

<p><b>UFSC</b> <b>CTC</b> <b>PPGEP</b></p>	<p><b>Universidade Federal de Santa Catarina</b> <b>Programa de Pós-Graduação em</b> <b>Engenharia de Produção</b></p>
<p><b>Dissertação</b></p>	
<p><b>Marcos Antonio Moreira West</b></p>	<p><b>PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO:</b> <b>A Influência da TI e da Análise de Stakeholder</b> <b>na Implementação de Estratégias Públicas</b></p> <p><b>Dissertação de Mestrado</b> Marcos Antonio Moreira West</p>
<p><b>2003</b></p>	<p><b>Florianópolis</b> <b>2003</b></p>

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO

MARCOS ANTONIO MOREIRA WEST

**PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: A INFLUÊNCIA DA TI E DA ANÁLISE DE  
STAKEHOLDER NA IMPLEMENTAÇÃO DE ESTRATÉGIAS PÚBLICAS**

FLORIANÓPOLIS  
2003

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO

MARCOS ANTONIO MOREIRA WEST

**PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: A INFLUÊNCIA DA TI E DA ANÁLISE DE  
STAKEHOLDER NA IMPLEMENTAÇÃO DE ESTRATÉGIAS PÚBLICAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-  
Graduação em Engenharia da Produção e  
Sistemas no Centro Tecnológico da  
Universidade Federal de Santa Catarina, como  
requisito parcial para obtenção do grau de  
Mestre em Engenharia de Produção e  
Sistemas.

Orientador: Prof. Gregório Jean Varvakis Rados, Ph.D.

FLORIANÓPOLIS  
2003

## Ficha Catalográfica

WEST, Marcos Antonio Moreira.

Planejamento estratégico: a influência da ti e da análise de stakeholder na implementação de estratégias públicas, Florianópolis, UFSC, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, 2003.

xvii, 185p.

Dissertação: Mestrado em Engenharia de Produção (Área: Gestão da Qualidade e Produtividade. Ênfase: Planejamento e Estratégia Organizacional)

Orientadora: Gregório Jean Varvakis Rados

1. Tecnologia da Informação 2. Gestão 3. Planejamento Estratégico

I. Universidade Federal de Santa Catarina

II. Título

MARCOS ANTONIO MOREIRA WEST

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: A INFLUÊNCIA DA TI E DA ANÁLISE DE  
STAKEHOLDER NA IMPLEMENTAÇÃO DE ESTRATÉGIAS

Esta dissertação foi julgada e aprovada para a obtenção do título  
de Mestre em Engenharia da Produção no Programa de Pós-  
Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal  
de Santa Catarina.

Florianópolis, Agosto de 2003.

Prof. Edson Pacheco Paladini, Ph.D.

Coordenador do Curso

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Gregório Jean Varvakis

Rados, Ph.D.

Orientador

---

Profa. Aline França de Abreu, Ph.D.

---

Prof. Oscar Ciro Lopez Vaca, Dr.

Ouvi, filhos meus, a instrução de um pai: sede atentos, para adquirir a inteligência, porque é sã a doutrina que os vos dou; não abandoneis o meu ensino.

*Provérbio, 4:1*

## AGRADECIMENTOS

A Deus,

Ao Professor Gregório Jean Varvakis Rados, pela orientação e incentivo no desenvolvimento deste trabalho.

A minha esposa Selma pela ausência e compreensão, aos meus filhos Antonio Marcos e Marcos Eduardo, a quem em especial dedico essa vitória.

Aos meus pais, Antonio West e Célia Moreira West, por todo apoio em todos os momentos da minha vida, pelo carinho e paciência.

A Marizia pela valorosa contribuição acadêmica responsável pelo retorno do foco da pesquisa.

Aos Professores do LED, por serem inovadores e por incentivarem e valorizarem o potencial criativo de todas as pessoas que os rodeiam.

A turma do LED em especial a nossa monitora Sonia, a equipe da UNEB em especial a amiga Ludmila e a professora Clarice.

Ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina, pela oportunidade de realização do mestrado.

Ao Ministério da Justiça e a Diretoria de Programas, pelo apoio financeiro.

A equipe de Planejamento do DPF pelas valiosas informações e ao amigo Celso.

Aos meus amigos, Paulo Garcia, Renata Garcia, Paulo Carvalho, Argeu Ramos pelas valorosas críticas construtivas.

E a todos aqueles que, de maneira direta ou indireta, contribuíram para a realização deste trabalho.

## Os Cegos e o Elefante

Por John Godfrey Sax (1816-1887) *apud* Mintzberg

Eram cinco homens do Hindustão inclinados para aprender muito, Quando foram ver o Elefante (embora todos fossem cegos) que cada um, por observação, Poderia satisfazer sua mente.

O Primeiro aproximou-se do Elefante, e aconteceu de chocar-se Contra seu amplo e forte lado Imediatamente começou a gritar: “Deus me abençoe, mas o Elefante é semelhante a um muro”.

O Segundo, pegando na presa, gritou, “Ho! O que temos aqui tão redondo, liso e pontiagudo? Para mim isto é muito claro esta maravilha de Elefante é muito semelhante a uma lança!”

O Terceiro aproximou-se do animal e aconteceu de pegar a sinuosa tromba com suas mãos. Assim, falou em voz alta: “Vejo”, disse ele, “o Elefante é muito parecido com uma cobra!”

O Quarto esticou a mão, ansioso e apalpou em torno do joelho. “Com o que este maravilhoso animal se parece é muito fácil”, disse ele: “Está bem claro que o Elefante é muito semelhante a uma árvore!”

O Quinto, por acaso, tocou a orelha, e disse “Até um cego pode dizer com que eles se parece: negue que puder, esta maravilha de Elefante é muito parecido com um leque!”

O Sexto, mal havia começado a apalpar o animal, pegou na cauda que balançava e veio ao seu alcance. “Vejo” disse ele, “o Elefante é muito semelhante a uma corda!”

E assim esses homens do Hindustão discutiram por muito tempo, cada um com sua opinião, excessivamente rígida e forte, embora cada um estivesse, em parte, certo, todos estavam errados!

**Moral** – com freqüência em guerras teológicas, os disputantes, eu suponho, prosseguem em total ignorância daquilo que cada um dos outros que dizer, e discutem sobre um Elefante que nenhum deles viu!

## SUMÁRIO

LISTA DE ILUSTRAÇÕES .....	xii
LISTA QUADROS E TABELAS .....	xiv
LISTA DE ABREVIATURAS .....	xv
RESUMO .....	xvi
ABSTRACT .....	xvii
1 INTRODUÇÃO .....	1
1.1 Apresentação do Problema da Pesquisa .....	1
1.2 Definição do Problema a ser Pesquisado .....	3
1.4 Justificativa .....	5
1.5 Objetivos .....	7
1.5.1 Objetivo Geral .....	7
1.3.2 Objetivos Específicos .....	7
1.4 Delimitação do Trabalho .....	7
1.5 Estrutura do Trabalho .....	8
2 REVISÃO DA LITERATURA .....	9
2.1 Planejamento Estratégico e sua Importância .....	9
2.1.1 Contexto Histórico das Escolas do Planejamento .....	11
2.1.2 Evolução do Planejamento Estratégico .....	20
2.1.3 Aspectos Positivos e Negativos do Planejamento Estratégico .....	29
2.1.4 Conceitos do Planejamento Estratégico Empresarial – PEE .....	32
2.1.5 Planejamento Estratégico Situacional – Método PES .....	33
2.2 Aspectos Históricos do Planejamento Estratégico Público no Brasil .....	41
2.2.1 Histórico das Experiências de Planejamento no Brasil .....	41
2.2.2 Instrumento de Planejamento Público no Brasil .....	43
2.2.3 Plano Plurianual – 2000-2003 – Avança Brasil .....	44
2.2.4 Concepção do Modelo do PPA 2000-2003 .....	44
2.2.5 Metodologia de Elaboração dos Programas do PPA 2000-2003 .....	46
2.2.6 Equívocos da Metodologia do PPA 2000-2003 .....	48
2.3 O Papel da Tecnologia da Informação no Planejamento Estratégico .....	50
2.3.1 Tecnologia da Informação e o Processo de Gestão Estratégica .....	50
2.3.2 O Processo de Planejamento Estratégico da TI .....	52
2.3.3 Alinhamento entre PETI e PEE .....	56
2.3.3 Conceito de Inovação e Tecnologia da Informação .....	56
2.4 Posicionamento dos Stakeholders – Grupos de Interesses .....	58
2.4.1 Conceitos de <i>Stakeholders</i> .....	58
2.4.2 A Análise de <i>Stakeholders</i> aplicada ao Setor Público .....	59
2.4.3 Principais <i>Stakeholders</i> do Plano Plurianual - PPA .....	62
2.5 A Análise de <i>Stakeholder</i> e a Tecnologia da Informação como Suporte na Implementação da Estratégia no Setor Público .....	65
2.5.1 Os <i>Stakeholder</i> na Implementação da Estratégia no Setor Público .....	65

2.5.2 A importância da Tecnologia da Informação no Setor Público .....	70
2.5.3 A Tecnologia da Informação como Ferramenta do Planejamento.....	73
2.5.4 A Análise de <i>Stakeholder</i> para Impulsionar a Estratégia.....	74
2.6. Modelo Proposto .....	76
2.6.1 Definição do Modelo Proposto .....	76
2.6.2 Descrição dos Momentos do Modelo Proposto .....	78
2.6.3 Considerações Finais a cerca do Modelo Proposto .....	81
2.7 O Estudo de Caso: Programa de Modernização da Polícia Federal .....	82
2.7.1 Apresentação do Estudo de Caso.....	82
2.7.2 O Programa de Modernização da Polícia Federal – Objeto do Estudo .....	86
2.7.3 Objetivo do Programa de Modernização da Polícia Federal .....	86
2.7.4 Justificativa Social do Programa de Modernização da Polícia Federal .....	87
2.7.5 Modelo de Gestão da Informação no Programa de Modernização da PF .....	88
2.8 Conclusões do Estudo de Caso .....	95
2.9 Considerações Finais do Capítulo.....	96
3 METODOLOGIA DA PESQUISA .....	97
3.1 Introdução .....	97
3.2 Base do Modelo de Análise.....	97
3.2.1 Visão Geral.....	97
3.2.2 Metodologia Utilizada .....	100
3.2.3 Etapas do Planejamento .....	100
3.2.4 Características Pesquisadas .....	101
3.2.5 Elementos de Análise.....	101
3.3 Descrição das Etapas do Modelo e suas Variáveis.....	101
3.3.1 Plano da Estratégia .....	101
3.3.2. Estudo do Planejamento .....	105
3.3.3 Planos e Programas.....	117
3.4 Elementos de Análise na Pesquisa .....	118
3.4.1 Gestão.....	118
3.4.2 Planejamento .....	119
3.4.3 Tecnologia da Informação .....	119
3.4.4 Sistema de Avaliação .....	120
3.5 Sistemática da Aplicação da Pesquisa.....	120
3.5.1 Disposição das Variáveis e suas Características .....	121
3.5.2 Informações a cerca do Questionário.....	123
3.5.3 Fase e passo da pesquisa.....	124
3.5.4 Considerações Finais sobre a Pesquisa .....	124
4 APRESENTAÇÃO DOS DADOS E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....	125
4.1 Considerações Iniciais da Pesquisa .....	125
4.2 Apresentação dos Dados .....	125
4.2.1 Quanto ao Tratamento da Gestão e do Planejamento .....	127
4.2.2 Quanto ao Tratamento da Tecnologia da Informação e Avaliação.....	133
4.3 Apresentação dos Resultados.....	140
4.3.1 Tratamento da Gestão e do Planejamento.....	140
4.3.2 Tratamento da Tecnologia da Informação e Avaliação .....	142
4.3.3 Resultados Apurados no Estudo de Caso.....	143
4.3.4 Principais Resultados do PPA.....	144
4.4 Considerações Finais do Capítulo.....	146
5. CONCLUSÕES E SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS .....	148
5.1 Conclusões.....	148

