidos pelo Código Penal e pelas sanções propostas no Projeto de Lei nº 621/99, que prevê os crimes relacionados à Lei de Responsabilidade Fiscal e que se encontra em fase final de tramitação no Congresso Nacional.

Ainda conforme Khair (2001, p.15-16), a Lei de Responsabilidade Fiscal se apóia em quatro eixos. São eles:

- **Planejamento:** aprimorado pela criação de novas informações, metas, limites e condições para a renúncia de receita e para a geração de despesas, inclusive com pessoal e de seguridade, para a assunção de dívidas, para a realização de operações de crédito, incluindo ARO, e para a concessão de garantias.
- **Transparência:** concretizada com a divulgação ampla de quatro relatórios de acompanhamento da gestão fiscal, que permitem identificar receitas e despesas: Anexo de Metas Fiscais, Anexo de Riscos Fiscais, Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal.
- **Controle:** aprimorado pela maior transparência e pela qualidade das informações, exigindo uma ação fiscalizadora mais efetiva e contínua dos Tribunais de Contas.
- **Responsabilização:** deverá ocorrer sempre que houver o descumprimento das regras, com a suspensão das transferências voluntárias, das garantias e da permissão para a contratação de operações de crédito, inclusive ARO. Os responsáveis sofrerão as sanções previstas na legislação que trata dos crimes de responsabilidade fiscal.

As bases legais do PPA são:

- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;
- Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT;
- Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001;
- Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF);
- Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993

8.3 Processo de elaboração

O Plano Plurianual é elaborado em etapas interdependentes que vão agregando e organizando as informações necessárias à construção do Plano. De forma resumida e sistemática, apresentamos a sequência de atividades de elaboração do Plano na Figura 33:

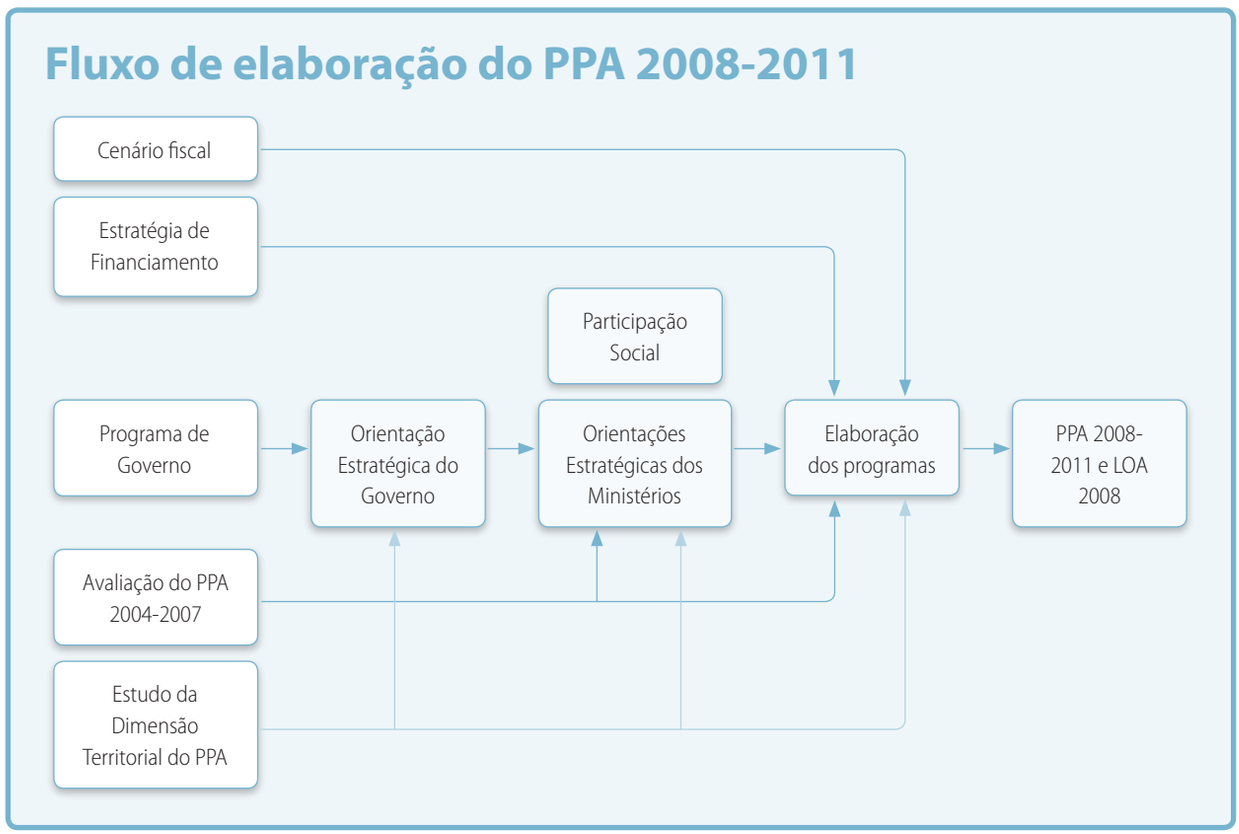


Figura 33: Fluxo de elaboração do PPA
Fonte: MPOG (2007, p.15)

A primeira etapa do processo de elaboração do **PPA** corresponde à Orientação Estratégica de Governo (OEG), que se inicia com uma reflexão que coteja o programa de governo do candidato eleito, a estratégia de desenvolvimento em curso e os meios de que dispõe o Estado para incrementar o conjunto final de compromissos que pretende assumir com a sociedade.

A OEG tem por finalidade nortear, nas etapas seguintes, a formulação das políticas públicas e dos programas do **PPA** no âmbito de cada ministério. A partir do estabelecido na OEG, caberá aos ministérios elaborar suas orientações estratégicas, denominadas Orientações Estratégicas dos Ministérios (OEM), nas quais deverão ser estabelecidos os objetivos setoriais e as políticas a serem desenvolvidas para sua viabilização.

Em virtude do compromisso do governo com uma gestão pública aberta à sociedade, as OEM devem ser elaboradas com a participação das instâncias existentes de representação da sociedade (conselhos, câmaras, ou equivalente), na discussão das prioridades e no delineamento das políticas a serem desenvolvidas no âmbito de cada ministério. Além disso, as OEM serão a principal referência para continuidade do processo de participação social, ao longo da implementação do Plano, especialmente nas etapas de monitoramento e avaliação dos programas de governo.

Outro insumo da maior relevância são os resultados das Conferências Nacionais de Políticas Públicas, que trazem uma ampla gama de resoluções, deliberações e recomendações às políticas públicas captadas em um processo de participação conjunta de representantes governamentais e não governamentais. Os resultados das conferências poderão ser, assim, incorporados à elaboração do Plano Plurianual na etapa de definição das OEM.

O passo seguinte no processo decisório é a formulação de ações concretas organizadas em programas para o enfrentamento dos problemas e aproveitamento das potencialidades do País. Os órgãos setoriais deverão definir seus programas a partir dos Objetivos Setoriais estabelecidos na OEM e das políticas a eles associadas. A Figura 34 apresenta de forma esquemática a organização do Plano Plurianual.

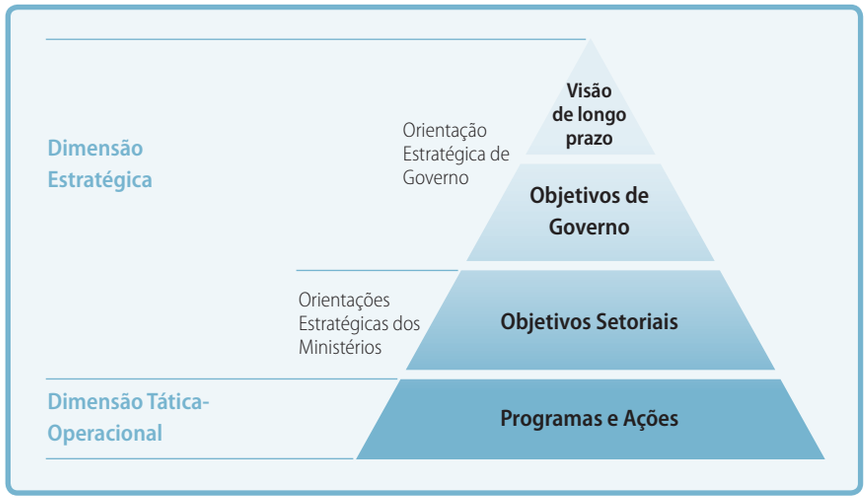


Figura 34: Organização do Plano Plurianual
Fonte: MPOG (2007, p.16)

8.4 Elaboração de programas

Visando assegurar que os problemas e demandas da sociedade sejam adequadamente enfrentados, os Programas que comporão o **PPA**, em especial os finalísticos, devem ser definidos a partir dos Objetivos Setoriais e das políticas públicas a eles associadas, estabelecidos na Orientação Estratégica do Ministério e, em consonância, com a Orientação Estratégica de Governo.