5.1.1 Dos Aspectos Gerais.....	148
5.1.2 Quanto ao Programa de Modernização da Polícia Federal.....	151
5.1.3 Da Gestão Estratégica e Influência da Tecnologia.....	151
5.2 Dos Resultados da Pesquisa .....	154
5.4 PPA 2004-2007 o determinismo vence a esperança e ameaça o futuro.....	154
5.5 Sugestões para Trabalhos Futuros .....	156
ANEXO 1.....	158
Notas Bibliográficas.....	158
ANEXO 2.....	168
Apresentação do PPA 2004-2007 .....	168

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Modelo Básico da Escola do Design	17
Figura 2: Diagrama Sumário de Steiner	22
Figura 3: Hierarquia do Planejamento	23
Figura 4: Evolução do Pensamento Estratégico	25
Figura 5: Estrutura de Estratégia de Andrews	26
Figura 6: Tipos de Planejamento segundo Matus	35
Figura 7: Explicação do Problema segundo Matus	36
Figura 8: Intercâmbio de Problemas segundo Matus	37
Figura 9: Modelos Epistemológicos	39
Figura 10: Representação Gráfica da Orientação Estratégica do PPA	45
Figura 11: Representação Gráfica da Elaboração dos Programas do PPA 2000-2003	46
Figura 12: Representação Gráfica da Síntese do PPA	47
Figura 13: Modelo de Gestão Integrada	51
Figura 14: Modelo de Planejamento Estratégico da TI	54
Figura 15: Desenho da Visão Geral do Modelo Proposto PETI e o PE	57
Figura 16: Ambiente Operacional do Setor Público a partir da Análise de <i>Stakeholders</i>	60
Figura 17: Matriz de Ação dos <i>Stakeholders</i>	61
Figura 18: Principais <i>Stakeholders</i> do PPA	63
Figura 19: Jogo das Políticas Econômicas	68
Figura 20: Modelo de Planejamento Estratégico com base na Análise de <i>Stakeholders</i> e Tecnologia da Informação	77
Figura 21: Fluxo da Informação e Coordenação dos Programas do PPA no Ministério da Justiça	84
Figura 22: Fluxo de Aquisição de Equipamentos para o Pró-Amazônia e Promotec	90
Figura 23: Concepção do Sistema	91
Figura 24: Subsistema de Telecomunicação	92
Figura 25: Subsistema de Informática	93
Figura 26: Área de Abrangência do Pró-Amazônia e do Promotec	94
Figura 27: Modelo de Alinhamento do PE ao PETISTK	98

Figura 28: Visão do Processo de Construção do Modelo Proposto - PETISTK	99
Figura 29: Visão do Balance Scorecard	112
Figura 30: Visão de Gestão da Qualidade segundo Pires	114
Figura 31: Iniciativas de Políticas de Novas Metodologias	127
Figura 32: Pressuposto para Elaboração do Planejamento Estratégico do PPA	128
Figura 33: Pressuposto para Definição de Metas e Objetivos dos Programas do PPA	129
Figura 34: Compatibilidade da Estrutura Organizacional com o Programa do PPA	131
Figura 35: Alocação de Recursos de Informática na Gestão de Programas	134
Figura 36: Aderência da Metodologia do PPA aos Sistemas de Informações	136
Figura 37: Compatibilidade dos Indicadores com os Programas do PPA	137

## LISTA QUADROS E TABELAS

Quadro 1: Disposição das Etapas e Características	121
Quadro 2: Disposição do Grupamento e das Questões	122
Tabela 1: Evolução do Pensamento Estratégico segundo Mintzberg	10
Tabela 2: Comparativo das Escolas do Planejamento	16
Tabela 3: Evolução do Pensamento Estratégico – Conceitos Prescritivos	27
Tabela 4: Conceitos Descritivos que apoiaram a Remodelação das Empresas a partir da Década de 80	28

## LISTA DE ABREVIATURAS

COPLAN – Coordenação-Geral de Planejamento Setorial

DPF – Departamento de Polícia Federal

LED – Laboratório de Ensino a Distância

MJ – Ministério da Justiça

MP – Ministério do Planejamento

NYPD – New York Police Department

PEE – Planejamento Estratégico Empresarial

PES – Planejamento Estratégico Situacional

PETISTK – Planejamento Estratégico com base na TI e na Análise de *Stakeholders*

PETI – Planejamento Estratégico da Tecnologia da Informação

PPA – Plano Plurianual – Avança Brasil

SbP – Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração

TI – Tecnologia da Informação

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

## RESUMO

Um dos maiores desafios para que o Estado consiga atingir seus objetivos reside no processo de planejamento estratégico e na forma de implementar suas ações estratégicas. Estes por sua vez, devem contemplar outros desafios que são considerados universais, são eles: a globalização econômica, política, social e cultural que estão apoiadas em modernas tecnologias de informação.

Neste contexto os gestores públicos devem considerar o papel que os grupos de interesses vem desenvolvendo principalmente pela relação de poder de influência e ao grau de interesse geral, quando da implementação das estratégias públicas.

A necessidade crescente de transparência da gestão pública, advindas da sociedade e dos desafios, de um ambiente onde a diversidade juntamente com a mutação das relações sociais, demonstra que a sociedade caminha para uma rede complexa e interligada por uma forte composição de poder e interesses, onde a base reside sobre o uso intensivo de tecnologia da informação. Requer-se então, por parte dos gestores públicos à revisão do processo de formulação do planejamento estratégico público, além das práticas de implementar estratégias.

Em busca de propor possíveis soluções para parte destes complexos desafios, o presente trabalho visa promover uma análise crítica das práticas de formulação do planejamento estratégico público no Brasil, especialmente na implementação de estratégias públicas contidas no Plano Plurianual, a partir de um estudo de caso e propor um modelo denominado de Planejamento Estratégico com base na Análise de Stakeholder e Tecnologia da Informação.

Assim, o presente trabalho busca validar a utilização dos recursos estratégicos da análise de stakeholder e da TI como suporte ao planejamento estratégico público e para a implementação de estratégias públicas.

**Palavras-chaves:** planejamento estratégico, tecnologia da informação, gestão, aprendizagem organizacional.

## ABSTRACT

One of the biggest challenges so that the State obtains to reach its objectives inhabits in the process of strategic planning and the form to implement its strategically action. These in turn, must contemplate other challenges that are considered universal, are they: the economic globalization, social and cultural politics that is supported in modern technologies of information.

In this context the public managers must consider the paper that the groups of interests comes developing mainly for the relation of being able of influence and to the degree of general interest, when of the implementation of the public strategies.

The increasing necessity of transparency of the public administration, happened of the society and the challenges, of an environment where the diversity together with the mutation of the social relations, demonstrates that the society walks for a complex and linked net for one strong composition of being able and interests, where the base inhabits on the intensive use of technology of the information. It is required then, on the part of the public managers to the revision of the process of formularization of the public strategically planning, beyond the practical ones to implement strategies.

In search to consider possible solutions for part of these complex challenges, the present work aims at to promote a critical analysis of the practical ones of formularization of the public strategically planning in Brazil, especially in the implementation of contained public strategies in the Plurianual Plan, from a case study and to consider a called model of Strategic Planning on the basis of the Analysis of Stakeholder and Technology of the Information. Thus, the present work search's to validate the use of the strategically resources of the analysis of stakeholder and IT as it has supported to the public strategically planning and for the implementation of public strategies.

Keywords: strategic planning; technology of the information; administration; learning organizational.

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Apresentação do Problema da Pesquisa

Segundo Rezende (2002, p.15) as organizações necessitam de informações oportunas e conhecimentos personalizados, para efetivamente auxiliar os seus processos decisórios e a sua gestão empresarial, principalmente por estarem enfrentando um mercado altamente competitivo, globalizado e turbulento.

De forma permanente, as organizações buscam adequação e ajustes entre suas funções e operações cotidianas internas com as necessidades reais e efetivas do meio ambiente interno e/ou externo em que estão inseridas, por meio de decisões e ações de seus gestores. Elas constantemente necessitam realizar sua reestruturação, reorganização, flexibilização, adaptação e modificação de forma política, econômica e social, para continuarem presentes e crescentes no mercado de negócios. Esse contexto atual das organizações reforça o papel relevante da Tecnologia da Informação (TI), que indubitavelmente quando bem estruturada e planejada, pode contribuir nessa adequação, facilitando aos gestores a geração de cenários decisórios produzidos com as informações oportunas e os conhecimentos personalizados.

Segundo Boar (2002, p.10) a TI tornou-se estratégica, pois tem se tornado um meio para a obtenção de vantagens competitivas, ou seja, cada vez mais, a mudança do seu modelo comercial significa o uso explorador da tecnologia da informação. A TI tornou-se o principal veículo por meio do qual os modelos comerciais se expressam.

Por outro lado, nas organizações públicas, a utilização da TI tornou-se um fator determinante no processo de formulação de estratégias e de políticas públicas. Contudo, na implementação das estratégias as vantagens e facilidade advindas da TI não se completam, isto se decorre da falta de sincronismo e da integração e identificação dos grupos de interesse.

As conseqüências recaem diretamente sobre as ações do planejamento estratégico público, traduzindo-se em descontinuidade, o que possibilita aos grupos de interesses, a formação alianças estratégicas, que permitem romper com as estruturas burocráticas do governo e desviar o curso das ações e conseqüentemente a implementação das estratégias. Assim, a reformulação do planejamento estratégico público torna-se fundamental.

Os modelos utilizados, que guardam algumas características das Escolas do Design e do Planejamento Estratégico, não suportam mais o processo de

transformação social e da evolução tecnológica por que passa a sociedade e as organizações.

O planejamento estratégico praticado nas organizações públicas precisa ser revisto, pois a tecnologia da informação é um fator determinante no processo de disseminação de informações e transparência no processo de gestão bem como a identificação dos grupos de interesses. A informação digital assume um papel estratégico e fundamental no processo competitivo e na tomada de decisão, permitindo e facilitando a construção de novas alianças estratégicas, bem como a longevidade das organizações além da aproximação e do controle social e transparente.

No setor público brasileiro há evidências dos benefícios e das facilidades advindas das transformações tecnológicas, como exemplo, o Brasil vem se destacando no processo de tributação e recolhimento do imposto de renda, que se encontra em um estágio de informatização tão elevado, que dados da Receita Federal revelam que 96% das Declarações de Rendimentos de 2002, foram entregues com o uso da TI, especialmente da Internet.

Por outro lado, há outras evidências que demonstram as contradições existentes nas organizações públicas brasileiras. Embora se tenha desenvolvido uma excelência e competência na área de tecnologia para captação de receitas tributárias, esses mesmos conhecimentos não chegaram à área da Previdência Social.

Os sistemas de informações que atendem a Previdência Social, não conseguem atender os beneficiários, embora se tenha investido grande volume de recursos financeiros, em alguns processos, encontra-se em um estágio comparado aos primórdios do início da administração pública no Brasil, onde as unidades administrativas utilizam para o controle dos beneficiários, fichas para pagamento de benefícios.

Parte dessa problemática reside no processo de implementação de estratégias, que não levam em conta: o processo de transformação social, o avanço das tecnologias e capacidade dos atores sociais em se agruparem para estabelecer alianças estratégicas, e com isso, alterar o curso das ações do governo quando estas não são favoráveis a seus interesses, além do processo de aprendizagem.

Assim, faz-se necessário à agregação de novas ferramentas para suportar o processo do planejamento estratégico, especialmente no processo de implementação de estratégias.

No setor público o processo de implementação de estratégias requer um grau elevado de negociação e formação alianças estratégicas. Neste caso, a identificação dos grupos de interesses, torna-se de fundamental importância para o desenvolvimento das políticas públicas, bem como na formulação e implementação das ações contidas no planejamento estratégico público.

Uma dessas ferramentas é a Análise de *Stakeholder*, que permite a identificação dos grupos de interesses. Segundo Freeman e Reed (1983, p.88), *stakeholders* pode ser compreendido como qualquer indivíduo ou grupo que pode afetar o alcance dos objetivos organizacionais, ou que é afetado pelo alcance destes objetivos.

A identificação dos principais *stakeholders* no processo de implementação das estratégias públicas possibilitará melhores resultados no planejamento estratégico público. Se as transformações sociais são incontroláveis, ao se combinar tecnologia da informação e análise de *stakeholders* permitirá a agregação de fatores estratégicos tais como: informação em tempo real, alianças estratégicas, transparência na gestão além de proporcionar a redução dos custos e melhor aplicação.

No planejamento estratégico público, por força do determinismo legalista e burocrático, tem-se a visão de que as variáveis na maioria das vezes são conhecidas, congelando assim as iniciativas de mudança, seja por força de Lei ou por métodos ultrapassados de gestão, cegando seus gestores e impedindo um aprimoramento na gestão e no desenvolvimento social, conduzindo-os a uma corda de sisal tal qual os caranguejos, aprisionados no paradigma da fuga.

## **1.2 Definição do Problema a ser Pesquisado**

As organizações reconhecem a necessidade e a importância do planejamento estratégico, mas na maioria das vezes desconhecem o potencial e as vantagens das práticas da tecnologia da informação bem como a capacidade dos grupos de interesses tem em formar alianças estratégicas, que passam agir como se fossem entes desassociados do processo de implementação das estratégias.

Segundo Lessmann (2000) para que administradores tomem decisões seguras a partir de uma informação recebida, essas devem ser claras, objetivas, não dissimulando entre fatos acessórios. Para tanto, precisam de um alto padrão de exatidão e nunca apresentar termos como: por volta de..., aproximadamente..., mais ou menos...; tem que ser rápida, chegar em tempo hábil para que surtam efeitos, a informação pode ser muito clara e precisa, mas se chegar atrasada no momento de decisão ela já perdeu sua razão de ser.

O gerenciamento da informação torna-se um grande problema quando não se tem controle do fluxo. No planejamento estratégico, as informações são volumosas e dispersas. Daí a necessidade que os gestores tenham como ferramenta de apoio ao processo de tomada de decisão sistemas de informação que lhes permita contemplar o processo de desenvolvimento do planejamento bem como a implementação das estratégias, além do mapeamento dos grupos de interesses tão importante no processo de alianças estratégicas.

O gerenciamento de informações no setor público torna-se, ainda, um problema maior, uma vez que ele se decorre das estruturas organizacionais burocráticas e departamentalizadas, que se encontram frágeis em decorrência das disfunções burocráticas, que cristalizam um modelo de gestão focado na racionalidade e na formalização exacerbada, traduzindo-se em ineficiência e descrédito junto à sociedade.

No caso do planejamento público, o problema está focado na maioria das vezes: na gestão e disseminação das informações; na implementação de suas estratégias; na realização dos objetivos estratégicos; e na execução das ações contidas em seus planos e programas.

Embora no relatório Anual de Avaliação do PPA 2002, revele que estimativa para o período 2000-2003 taxas de crescimento real do Produto Interno Bruto - PIB era de 4,0% para o ano de 2000 e 4,5%, 5,0% e 5,0% para os anos de 2001, 2002 e 2003, respectivamente. O crescimento médio previsto foi de 4,6% ao ano, valor que pode ser considerado relevante, mas que se mostra modesto se levarmos em consideração as necessidades de crescimento do emprego e renda e as taxas de crescimento históricas da economia brasileira entre as décadas de cinquenta e oitenta.

No caso do Ministério da Justiça, onde foi realizada a pesquisa, os resultados seguem a mesma análise do Relatório, ou seja, não foram totalmente satisfatórios,

por uma série de problemas que vão do processo de gestão, organização e controle, da liberação dos fluxos financeiros e principalmente pela falta de integração das unidades executoras com o processo de gestão dos programas, além da falta de uma estrutura de TI para acompanhar efetivamente o processo de implementação das estratégias do PPA.

A presente pesquisa pretende entre outros objetivos específicos, trazer a tona essas questões e reflexões a cerca do processo de planejamento público, bem como incorporar ao seu processo de formulação novas técnicas e abordagens que permitam alcançar as transformações sociais, tendo como base a Análise de *Stakeholder* e Tecnologia da Informação como ferramenta que possam remodelar o Planejamento Estratégico Público e impulsionar a implementação das estratégias públicas.

A compreensão dessas questões poderá ajudar os gestores e responsáveis pelo planejamento público, a adoção de uma nova prática de desenhar planos e programas, de forma mais adequada à realidade, enquadrando-se nos novos paradigmas e na evolução social impostos pela “sociedade da informação”.

Para compreensão da pesquisa a ser realizada neste trabalho, optou-se como delimitação de foco as seguintes questões:

1. Os conceitos do planejamento estratégico ainda podem ser utilizados?
2. A tecnologia da informação pode ser uma ferramenta de suporte ao processo de implementação das estratégias?

A partir das questões apresentadas procura-se, então, verificar qual a influência da tecnologia da informação e da análise de *stakeholders* nos resultados do planejamento estratégico público no processo de implementação das estratégias públicas.

#### **1.4 Justificativa**

Ao se iniciar o século XXI percebe-se o grande avanço da tecnologia, e em especial nos meios de telecomunicação e na transmissão de dados com o crescimento exponencial da informática, alterando de forma substancial as relações

entre o Estado e a Sociedade, os avanços contribuem para uma cobrança mais acirrada das demandas sociais por parte dos cidadãos.

No setor público a falta da integração das bases de dados, dos sistemas de informação, ausência de métodos de gestão, traduz-se em um conjunto de ilhas de informações que estão desassociadas da realidade, provocando na maioria das vezes as exclusões sociais, que distancia o cidadão dos serviços públicos, não lhes permitindo sua participação efetiva nas grandes decisões estratégicas.

Contudo, identifica-se que grupos organizados (sindicatos, ONG'S, associações de classes) se beneficiam das disfunções burocráticas e da falta de controle das ações estratégicas do governo. Estes a partir de suas alianças estratégicas conseguem, na maioria das vezes, desviar o curso da implementação das estratégias, seja pelo poder de influência ou pelo grau de interesses, utilizando-se de redes informatizadas para troca de informação ou pela mídia.

Nesse sentido, o estudo busca uma aproximação com a realidade, a partir da utilização de novas técnicas e ferramenta que possam auxiliar o processo de formulação do planejamento. Torna-se oportuno, necessário e relevante, porque as organizações públicas e privadas precisam, indistintamente, de reformular suas práticas gerenciais, estratégias organizacionais e de planejamento, quando se percebe que o ambiente está em constante transformação.

A tecnologia da informação vem contribuindo para que as organizações possam se estruturar de maneira mais adequada os processos de produção. As distâncias se encurtam. A Internet possibilita entre outra facilidade a aglutinação de interesses, seja por intermédio comercial (eletrônico) ou social. O diferencial está no processo de gestão da informação e tratamento dos grupos de interesses. Um bom exemplo está na consulta que os comerciantes fazem de seus clientes nas bases de dados sobre clientes inadimplentes, cruciais para o processo de comercialização. No campo social pode-se citar a troca de informação entre laboratórios e hospitais quando da ocorrência de epidemias ou de tratamentos médicos e de cirurgias bem como a de transplantes.

No setor público, para que essa realidade esteja presente, há que se reformular todo o processo de planejamento estratégico, para que possa atender as expectativas das sociedades, dos novos paradigmas da transformação social e da evolução da tecnologia da informação. Na esfera governamental, como exemplo, podemos citar o crescimento dos sistemas de informações, páginas na Internet, que

estão absolutamente desconectados e dissociados do processo do planejamento público, tornando o cidadão nômade na busca de informações.

## 1.5 Objetivos

### 1.5.1 Objetivo Geral

Propor um modelo de planejamento estratégico para o setor público que considere as diversas abordagens existentes na literatura, no que tange a práticas utilizadas, o papel dos *stakeholders* e o suporte da tecnologia da informação.

### 1.3.2 Objetivos Específicos

Especificamente serão abordados os seguintes temas:

- Efetuar uma revisão bibliográfica crítica sobre os conceitos atribuídos ao planejamento estratégico;
- Verificar a metodologia de planejamento estratégico utilizado no Plano Plurianual – PPA, para identificar as práticas utilizadas na implementação das estratégias;
- Estabelecer parâmetros que permita agregar ao planejamento estratégico público recursos sustentadores, a partir da análise de *stakeholders* e da TI, na implementação de estratégias públicas.

## 1.4 Delimitação do Trabalho

A avaliação de todas as variáveis e decisões tomadas no processo de planejamento estratégico do governo federal não está nos objetivos do presente trabalho, nem, tão pouco, o universo de todas ferramentas de TI disponíveis. Este destina-se à uma análise das práticas gerenciais do planejamento estratégico público, que estão relacionadas com o Plano Plurianual – PPA de 2000-2003, especificamente no Ministério da Justiça.

A delimitação está centrada no gerenciamento dos Programas do PPA e no Estudo de Caso do Programa de Modernização da Polícia Federal, como foco da atenção na metodologia, pelo fato das experiências vivenciais do pesquisador e seu campo de atuação na área de planejamento.

A coleta de dados está limitada aos gerentes dos programas do Ministério da Justiça, dirigentes e técnicos responsáveis pelo planejamento, tanto na unidade central, bem como nas unidades vinculadas, no caso da pesquisa, o Departamento de Polícia Federal, Departamento de Polícia Rodoviária Federal e Fundação Nacional do Índio.

### **1.5 Estrutura do Trabalho**

Esta pesquisa está organizada em capítulos. O capítulo 1 introduz uma visão geral dos temas abordados na dissertação, descrevendo o tema da pesquisa, os conceitos iniciais adotados, o problema a ser pesquisado, a justificativa do estudo e os objetivos geral e específicos.

O capítulo 2 apresenta a revisão da bibliografia, subdividida em Planejamento Estratégico e sua Importância, Planejamento Estratégico Público no Brasil, O Papel da Tecnologia da Informação no Planejamento Estratégico, Posicionamento dos *Stakeholders* – Grupos de Interesses e a Análise de *Stakeholders* e a Tecnologia da Informação como Suporte da Estratégia no Setor Público.

O capítulo 3 descreve a metodologia da pesquisa com seus métodos e classificações, as técnicas da pesquisa, os instrumentos de coleta de dados, a abrangência e os instrumentos de análise de dados da pesquisa.