A metodologia de elaboração de programas do **PPA** proposta pelo MPOG (2007, p. 37-39) facilita a identificação dos problemas e dos segmentos sociais que devem ser alvo da intervenção governamental, estabelecendo as ações a serem implementadas e os resultados a serem alcançados. Entende-se como resultado de um programa a efetividade no alcance do objetivo proposto, ou seja, a transformação ou mudança em uma realidade concreta a qual o programa se propôs modificar. A Figura 35 apresenta a lógica de construção de um programa.

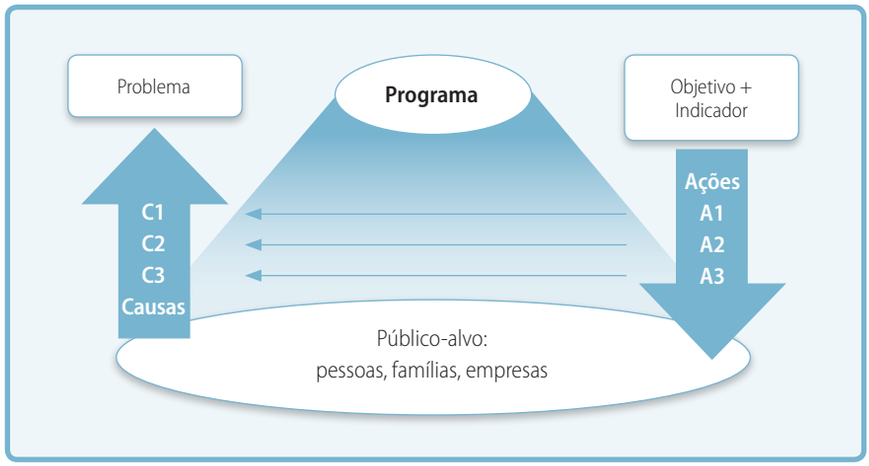


Figura 35: Lógica de construção de um Programa
Fonte: MPOG (2007, p. 38)

Para o propósito de elaboração de Programas do **PPA**, problemas são demandas não satisfeitas, carências ou oportunidades identificadas, que, ao serem reconhecidas e declaradas pelo governo, passam a integrar a sua agenda de compromissos.

Na delimitação do problema, deve ser explicitado o segmento ou setor (social e econômico) afetado pelo mesmo. É importante ressaltar que o problema será tanto melhor compreendido quanto melhor delimitada for a sua incidência, inclusive em termos territoriais, já que um mesmo problema pode se apresentar de maneira diversa, dependendo de onde está localizado.

Como exemplo de focalização, têm-se: localização territorial, faixa etária, faixa de renda, gênero, entre outras. Nesse contexto, cabe a discussão sobre a escala mais adequada em que se deve enunciá-lo, uma vez que a abordagem de problemas em escalas muito amplas, por possuir maior grau de complexidade e número de variáveis, dificulta a identificação, hierarquização e o gerenciamento da implementação das possíveis soluções. Por outro lado, uma abordagem muito restrita do problema pode levar a uma relação custo/benefício desfavorável à implementação, manutenção e gerenciamento do programa.

Devem-se, ainda, explicitar, com a maior precisão possível, as causas do problema que está afetando o público-alvo. Entende-se como causa um fator que contribua para a ocorrência do problema; ou seja, processos ou fatores responsáveis pelo surgimento, manutenção ou expansão do problema.

Identificado o problema, suas causas e o público-alvo, o passo seguinte é definir o objetivo e as ações do programa que serão implementadas para combater as causas do problema. É importante não confundir causas (origens do problema) com efeitos (produtos fortuitos de uma causa). Um programa cujas ações atacam efeitos - e não as causas - do problema que se busca solucionar não terá a efetividade desejada. Portanto, ao enunciar as causas do problema, deve-se estabelecer com clareza cada uma delas e, então, propor ações para mitigá-las. O montante de recursos disponível e a capacidade operacional das instituições envolvidas na execução definirão a intensidade, ou seja, as metas e os valores associados a cada uma das ações.

Por fim, é necessário construir indicadores que permitam medir o desempenho do programa no enfrentamento do problema ao longo do tempo.