O capítulo 4 apresenta os dados e discussão dos resultados obtidos na pesquisa, com as inferências qualitativas e quantitativas sobre os parâmetros do modelo proposto.

O capítulo 5 descreve a conclusão da pesquisa, com as contribuições para a academia e para as organizações públicas e privadas, as limitações encontradas e as formas de implementação do modelo proposto.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA

Este capítulo apresenta uma revisão da literatura que serviu como sustentação inicial para a presente pesquisa. Neste sentido, a revisão acompanhou todo o processo de desenvolvimento do estudo, pois será face às interrogativas que surgiram que se pôde conhecer com maior profundidade a necessidade da teoria.

### 2.1 Planejamento Estratégico e sua Importância

Segundo Gracioso (1991), "a gênese do planejamento estratégico, no âmbito da empresa privada, pode ser localizada nos anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial. Foi então que algumas empresas, americanas, principalmente, criaram sistemas de orçamentos anuais formalizados, com o objetivo de controlar melhor o fluxo das receitas e despesas(...). Em meados dos anos 50, começaram a tomar forma, a partir de alguns grupos da Harvard Business School, os primeiros conceitos da administração integrada, que defendiam a necessidade de uma estratégia global, capaz de harmonizar e disciplinar os diversos setores da empresa (produção, marketing, finanças etc.). Logo, principalmente entre as grandes corporações diversificadas, cresceu a febre dos planos estratégicos formulados pela alta gerência e impostos discricionariamente aos executivos de linha."

Para Tavares (1991), o planejamento estratégico começou nos Estados Unidos nos anos 60, com o intuito de criar e implementar estratégias que iriam aumentar a competitividade das organizações, envolvendo a separação entre o pensar e o fazer. Isto criou a função dos planejadores estratégicos. Esperava-se que os sistemas de planejamento gerassem as melhores estratégias, como também instruções detalhadas para executá-las, de maneira que os Gerentes não incorressem em erros.

Segundo Ansoff e McDonnell (1993, p.557), planejamento estratégico é um procedimento sistemático de gestão empreendedora que baseia a estratégia futura da empresa em um exame de alternativas novas.

Cavalcanti (2000, p.14) afirma que a idéia do Planejamento Estratégico surgiu há 40 anos, no auge da expansão e diversificação dos negócios na década de 60, e que a inovação tornou-se componente ativo da estratégia empresarial, para tanto destaca o estudo da Standar Oil Company.

[...] Desde essa época, a inovação tornou-se componente ativo da Estratégia Empresarial, pois, a menos que a estrutura siga a Estratégia, a ineficiência ocorrerá; contudo, o estudo detectou que freqüentemente havia um intervalo entre o surgimento de necessidades administrativas e seu entendimento.

Mintzberg (2000, p.13), condensou o planejamento em um processo da evolução do pensamento estratégico, que podem ser representados em dez escolas.

Tabela 1 – Evolução do Pensamento Estratégico segundo Mintzberg

<b>Escolas do Planejamento</b>	<b>Pensamento Estratégico</b>
A Escola do <i>Design</i>	Formulação de estratégia como um processo de <i>concepção</i>
A Escola do Planejamento	Formulação de estratégia com um processo <i>formal</i>
A Escola do Posicionamento	Formulação de estratégia como um processo <i>analítico</i>
A Escola Empreendedora	Formulação de estratégia como um processo <i>visionário</i>
A Escola Cognitiva	Formulação de estratégia como um processo <i>mental</i>
A Escola do Aprendizado	Formulação de estratégia como um processo <i>emergente</i>
A Escola Cultural	Formulação de estratégia como um processo <i>coletivo</i>
A Escola Ambiental	Formulação de estratégia como um processo de <i>reativo</i>
A Escola de Configuração	Formulação de estratégia como um processo de <i>transformação</i>

As escolas podem ser reunidas em três agrupamentos básicos, conforme a sua natureza: Prescritiva, Descritiva ou Configurativa. Existem três escolas cuja natureza é prescritiva: mais preocupadas em como as estratégias devem ser formuladas do que como elas são formuladas.

- Design: processo informal de concepção. Anos 60.
- Planejamento: estratégia como um processo de planejamento formal, separado e sistemático. Anos 60/70.

- Posicionamento: seleção de posições estratégicas no mercado. Anos 80.

Outras seis cuja natureza é descritiva, ou seja, preocupadas em demonstrar como as estratégias são de fato formuladas:

- Empreendedora: criação da visão do grande líder.
- Cognitiva: usa a psicologia cognitiva para entrar na mente do estrategista.
- Aprendizado: estratégia de passos curtos conforme a organização aprende.
- Poder: negociação e grupos em conflito.
- Cultura: processo coletivo e cooperativo.
- Ambiental: processo reativo às iniciativas externas à organização.

E uma, apenas, de natureza configurativa, que tenta uma integração utilizando elementos de diversas escolas.

- Configuração: elaboração da estratégia como um processo de transformação.

### 2.1.1 Contexto Histórico das Escolas do Planejamento

Resumidamente, apresenta-se cada uma das Escolas enunciadas por Mintzberg (2000), destacando os principais autores e premissas básicas.

Design: Selznick, 1957

Um processo de concepção. Vê a formação estratégica como algo que alcança a adaptação essencial entre forças e fraquezas internas e ameaças e oportunidades externas. As estratégias são claras, simples e únicas, num processo deliberado de pensamento consciente. Foi a estratégia muito usada nos anos 70 e até hoje se usa como método de ensino e prática, no entanto não se desenvolveu e associou-se a outras escolas. Esta escola contribui com um modelo muito usado o qual chamamos de "Análise SWOT": avaliação dos pontos forte (Strengths) e dos pontos fracos (Weakness) da organização contraposto com as oportunidades (Opportunities) e as ameaças (Threats) em seu ambiente.

### Planejamento: Ansoff, 1965

Um processo formal. Cresceu em paralelo a escola do desenho, deriva do livro de H. Igor Ansoff, publicado em 1965. Reflete a maior parte dos pressupostos da escola do desenho, exceto por ser um processo que não é apenas cerebral, mas formal, podendo ser decomposto em partes distintas, delineada por check-lists e sustentada por técnicas (objetivos, orçamentos, programas e planos operacionais)

Um modelo utilizado por esta escola foi sugerido pelo Stanford Research Institute. Onde o plano estratégico está dividido em duas partes distintas: a) Plano Corporativo - Desinvestimentos, Diversificação, Aquisições e Fusões, P&D, e b) Plano das Operações - Produtos, Marketing e Financeiro.

### Posicionamento: Purdue, 1970 e Porter 1980/85

Um processo analítico. Foi a visão dominante de formação estratégica nos anos 80, e difundida nos meios acadêmicos e nas grandes consultorias (por exemplo: BCG-Boston Consulting Group). O conceito utilizado remonta a estratégia militar de Sun Tzu, em 400 a.C. Resume-se a posições genéricas relacionadas através de análises de conjunturas. O planejador torna-se analista. A consultoria BCG contribuiu com duas técnicas muito utilizada pelos estrategistas: 1) Matriz de crescimento-participação("planejamento de portfólio") e 2) Curva de experiência.

Porter contribuiu com o seu modelo de análise competitiva onde ele identifica cinco forças no ambiente de uma organização:

1. Ameaça de novos entrantes
2. Poder de barganha dos fornecedores da empresa
3. Poder de barganha dos clientes da empresa
4. Ameaça de produtos substitutos
- 5 . Intensidade da rivalidade entre empresas concorrentes

O modelo de Porter analisa o Escopo Competitivo x Vantagem competitiva onde estabelece quatro posições:

1. Liderança em Custos
2. Diferenciação
3. Foco em Custo
4. Foco na diferenciação

A cadeia de valor genérico também é outra técnica oferecida por Porter para podermos avaliar as atividades das empresas: a) Atividades primárias - diretamente envolvidas no fluxo de produtos até o cliente, e b) Atividades de suporte - existem para apoiar as atividades primárias.

Empreendedor: Shumpeter, 1950; Cole, 1959

Um processo visionário: É similar a escola do desenho e centra-se no processo de visão executiva e se opõem à escola do planejamento por se basear muito na intuição. É um processo que se baseia principalmente na determinação da visão de um líder criativo, definindo em perspectivas e senso de longo prazo. Embora aqui exista sempre crítica, pois o conselho para formar uma visão não é concreto o suficiente para ser útil. Joseph Shumpeter define que um empreendedor não é aquele que coloca o dinheiro na empresa ou inventa um produto, é sim a pessoa com uma idéia do negócio. Para Shumpeter estabelecer novas combinações, fazer coisas novas ou fazer de maneira diferente, são o motor para manter o capitalismo em movimento. Quem dirige esse motor é o empreendedor.

Cognitiva: Simon, 1947/57; March e Simon, 1958

Um processo mental. É o processo de mapeamento da estrutura do conhecimento, usada para construir estratégias de forma criativa em vez de ser um simples mapa da realidade. A idéia central é de que os estrategistas utilizem o seu conhecimento e sua forma de pensar para produzir as estratégias através de experiências. A escola cognitiva é moldada pela experiência e é dividida em duas alas: 1) Objetiva: Estruturação do conhecimento - um processo que recria o mundo,

e 2) Subjetiva: Interpretação do mundo - um processo que cria o mundo. Esta é uma escola que estabelece que nós temos que compreender a mente humana e o cérebro humano, para podermos compreender a formação da estratégia.

Aprendizado: Vários, 1959/80; Prahalad e Hamel, 1990

Um processo emergente. Esta é uma escola que desafiou todas as outras, é um modelo de formação estratégica desenvolvida pela aprendizagem e define que estratégia pode ser encontrada e produzida por toda a organização. As organizações aprendem com o fracasso tanto quanto com o sucesso, ou mais. Uma organização que aprende buscar ativamente transferir internamente conhecimento despendem energia olhando para fora de seus limites em busca do conhecimento.

Mintzberg (2000) estabeleceu um modelo básico de estratégia, e para ele, a princípio, a estratégia é como erva daninha, nasce em qualquer lugar, lança raízes em qualquer terreno, essas estratégias tornam-se organizacionais quando se tornam coletivas. Gerenciar este processo não é estabelecer estratégia, mas reconhecer sua urgência e intervir quando necessário.

Aprendizado como criação de conhecimento é a contraposição do conhecimento tácito x o conhecimento explícito, que pode ser avaliado através da socialização e da exteriorização do conhecimento.

Poder: Vários, 1971/84

Um processo de negociação. É a visão no qual a determinação da estratégia só se obtém pelo uso do poder, às vezes poder da política interna (micro) ou através de busca do poder obtido em parcerias, alianças, join-ventures, fusões, aquisições ou outras relações onde se consegue negociações coletivas para seu próprio interesse (macro).

Cultural: Final dos anos 60 na Suécia

Um processo social. É a contraposição da escola do poder onde há o interesse individual e é fragmentador, na escola cultural o interesse é comum e o sistema é integrador. Aqui encontramos barreiras, pois o interesse cultural quase sempre impede mudanças.

Ambiental: Teóricos das contingências, 1977

Um processo reativo. Lança luz sobre as exigências do ambiente, analisa as respostas esperadas pelas empresas frente às condições ambientais. A máxima desta escola é: "Quanto mais estável o ambiente externo, mais formalizada a estrutura interna".

Configuração: Chandler, 1972 - grupo de McGill

Um processo de transformação. Esta escola vê a organização como configuração - agrupamentos / clusters de características e comportamentos - e integra as reivindicações das outras escolas. Nesta escola prevê saltos de um estado para outro. É a escola preferida dos consultores. São dois lados de uma mesma moeda: Configuração = estado da organização e do contexto que a cerca. Transformação = processo de geração de estratégia. Isto determina que ao se estabelecer o equilíbrio numa fase de existência da empresa é chegado o momento de criar uma estratégia para saltar para um estado superior.

Basicamente, "a evolução dos conceitos e práticas associados ao planejamento estratégico está intimamente relacionada com a intensificação do ritmo e da complexidade das mudanças ambientais" (Tavares, 1991).

Neste sentido, Tavares (1991) apresenta sua visão sobre a evolução do planejamento estratégico, dividindo-o em quatro etapas. Para o autor, em sua primeira etapa o planejamento ressaltou o orçamento, tornando-se esse o principal instrumento de controle à sua operacionalização. Já a segunda fase privilegiou os objetivos a longo prazo; assim, a alocação e o controle dos recursos financeiros necessários à sua implementação passaram a representar a última etapa do processo. A terceira etapa privilegiou a estratégia que poderia se desenvolver em um contexto eventualmente de longo prazo. Finalmente, a administração estratégica se diferenciou pela abordagem integrada e equilibrada de todos os recursos da organização para consecução de seus fins, aproveitando as contribuições de todas as etapas anteriores.

Na Tabela 2, verifica-se a síntese comparativa de cada escola a partir das visões de Mintzberg (2000).

Tabela 2 – Comparativo das Escolas do Planejamento

Desenho	Planejamento	Posicionamento	Empreendedora	Cognitiva
Selznick, 1957	Ansoff, 1965	Purdue, 1970; Porter, 1980/85	Shumpeter, 1950; Cole, 1959	Simon, 1947/57 March e Simon, 1958
Professores de estudos de caso (Harvard)	Executivos, MBAs, experts de assessoria.	Assessores analíticos, e autores militares.	Revistas de negócios e pequenos empresários	Apóstolos de TI, pessoas com inclinação a psicologia.
Adequação	Formalização	Análise	Pressentimento	Enquadramento
Pensar	Programar	Calcular	Centralizar	Preocupar-se imaginar
Mudança ocasional	Periódica, incremental.	Aos poucos, freqüente.	Ocasional, oportunista.	Infreqüente
Liderança dominante	Sensível a procedimentos	Sensível a análise	Dominante e intuitiva	Fonte de cognição
Organização máquina, centralizada.	Grande máquina, centralizada.	Produção massa, divisionalizada, global.	Empreendedora, simples.	Qualquer uma

Aprendizado	Poder	Cultural	Ambiental	Configuração
Vários 1959/80; Prahalad e Hamel, 1990	Vários, 1971/84	Final dos anos 60 na Suécia	Teóricos da contingência 1977	Chandler, 1972 Grupo de McGill
Pessoas inclinadas à experimentação	Pessoas que gostam de poder e conspiração	Pessoas inclinadas ao social, espiritual e coletivo	Ecologistas, positivistas	Agentes de mudança
Aprender	Agarrar	Aglutinar	Lutar	Integrar / transformar
Jogar	Ocultar	Perpetuar	Capitular	Agregar, revolucionar
Mudança contínua, incremental	Freqüente, pouco a pouco	Infreqüente	Rara e quântica	Ocasional e revolucionaria
Sensível ao aprendizado	Fraca e não específica	Simbólica	Impotente	Agente de mudanças
Adhocracia, profissional, descentralizado	Qualquer uma, ou adhocracia	Missionária, ou máquina estagnada	Máquina obediente	Qualquer uma à esquerda ( adhocracia e missionária )

Fonte: adaptado a partir de Mintzberg (2000)

Para o presente trabalho, serão destacadas as Escolas prescritivas do Design e do Planejamento, tendo em vista que estas se assemelham com a estrutura do Planejamento Público Governamental, notadamente na década de sessenta, não obstante existirem, em maior ou menor escala, a influência inconsciente de todas as Escolas no processo.

#### 2.1.1.1 Escola do Design

Segundo Mintzberg (2000), a escola do design representa a visão mais influente do processo de formação da estratégia.

A Escola do Design originou-se de dois influentes livros escritos na Califórnia University (Berkeley) e no MIT: *Leadership in Administration*, de Philip Selznick, em 1957, e *Strategy and Structure*, de Alfred D. Chandler, em 1962. Selznick, em particular, introduziu a noção de “competência distintiva”, discutindo a necessidade de se reunir o “estado interno” da organização com suas “expectativas externas” e argumentou que se deve embutir “política na estrutura social da organização”, a que veio a ser mais tarde chamada de “implementação”. Chandler (1962), por sua vez, estabeleceu a noção de estratégia de negócios desta escola e sua relação com a estrutura.

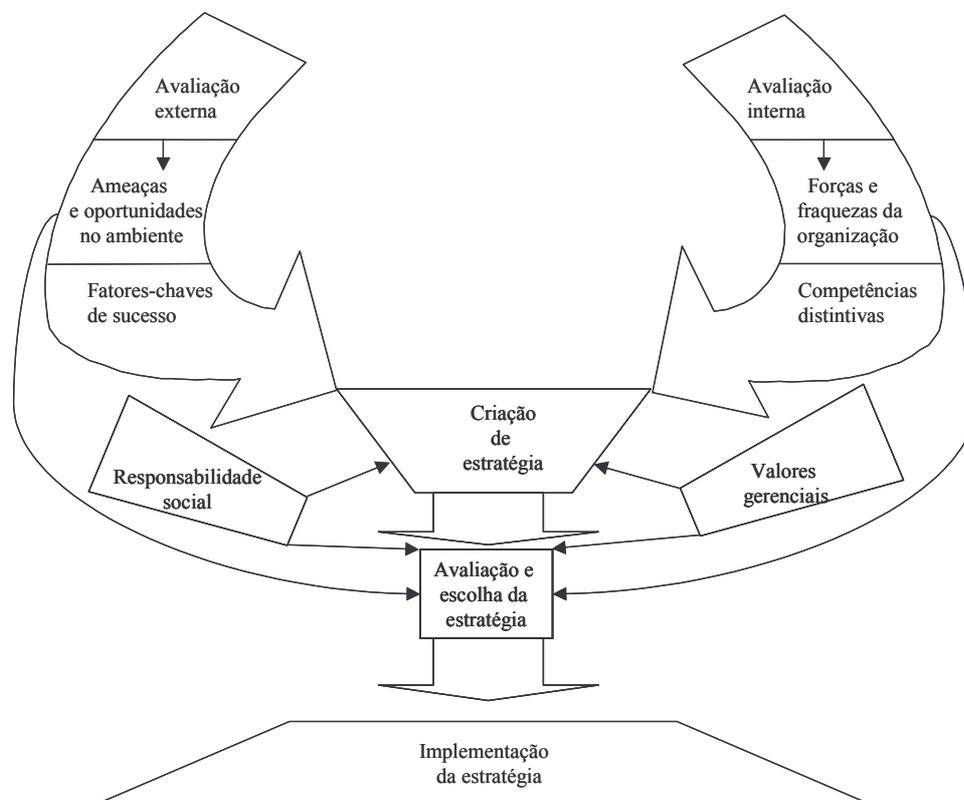


Figura 1: Modelo básico da Escola do Design

Adaptado a partir de Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000, p.29).

Conforme o autor destaca, o modelo dá mais ênfase às avaliações das situações externa e interna, a primeira revelando ameaças e oportunidades no ambiente, a última revelando forças e fraquezas da organização.

A sustentabilidade da Escola do Design está estruturada em sete premissas:

- 1 – A formação da estratégia deve ser um processo deliberado de pensamento consciente;
- 2 – A responsabilidade por esse controle e essa percepção devem ser de executivo principal;
- 3 – O modelo da formação de estratégia deve ser mantido simples e informal;
- 4 - As estratégias devem ser únicas;
- 5 – O processo de *desing* está completo quando as estratégias parecem plenamente formuladas como perspectiva;
- 6 – Essas estratégias devem ser explícitas;
- 7 – Finalmente, somente depois que essas estratégias únicas, desenvolvidas, explícitas e simples são totalmente formuladas é que elas podem ser implementadas.

Ao criticar a Escola do Design, Mintzberg (2000), afirma:

Uma estratégia que coloca a organização em um nicho pode estreitar sua própria perspectiva. As premissas do modelo negam certos aspectos importantes da formação da estratégia, inclusive o desenvolvimento incremental e a estratégia emergente, a influência da estrutura existente sobre a estratégia e a plena participação de outros atores, além do executivo principal.

Na avaliação de pontos fortes e pontos fracos Mintzberg (2000) afirmar que a estratégia deve ter precedência sobre a estrutura equivale a afirmar que a estratégia deve ter precedência sobre as capacidades estabelecidas da organização, as quais estão embutidas em sua estrutura. (Na verdade, no próprio modelo desta escola, como mostra a Figura 1, essas capacidades são inevitavelmente mostradas como contribuições para a formação da estratégia, uma parte das forças da organização).

A estrutura pode ser algo maleável, mas não pode ser alterada à vontade apenas porque um líder concebeu uma nova estratégia. Muitas organizações foram prejudicadas devido a esta crença. Sentar-se e planejar estratégias no escritório, ao invés de lidar com produtos e clientes reais pode ser um negócio perigoso!

### 2.1.1.2 Escola do Planejamento

Quanto às premissas da Escola do Planejamento, destaca-se o que Mintzberg (2000) afirmou sobre a mínima, porém significativa diferença da precursora escola do Design e destacou:

A Escola de Planejamento aceitou a maior parte das premissas da escola de design, com exceção de uma e meia. Mas estas fizeram uma grande diferença. Em primeiro lugar, como vimos, o modelo era o mesmo, mas sua execução era altamente formal – quase mecanicamente programada. O modelo simples e informal da escola do design tornou-se, assim, uma elaborada seqüência de etapas. Quanto à meia premissa, o executivo principal deveria permanecer como arquiteto da estratégia – em princípio. Mas na prática, este arquiteto não deveria conceber os planos estratégicos, mas sim aprová-los. Isto porque juntamente com o planejamento vinham os planejadores, os principais participantes do processo de acordo com esta escola. Assim, uma publicação recomendava que os planejadores “envolvessem a alta direção nos pontos-chave, e somente neles”, como quatro dias por ano em uma siderúrgica! (Pennington. 1972:3). A ênfase na decomposição e na formalização significava que as atividades mais operacionais recebiam a atenção – em especial, como vimos, programação e orçamentação. Em comparação, quase nada era dito a respeito da criação de estratégias. Em consequência disso, o planejamento estratégico muitas vezes reduzia-se a um “jogo de números” de controle de desempenho que pouco tinha a ver com estratégia (Grifo do Autor).

Resumidamente, as premissas da escola de planejamento são as seguintes:

1. As estratégias devem resultar de um processo controlado e consciente de planejamento formal, decomposto em etapas distintas, cada uma delineada por checklists e apoiada por técnicas.
2. A responsabilidade por todo o processo está, em princípio, com o executivo principal; na prática, a responsabilidade pela execução está com os planejadores.
3. As estratégias surgem prontas deste processo, devendo ser explicitadas para que possam ser implementadas através da atenção detalhada a objetivos, orçamentos, programas e planos operacionais de vários tipos.

Concluindo, Mintzberg (2000) enumera os problemas não planejados do planejamento estratégico (ou os sete pecados capitais expressos por Wilson, 1994), bem como a grande falácia, ou seja, a idéia de que o planejamento pode ser desenvolvido em um processo determinista estruturado e formalizado.