O Programa é, portanto, o instrumento que articula um conjunto de ações (orçamentárias e não-orçamentárias) suficientes para enfrentar um problema, devendo seu desempenho ser passível de aferição por indicadores coerentes com o objetivo estabelecido.

Em síntese, os seguintes requisitos são necessários para a formulação de um Programa do Plano Plurianual:

- Ter como objetivo dar solução a um problema da sociedade - mediante um conjunto articulado de ações, que expresse uma relação consistente entre a causa e o efeito, entre o problema a resolver e o objetivo do programa e entre as metas das ações e a evolução esperada dos indicadores do programa.
- Ter seu objetivo explicitado de modo a permitir a mensuração dos resultados sobre um público-alvo definido.
- Possuir escala adequada a um gerenciamento eficaz - não deve ser tão amplo que torne difícil seu gerenciamento, nem tão restrito a ponto de os custos de implantação, manutenção e gerenciamento o inviabilizarem.
- Cumprir as diretrizes emanadas das Orientações Estratégicas de Governo e da Orientação Estratégica do Ministério.
- Possuir compatibilidade entre os dispêndios previstos e a disponibilidade de recursos no horizonte em questão, conforme definido no cenário macroeconômico.

- Reunir um conjunto integrado e suficiente de ações que contribua para a consecução do objetivo, mediante a utilização de recursos orçamentários e não-orçamentários.

8.5 PPA participativo

Existem diversas formas de se proceder a um planejamento. A opção pelo planejamento participativo vem se dando não apenas em decorrência do processo de redemocratização da nossa sociedade, mas também pela crescente desconfiança na eficácia de métodos tecnocratas verticalizados.

A transparência da gestão pública é um dos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal e um dos indicadores da gestão responsável. Conforme apresenta o **MPOG** (2007, p. 67-69) e disposto na legislação vigente, a sociedade deve desempenhar papel relevante na discussão e na elaboração dos planos de governo, cabendo a este fomentar o processo e informar periodicamente a população sobre o andamento das políticas públicas. Ao promover o debate das políticas no âmbito dos conselhos e comitês que contam com representantes da sociedade civil organizada, se dão transparência e legitimidade às ações governamentais.

A participação social nas atividades do Estado é um importante instrumento de interação com a sociedade. Constitui-se em canal para a inclusão de suas demandas, para o aperfeiçoamento das políticas públicas e para a prática da corresponsabilidade.

Apesar da determinação constitucional e da reafirmação do princípio por diversas normas posteriores, as formas de participação da sociedade nas atividades do Estado ainda precisam ser aprimoradas e ampliadas para que os benefícios possam ser mais efetivos e para que essa participação seja reconhecida como instrumento de aperfeiçoamento da democracia e de melhoria da gestão pública.

Nesse sentido, a linha de atuação do governo tem sido a de fortalecer os canais de participação da sociedade civil, como as conferências setoriais, os **Fóruns Estaduais de Participação Social**, que contam com a participação de representações de entidades, organizações e movimentos de caráter nacional, regional e temático que atuam em cada Estado.

Essa abordagem tem sido de aprendizagem para os movimentos sociais, que se instruem sobre a forma de funcionamento do Governo Federal, vivenciando suas possibilidades e limites, processo essencial para que tenham uma visão mais geral de seu funcionamento, passando de uma postura predominantemente reivindicatória para uma mais propositiva.

A elaboração do **PPA** é de fundamental importância para a ampliação e consolidação da participação social nos processos decisórios do Governo Federal. Trata-se de nova oportunidade para avançar na democratização e melhoria da gestão pública, por meio da adoção compartilhada de compromissos de desempenho com a sociedade, em uma iniciativa que traduz a preocupação do Governo em contribuir para a construção de um Estado democrático, coerente com os desafios do nosso tempo e com as políticas públicas orientadas para o desenvolvimento inclusivo e sustentável.

É importante ressaltar ainda que a participação da sociedade civil não se encerra com o fechamento do **PPA**. O desafio maior é a construção de mecanismos capazes de assegurar a participação social ao longo da implementação do Plano, nas etapas de monitoramento e avaliação dos programas de governo.

8.6 Avaliação do PPA

O monitoramento e a avaliação dos programas são as principais ferramentas de gestão, visando à correção de desvios na implementação, à mensuração do desempenho e ao aperfeiçoamento contínuo da qualidade do Plano Plurianual.