Conclui-se, portanto, que a estrutura segue a estratégia assim como o pé esquerdo segue o direito ao se caminhar. Na verdade, o desenvolvimento da estratégia e o projeto da estrutura suportam a organização, bem como se apóiam mutuamente. Um sempre precede o outro e o segue, exceto quando ambos se movimentam em conjunto, quando a organização salta para uma nova posição. A formação de estratégia é um sistema integrado, não uma seqüência arbitrária.

### 2.1.2 Evolução do Planejamento Estratégico

A década de 70 foi profícua em artigos que endeusavam o planejamento estratégico formal. Mas a sua origem remonta á publicação do livro *Corporate Strategy*, de Igor Ansoff, publicado, em 1965. Conforme afirma Mintzberg (2000), “em certo sentido, esse fato foi um enorme sucesso, pois implantou nas mentes dos gerentes, em todas as partes, uma espécie de imperativo a respeito do processo: que era moderno e progressivo e os gerentes deveriam querer ter mais tempo para dedicar a ele”. Assim, segundo o autor, as mensagens centrais da escola de planejamento sintonizavam perfeitamente com toda a tendência em ensino de Administração e com a prática empresarial e governamental: procedimento formal, treinamento formal, análise formal, muitos números.

A estratégia devia ser guiada por um quadro de planejadores altamente educados, uma parte de um departamento especializado de planejamento estratégico com acesso direto ao executivo principal. A aparição da “administração estratégica” como campo oficial para cursos e conferências coroava toda essa atividade.

Mas, na sua evolução a Escola enfrentou diversos problemas, dentre os quais, o crescimento, em termos quantitativos, da literatura de planejamento estratégico, a qual era muito pobre em termos qualitativos. Para tanto, Mintzberg destaca:

Um conjunto de idéias, enraizado no modelo básico da escola de design, foi repetido nesta literatura em uma variedade infindável. Os entusiastas do planejamento, quando não estavam propagando essas idéias, pregavam a necessidade de as organizações se engajarem no planejamento como uma espécie de imperativo ou alertavam para as armadilhas que os impediam de

fazê-lo – acima de tudo, os altos dirigentes não estariam dando ao planejamento estratégico a atenção que este merecia. Nunca falavam na possibilidade daqueles dirigentes poderem estar lhe dando mais atenção do que ele merecia. Para muitos desses autores, o planejamento tornou-se não apenas uma abordagem à formação de estratégia, mas uma virtual religião, a ser pregada com o fervor de missionários. Ao mesmo tempo, poucas pesquisas eram feitas para descobrir como o planejamento funcionava, na prática.

Mas qual seria o modelo básico de planejamento estratégico? Para Mintzberg (2000) existem centenas de modelos diferentes de planejamento estratégico e afirma:

Todo livro-texto sobre o assunto, bem como toda “boutique de estratégia” de consultoria que se respeite, possui um. Porém, a maior parte se reduz às mesmas idéias básicas: tome o modelo SWOT, divida-o em etapas claramente delineadas, articule cada uma destas com muitas listas de verificação e técnicas e dê atenção especial à fixação de objetivos, no início, e à elaboração de orçamentos e planos operacionais, no final. É claro que há, no mínimo, um e, freqüentemente, vários diagramas para mostrar o fluxo global. Por exemplo, a Figura 3-1 mostra o diagrama sumário do livro de George Steiner, *Top Management Planning* (1969).

A Análise SWOT, criada por Kenneth Andrews e Roland Christensen, dois professores da Harvard Business School, e posteriormente aplicada por numerosos acadêmicos, estuda a competitividade de uma organização segundo quatro variáveis: strengths (forças), weaknesses (fraquezas), opportunities (oportunidades) e threats (ameaças).

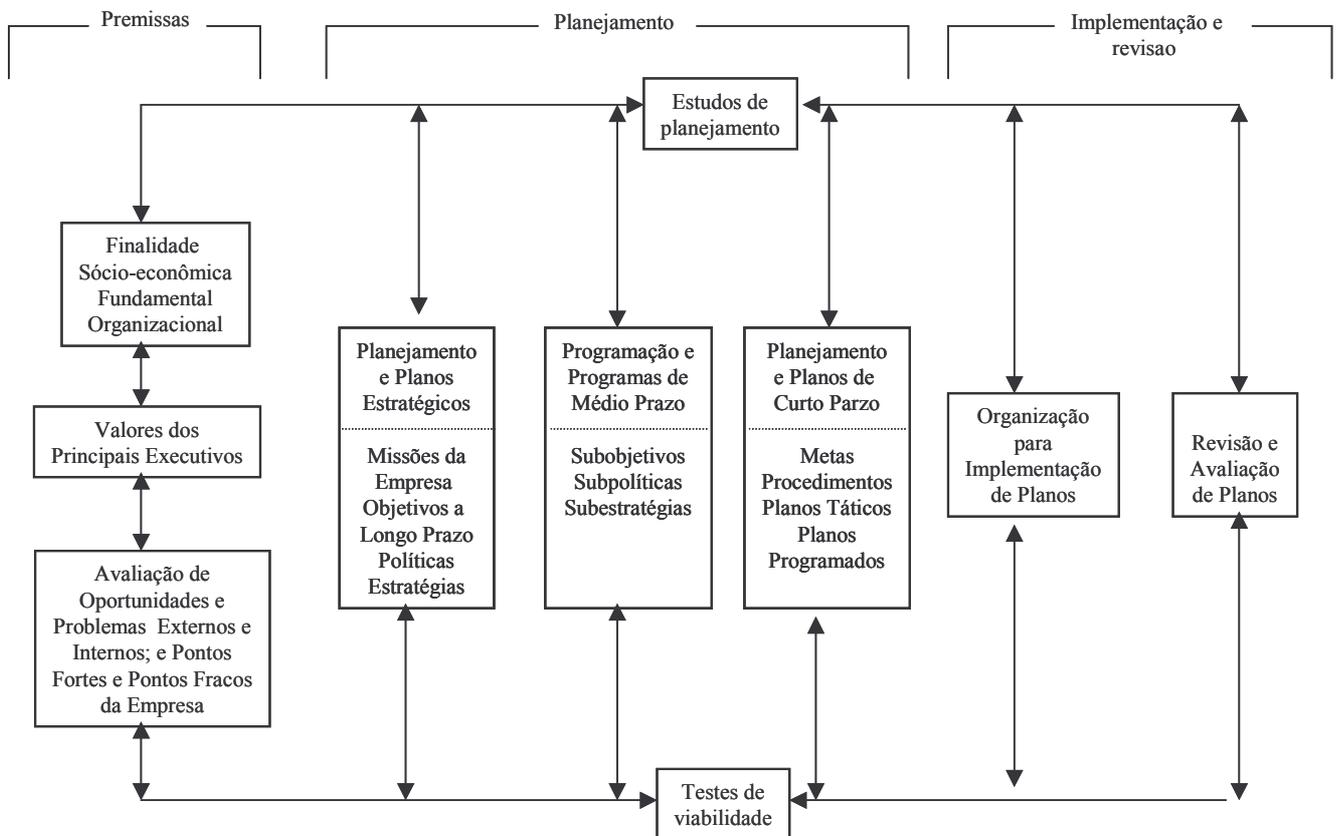


Figura 2 – Diagrama Sumário de Steiner.

Fonte: Adaptado a partir de Mintzberg (2000)

Os principais estágios do planejamento estratégico são:

- ❖ **FIXAÇÃO DE OBJETIVOS:** Esforço considerável no desenvolvimento de extensos procedimentos para explicar e quantificar as metas da organização.
- ❖ **AUDITORIA EXTERNA:** Prever e preparar.
- ❖ **AUDITORIA INTERNA:** estudo de forças e fraquezas; Estratégia corporativa por lista de lavanderia. (Jelinek e Amar – 1983)
- ❖ **AVALIAÇÃO DA ESTRATÉGIA:** Criação de valor: Cálculo do Retorno Sobre o Investimento; Avaliação de Estratégia Competitiva; Análise de Risco; Curva do Valor, etc.
- ❖ **OPERACIONALIZAÇÃO DA ESTRATÉGIA:** Todas as estratégias precisam ser divididas em subestratégias para o sucesso da implementação. Steiner (1979)

Cabe destacar que o modelo representado pela Figura 2 foi um referencial importante na construção da proposta do Planejamento Estratégico com base na Análise de Stakeholders e Tecnologia da Informação.

Steiner apud Mintzberg (2000) afirma, ainda, a necessidade de planejar o processo, ou seja, programar não só as etapas mas também o cronograma pelo qual

elas serão executadas, o qual envolvia todos níveis das organizações. De igual modo, o autor aponta que os modelos, invariavelmente, levavam para necessidade de selecionar as hierarquias do planejamento, conforme demonstra a Figura 3.

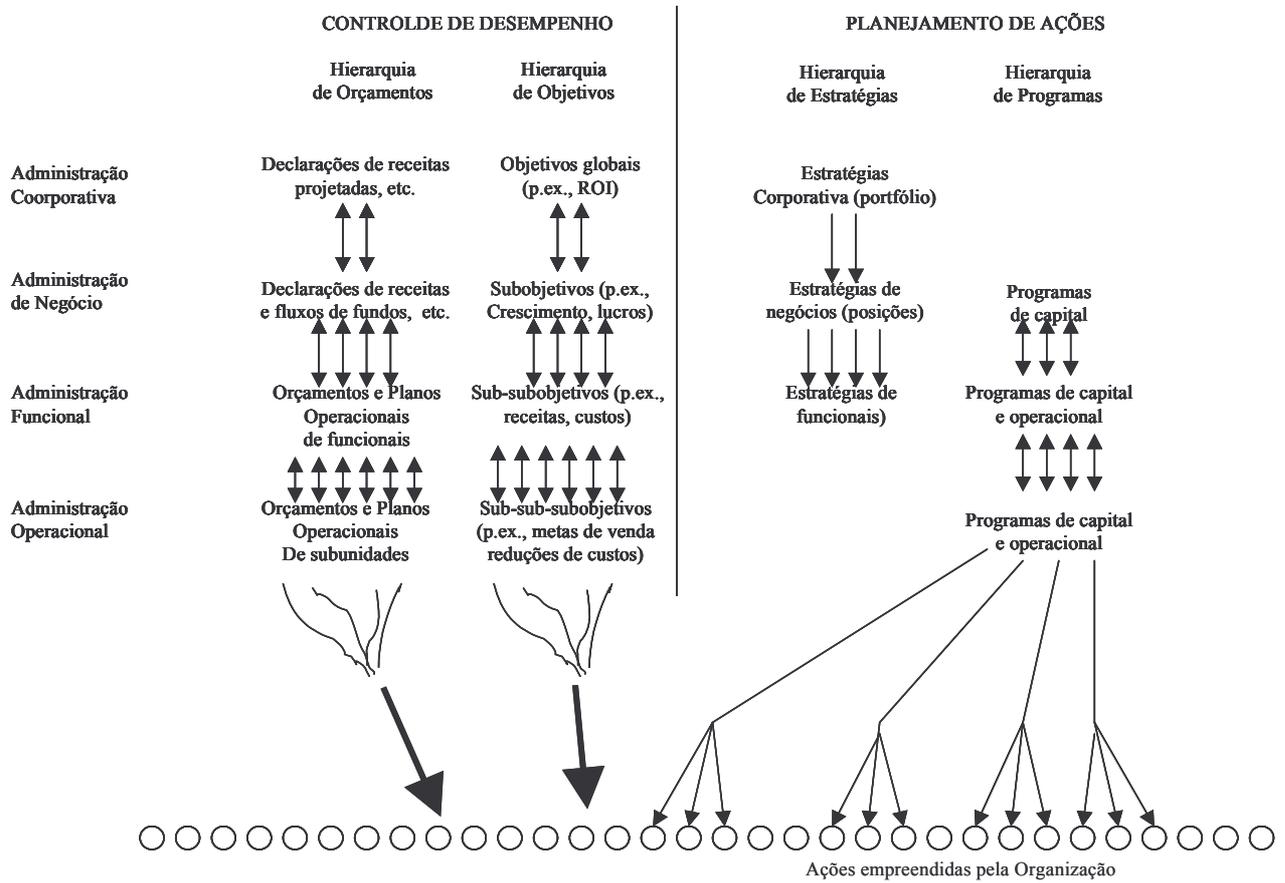


Figura 3: Hierarquia do Planejamento

Fonte: Adaptado a partir de Mintzberg (2000)

As quatro hierarquias – uma para objetivos, uma para orçamentos, uma para estratégias e uma para programas. Uma grande linha está traçada no meio, porque essa parece ser a “grande divisão” do planejamento. De um lado, estão estratégias e programas sob o rótulo planejamento de ação. Elas estão ligadas à tomada de decisões antes do fato em questão dirigir o comportamento. Do outro lado, estão objetivos e orçamentos rotulados controle de desempenho, uma vez que estes são concebidos para avaliar os resultados do comportamento após o fato.