O **Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA)**, representado pela Figura 36, tem como objetivo assegurar que o monitoramento e a avaliação sejam utilizados pela administração pública federal como parte integrante da gestão dos programas, com vista à obtenção de melhores resultados pelo governo e de modo a fornecer subsídios para a tomada de decisão e a melhoria da qualidade da alocação dos recursos no Plano e nos orçamentos anuais.

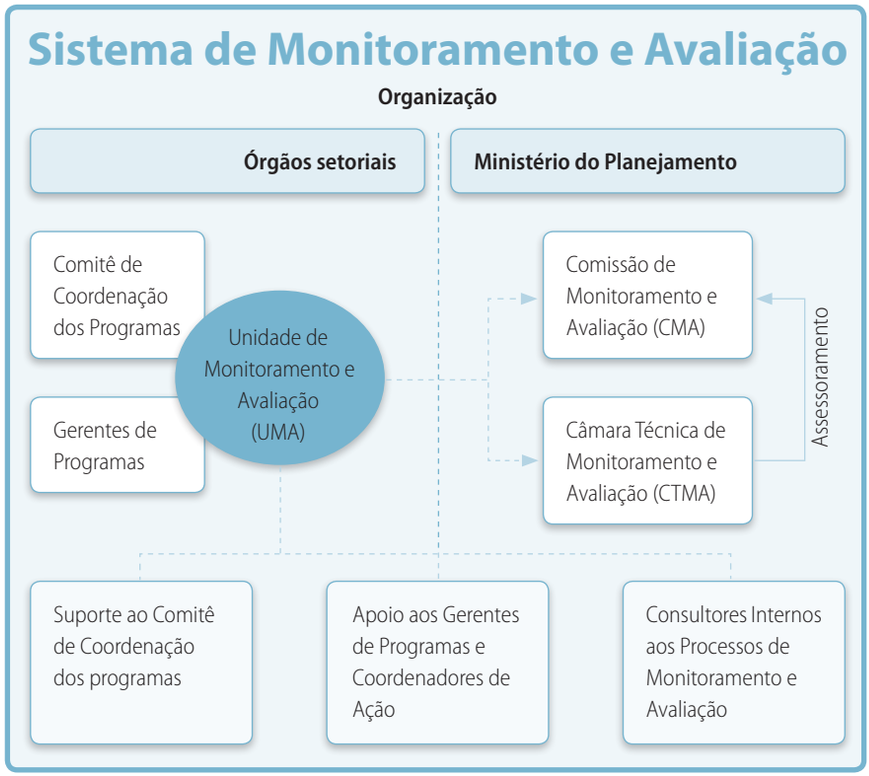


Figura 36: Sistema de Monitoramento e Avaliação
Fonte: MPOG (2006, p. 5)

As avaliações do Plano Plurianual previstas pelo MPOG (2007, p. 25-26) devem ser realizadas anualmente, sendo parte fundamental do modelo de gestão do Plano Plurianual. Essas avaliações contribuem para o alcance de resultados, por meio do aperfeiçoamento da concepção e da gestão dos programas de governo e da alocação de recursos no Plano e nos Orçamentos, de modo a aprimorar continuamente a qualidade do gasto público.

A prática da avaliação fortalece o planejamento e a aprendizagem nas organizações governamentais, mediante a geração de informações qualificadas sobre os resultados alcançados e as restrições enfrentadas na implementação dos programas, oferecendo recomendações para auxiliar a tomada de decisão.

Seu produto final, o **Relatório Anual de Avaliação**, é fruto do trabalho realizado em conjunto pelas gerências dos programas, as equipes ministeriais de planejamento e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) em três etapas, a saber:

- **Avaliação do programa:** conduzida pelo gerente de programa e sua equipe, tem a finalidade de avaliar o desempenho de cada programa, mediante a análise da concepção, da implementação e dos resultados alcançados.
- **Avaliação setorial:** de responsabilidade da Secretaria-Executiva de cada Ministério, objetiva avaliar a gestão e a contribuição do conjunto dos resultados dos programas para os objetivos setoriais estabelecidos.
- **Avaliação do Plano:** realizada pelo MPOG, contempla:
  - a avaliação do comportamento das variáveis macroeconômicas utilizadas na elaboração do Plano, mediante a comparação entre os valores previstos e realizados;
  - a avaliação da gestão do plano plurianual, que consiste na análise dos fatores que auxiliaram ou dificultaram a implementação e o alcance dos objetivos do conjunto de programas.