Para Cavalcanti (2001, p.10-30), apresenta uma sinopse histórica da formulação da estratégia, e entre os conceitos apresentados está a formulação da estratégia como integração.

Premissas Essenciais:<sup>1</sup>

- A. Precisamos saber que a formação da estratégia é um espaço complexo
- B. A formação estratégica é um processo, e até mesmo, um não-processo
- C. As estratégias novas são, provavelmente, mais complexas, mais integradas, mais articuladas, e podem descartar direções estabelecidas em resposta a um ambiente em mutação
- D. As ações decorrem da categorização de um mundo organizado e complexo

Cavalcanti (2001, p.22), a trajetória apresentada na linha da estratégia empresarial continua em busca de uma arquitetura empresarial que permita identificar competências amplas a serem desenhadas. A autora afirma que a agenda do futuro deva constar os seguintes elementos:

- ❖ Transformar empregados de tarefas em profissionais pensantes.
- ❖ Repensar os papéis dos administradores e dos empregados nas empresas estruturadas por processos.
- ❖ Reinventar os sistemas de gestão de recursos humanos desde os treinamentos até os esquemas de reconhecimento de esforços.
- ❖ Fazer com que o aprendizado seja parte do dia-a-dia dos negócios da empresa.
- ❖ Moldar uma cultura que dê suporte à nova maneira de trabalhar.

Em princípio, a agenda de transformação das pessoas que tripularão as empresas do futuro inclui:

- ❖ Como desenvolver e gerenciar o pessoal para novos papéis que irão assumir.
- ❖ Como utilizar novos modelos de avaliação de desempenho.
- ❖ Como criar uma organização em que cada pessoa esteja voltada à criação de valores para os clientes.
- ❖ Como saber empregar técnicas para reformular a cultura, adequando-as ao novo mundo dos negócios.

---

<sup>1</sup> Nota da autora: Adaptado de Henry Mintzberg. *Safári de Estratégias*. Porto Alegre: Bookman, 2000, p.23

A Figura 4 é uma representação da evolução do pensamento estratégico, que foi construído por Cavalcanti. Ela aponta para o processo de elaboração de estratégia em redes multicêntricas.

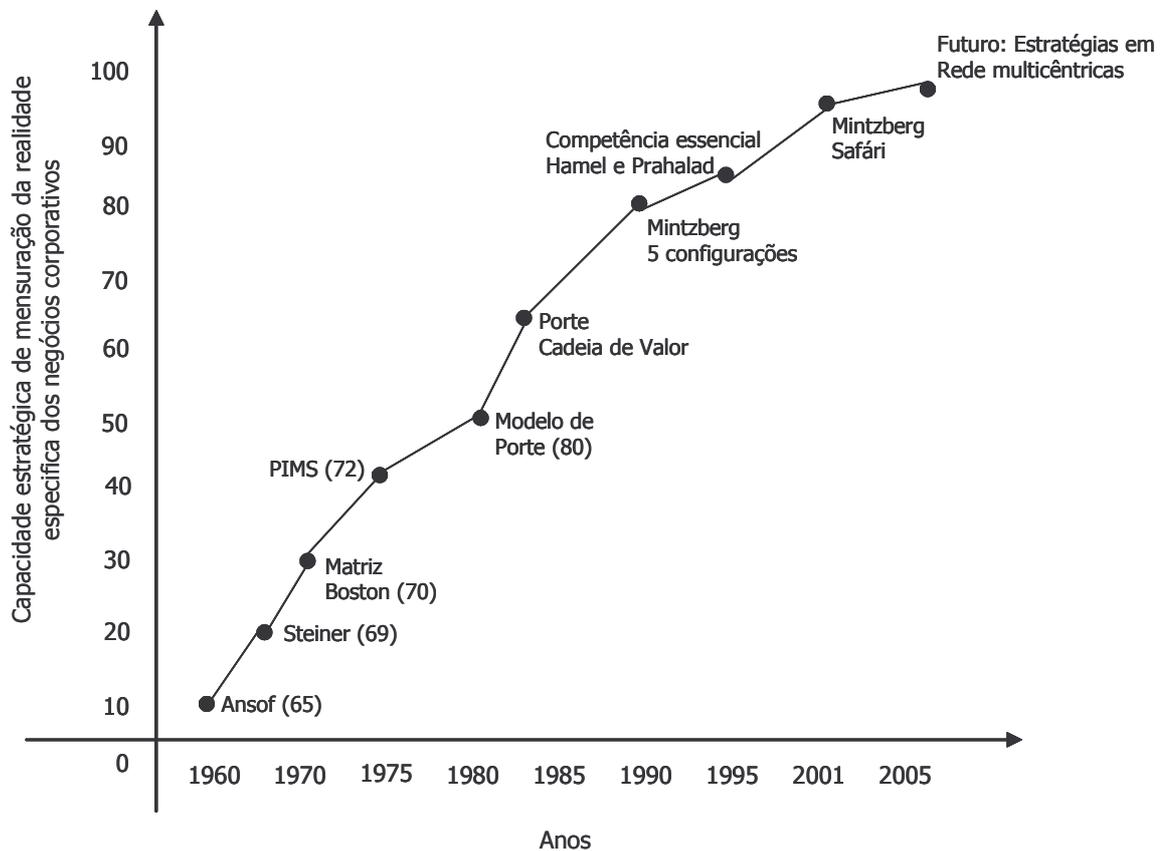


Figura 4: Evolução do Pensamento Estratégico

Fonte: Adaptado a partir de Cavalcanti (2001, p.25)

As estratégias projetadas em redes multicêntricas serão resultantes de um ambiente potencializado, de uma sociedade onde o valor crescente reside no conhecimento, assumindo conotações não apenas de um ambiente transformado pela tecnologia, mas também, pelo papel estratégico do conhecimento teórico na definição de novas formas de saber, como destacam Teixeira e Brandão (2003)<sup>2</sup> *apud* Castells (1999, p. 51), que afirma pela primeira vez na história da humanidade, a mente humana é uma força direta de produção, não apenas um elemento decisivo no sistema produtivo.

<sup>2</sup> TEIXEIRA, Adriano Canabarro; BRANDÃO, Edemilson Jorge Ramos. **Internet e democratização do conhecimento: repensando o processo de exclusão social**. Disponível em: [http://www.cinted.ufrgs.br/renote/fev2003/artigos/adriano\\_internet.pdf](http://www.cinted.ufrgs.br/renote/fev2003/artigos/adriano_internet.pdf). Acesso em: 11 set. 2003.

Em síntese Cavalcanti (2001) afirma que a agenda do futuro transformará empregados de tarefas em profissionais pensantes, fazer com que o aprendizado seja parte do dia-a-dia dos negócios da empresa.

A Figura 5 por sua vez é a representação da estrutura estratégica de Andrews, que originalmente proposta por Ghemamt, *In A Estratégia e o Cenário dos Negócios*, Ed. Bookman, 2000.

Uma das principais características que permeou processo de formulação do planejamento estratégico foi à análise de ambiente para que se fosse estabelecida à estratégia.

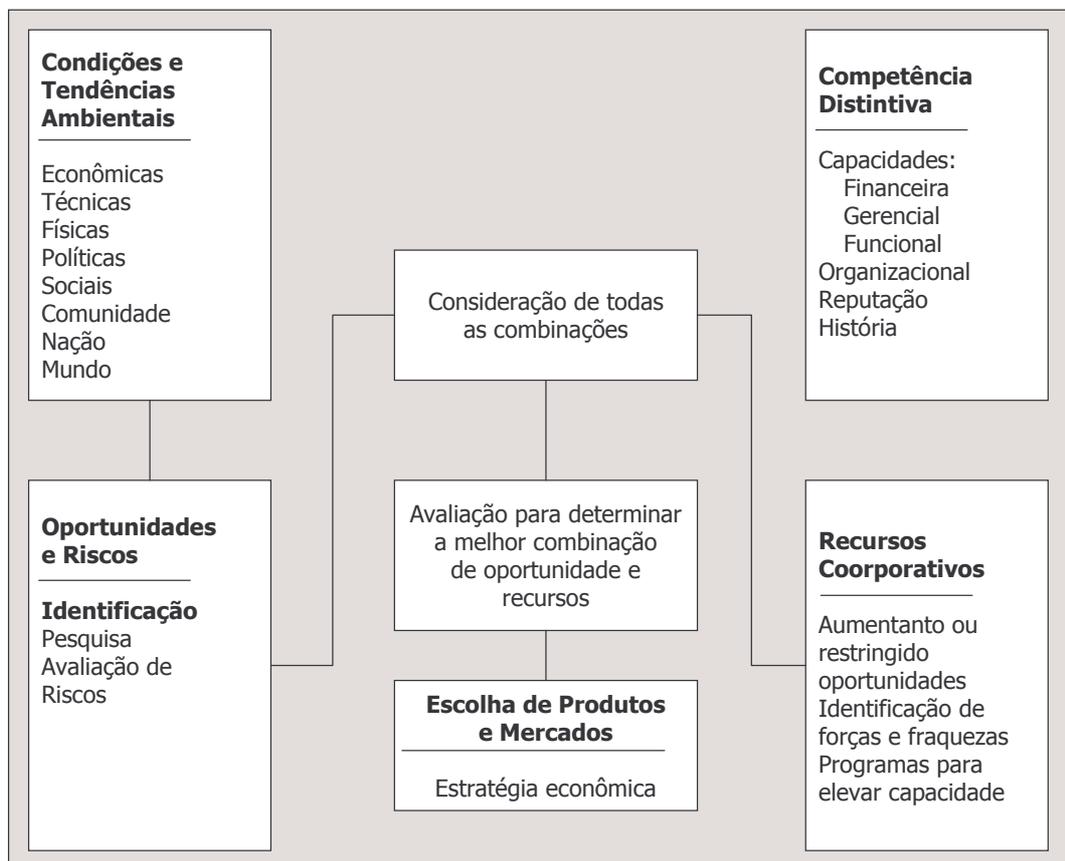


Figura 5: Estrutura de Estratégia de Andrews

Fonte: Adaptado a partir de Mañas (2001, p.35)

Segundo Cavalcanti (2001, p.28), ao analisar o processo de evolução do pensamento estratégico, as versões prescritivas do modelo tradicional do planejamento estratégico, comum até a década de 80, deram lugar à complexidade

descritiva, conforme se observa nas tabelas do pensamento estratégico Tabela 3 e Tabela 4, que relacionam os conceitos descritivos que apoiaram a remodelação das empresas a partir dos anos 80.