A realização da avaliação dos programas é pré-requisito para sua continuidade no próximo PPA. Significa dizer que a permanência e as alterações de um programa serão condicionadas pela identificação e superação das lacunas que, porventura, prejudicaram a execução do mesmo num determinado período.

A avaliação setorial deve ser encarada como uma oportunidade para identificar as lacunas de tipo organizacional e gerencial do Ministério, cuja falta de equacionamento pode comprometer a performance dos programas sob sua responsabilidade. Essa avaliação do entorno organizacional e da qualidade dos seus macroprocessos é central para dimensionar a capacidade de agregar valor ao gasto, ou, dito de outra forma, de gerar os resultados previstos nos programas e nos objetivos estratégicos do Ministério.

É cada vez mais evidente que o problema do setor público não se restringe à carência de recursos, estando também relacionado à qualidade do gasto. Há um desafio gerencial que não pode ser imputado exclusivamente ao empenho do gestor. É antes de tudo um problema de governo. Portanto, é no princípio da corresponsabilidade que deve ser resolvido. Esse é o sentido da segunda parte da avaliação anual, a setorial, pois se trata de um diagnóstico organizacional e gerencial.

Síntese

Caro(a) aluno(a),

A Unidade 8 abordou quesitos importantes do Plano Plurianual (PPA), como seus princípios norteadores, seus aspectos e bases legais, o seu processo de elaboração e respectivos programas, o seu processo participativo e avaliativo.

Vimos que, além de estabelecer os objetivos e metas para um período de quatro anos, o PPA é também um instrumento de organização da ação governamental, visando melhorar o desempenho gerencial da administração pública e contribuir para a consecução das prioridades de governo.

Considerações finais

Caro(a) estudante!

Chegamos ao final desta unidade curricular. É evidente que, em 60 horas/aula, não pudemos aprofundar muito a temática, mas temos a certeza de que você possui agora elementos suficientes para compreender melhor a importância do planejamento para a atividade profissional do gestor público.

Não pare por aqui! É importante que você reflita sobre tudo o que discutimos e se questione sobre a importância de cada tema, relacionando-os com a sua prática profissional. Certamente, você vai ver que tem muito a aprender.

Foi um enorme prazer estar com você.

Referências

Básicas

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico.** São Paulo: Atlas, 2007.

REZENDE, Denis Alcides. **Planejamento estratégico para organizações privadas e públicas**. Rio de Janeiro: Brasport, 2008.

Complementares

ALBUQUERQUE, Claudino Manoel et al. **Gestão de finanças públicas.** Brasília: Cidade Gráfica e Editora, 2006.

ALMEIDA, Martinho Isnard Ribeiro de. **Manual de planejamento estratégico.** São Paulo: Atlas, 2003.

ALMEIDA, Martinho Isnard Ribeiro; FISCHMANN, Adalberto Américo. **Planejamento estratégico na prática**. São Paulo: Atlas, 1991.

BETHLEM, Agrícola de Souza. **Estratégia empresarial**. São Paulo: Atlas, 1999.

BRASIL, MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual de avaliação:** plano plurianual 2004-2007. Brasília: MPOG, 2006.

_____. **Manual de elaboração:** plano plurianual 2008-2011. Brasília: MPOG, 2007.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração geral e pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

FARIA, Paulo. **Vantagem competitiva**. Rio de Janeiro: COP, 1999.

KHAIR, Amir Antônio. **Lei de responsabilidade fiscal:** guia de orientação para as prefeituras. Brasília: MPOG, BNDES, 2000.

LEVESQUE, Paul. **Planejar para o sucesso**. São Paulo: Futura, 1999.

MINTZBERG, Henry. **Ascensão e queda do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

THOMPSON, Arthur A.; STRICKLAND III, A. J. **Planejamento estratégico:** elaboração, implementação e execução. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

Sobre o autor

Wilson Berckembrock Zapelini é professor no Campus Florianópolis do Instituto Federal de Santa Catarina (IF-SC), lotado no Departamento Acadêmico de Eletrônica, onde leciona para o Curso Técnico de Eletrônica e para o Curso Superior de Tecnologia em Sistemas Eletrônicos. Atuou como Diretor de Ensino (1994-1999) e Diretor de Gestão do Conhecimento (2006-2007) na instituição. Possui graduação em Engenharia Elétrica (1982) pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), especialização em Informática e Educação (1989) pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), mestrado em Educação (1994) pela UFSC e doutorado em Engenharia de Produção (2002) pela UFSC.