A autora afirma que isto permite uma agenda para o futuro, e entre as novas características estão: a capacidade de transformar empregados em profissionais pensantes; reinvenção de sistemas de gestão de recursos humanos; o aprendizado como parte do dia-a-dia da empresa e a moldura de uma cultura que dê suporte à nova maneira de trabalhar, ambiente este totalmente convergente ao da Tecnologia da Informação e da Aprendizagem Organizacional.

Tabela 3: Evolução do Pensamento Estratégico – Conceitos Prescritivos

<b>Ano</b>	<b>Conceito</b>	<b>Ação</b>	<b>Proposições</b>
1970	Matriz BCG	Classificação de produtos ao longo da Participação de Mercado X Taxa de Crescimento do Mercado	Guia para a empresa concretizar o portfólio de negócios.
1970	Alvin Toffler	O Choque do Futuro	Reestruturação contínua de empresa
1972	Profit Impact of Market Strategy (Pims)	Banco de Dados empírico para determinar áreas de Mercados Atrativos	A participação de mercado é impulsionada de lucratividade e deriva da melhor qualidade relativa do produto
1980	Michel Porte – Estratégia Competitiva – Três Estratégias Genéricas	Liderança 1 De Custo 2 Diferenciação 3 Foco	Curvas de experiência, barreiras à entrada, posicionamento estratégico, sistema de inteligência sobre o concorrente, estratégia de nicho.

Fonte: Adaptado a partir de Cavalcanti (2001, p.26)

Tabela 4: Conceitos Descritivos que Apoiaram a Remodelação das Empresas a partir da Década de 80

Ano	Conceito	Ação	Proposições
1985	Cadeias de Valor Michel Porter	5 atividades primárias e 4 atividades de apoio	Logística de entrada X operações X Logística de saída X <i>marketing</i> e vendas X serviços (+) Suprimento X desenvolvimento de tecnologias X gestão de recursos humanos X infra-estrutura de empresa, constituindo a cadeia de valor do cliente de uma empresa.
1994	H. Mintzberg – Ascensão e queda do Planejamento Estratégico com Processo Formal	Distinção entre Planejamento Estratégico e Pensamento Estratégico	O fracasso do Planejamento Estratégico Clássico e o fracasso da formalização de estratégias. Estratégia é um de aprendizado; se o Planejamento Estratégico é Análise, o Pensamento Estratégico é Síntese.
1994	Competência Essencial – Gary Hamel e C. K. Prahalad	Desenvolvimento de habilidade e tecnologia que permite oferecer benefícios ao cliente	Empresa é um portfólio de competências, é um novo plano, é na verdade uma arquitetura estratégica que mostra as competências a serem desenvolvidas para interceptar o futuro.
1995	Três disciplinas de Valor de Michel Treacy e Fred Wiersema	Excelência Operacional X Liderança de Produto X Conhecimento do Consumidor	Contínuo investimento e excelência em pelo menos uma destas três áreas de valor para construir a reputação da companhia.
1999	Estratégia corporativa de Pierre Dussage e Bernard Garrete	Formação de alianças estratégicas e como antecipar sua evolução e resultados	Tipologia de alianças entre não-competidores ( <i>joint ventures</i> ), parceiros verticais, etc. e entre competidores alianças na cadeia de fornecimento, alianças de quase-concentração e alianças complementares.

Fonte: Adaptado a partir de Cavalcanti (2001, p.26)

Vico Mañas (2001, p.38), afirma que o planejamento estratégico se desenha em nossa mente em forma de uma equação.

Ao tratarmos de Planejamento Estratégico, o que logo se desenha em nossa mente é uma equação, que não só considera os elementos objetivos conhecidos. Na atividade das organizações, inserem-se diversos componentes que podem ser previstos, imaginados e projetados. Faz parte de um pensamento estratégico o elemento surpresa que os componentes da organização ou de seu ambiente trazem consigo e que, por vezes, são impossíveis de detectar, analisar e controlar. Poder-se-ia afirmar que são elementos subjetivos.

Sendo assim, o autor considera que o novo gestor é, antes de qualquer coisa, uma pessoa com nível de conhecimento acima da média, colocando-o como alguém com nível educacional elevado e cujo trabalho é fundamental consiste na capacidade de interpretar textos e situações, ler os sinais do que hoje se coloca e quais conseqüências e tendências ocorrerão e, acima de tudo ser o agente executor e transmissor das estratégias.

Finalmente, Oliveira (1999) classifica as estratégias quanto: à amplitude, à concentração, à qualidade dos resultados, à fronteira, aos recursos aplicados e ao enfoque. Quanto à amplitude as estratégias podem ser: macroestratégia, que corresponde à ação que a empresa vai tomar perante o ambiente; estratégia funcional, que normalmente está relacionada ao nível tático da empresa; e microestratégia, que corresponde à forma de atuação operacional, relacionada a um desafio ou meta da empresa. A estratégia pode ser pura ou conjunta, quanto à concentração. Ela é pura quando se tem o desenvolvimento específico de uma ação numa área de atividade e conjunta quando corresponde a uma combinação de estratégias. As estratégias podem ser fortes ou fracas de acordo com as mudanças ou alterações de impacto que causam na empresa.

### 2.1.3 Aspectos Positivos e Negativos do Planejamento Estratégico

Para atender este aspecto, utilizar-se-à o trabalho desenvolvido por Cunha (1999) *in* PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO EM EMPRESA PÚBLICA *VERSUS* EMPRESA PRIVADA , assim descreve o autor:

Inúmeros artigos e livros publicados descrevem seus aspectos e enfatizam suas dimensões positivas e negativas. Não são poucos os empresários que enaltecem suas qualidades ou, por outro lado, consideram sua prática pouco útil. A questão que se levanta inicialmente é: será que o empresário brasileiro sabe realmente o que é planejamento, ou não se trata para ele de mais uma moda sem muita fundamentação prática?

É evidente que o planejamento estratégico, enquanto instrumento gerencial traz inúmeras vantagens para a empresa. Gracioso (1991) coloca duas razões básicas que levam a empresa a investir pesadamente na implantação e manutenção de um sistema de planejamento estratégico. São elas:

- possibilidade de colocar em perspectiva a avaliar corretamente o número crescente de decisões a ações planejadas, tomadas ou executadas no dia-a-dia;
- necessidade de manter vivo o espírito empreendedor, que acaba por se desvanecer em função do crescimento e complexidade da organização.
- Para Oliveira (1991), através do planejamento estratégico a empresa espera:
  - conhecer e melhor utilizar seus pontos fortes;
  - conhecer e eliminar ou adequar seus pontos fracos;
  - conhecer e usufruir as oportunidades externas;
  - ter um efetivo plano de trabalho.

A programação de estratégias, segundo Mintzberg (1994), existe para a coordenação, assegurando que cada um na organização caminhe na mesma direção. Os planos, na forma de

programação, podem ser a principal mídia para comunicar as intenções estratégicas e para controlar a busca individual delas.

O texto de Filho e Fernandes (s.d.) traz os resultados de uma pesquisa realizada por várias instituições identificando algumas vantagens decorrentes da utilização sistemática do planejamento estratégico:

- possibilita o comportamento sinérgico das áreas funcionais da organização;
- possibilita à organização manter maior interação com o ambiente;
- incentiva a função diretiva;
- transforma a organização reativa em pró-ativa;
- orienta e agiliza o processo decisório;
- desenvolve um processo descentralizado de planejamento;
- força o executivo a desligar-se das atividades do dia-a-dia;
- incentiva a utilização de modelos organizacionais adequados aos diversos contextos ambientais atuais e futuros;
- orienta o desenvolvimento dos planejamentos organizacional, tático e operacional;
- permite a obtenção de melhores resultados operacionais;
- orienta e agiliza o processo orçamentário.

Apesar de tudo, atualmente sobejam questionamentos sobre o planejamento estratégico. Wilson (1990) levanta alguns pontos críticos:

- o staff tomou o processo, tirando dos Gerentes a responsabilidade executiva;
- processo dominou o staff. O planejamento tornou-se cada vez mais elaborado e burocrático e a análise começou a impedir a tomada de decisão;
- o processo de planejamento falhou em desenvolver verdadeiras escolhas estratégicas;
- o planejamento negligenciou os requerimentos organizacionais e culturais para a implantação de uma estratégia;
- previsões baseadas num único ponto não são o melhor instrumento para planejar num ambiente de incertezas.
- Para este autor, o planejamento pode ainda falhar se:
  - for encarado como modismo;
  - não souber equilibrar o curto e o longo prazo;
  - não desenvolver sistemas compensatórios que recompensem o comportamento - estratégico.

A maior parte dos planejamentos de longo prazo e todos os de curto prazo são operacionais, definindo "como". E esse planejamento de longo prazo estaria minando o pensamento estratégico. Tregoe e Zimmerman (1978) elencam as seguintes razões para justificar esse pensamento:

- o planejamento de longo prazo prevê o futuro extrapolando com base no presente;
- os objetivos a longo prazo geralmente se apoiam em bases financeiras, ficando a elas restritos. Deveriam estar ligados a uma base mais ampla;
- as projeções que compõem o planejamento de longo prazo acabam por formar um quadro futuro da empresa, determinando assim seu rumo. Na verdade, esse rumo deveria ser definido por um claro senso de direção;
- dificilmente se mudam esses planos; não há flexibilidade para isso, a não ser quando os acontecimentos chegam à proporção de crise;

- normalmente esse planos tendem a ser muito otimistas e aqui entram os recursos e os jogos de poder.

Para Reid (1990), os planos são escritos por planejadores apresentando pouca conexão com a realidade, promovendo a visão de que planejamento e execução não estão relacionados. Talvez por esse motivo, muitos executivos percebiam o planejamento estratégico como uma atividade, divorciada da realidade, raramente vendo vantagens em planejar, uma vez que há dificuldades na atribuição de resultados de negócios.

Na visão de Webster, Reif e Bracker (1989), as experiências insatisfatórias com o planejamento estratégico resultaram de:

- falta de compromisso total da alta administração;
- pouca ênfase na construção da base de dados;
- engano ao pensar que, uma vez definidos, os objetivos cuidariam de si mesmos;
- fracasso em integrar planejamento e estratégia;
- falta de atenção na implementação de estratégias.

De acordo com Lenz (1987), o planejamento estratégico não facilita a auto reflexão necessária ao desafio de competitividade, uma vez que limita a visão estratégica e acaba por fracassar, já que não é utilizado como um veículo para a tomada de decisões estratégicas.

Para esse mesmo autor, o planejamento estratégico é tido como um perpetuador da estrutura burocrática por quatro motivos:

- 1º) o planejamento estratégico é tido como ciência;
- 2º) enfatiza excessivamente os números;
- 3º) o foco de atenção é a eficiência administrativa;
- 4º) má aplicação das técnicas analíticas.

O artigo de Hayes (1985) argumenta a respeito da metodologia do planejamento estratégico, bem como as atitudes organizacionais e relacionamentos cultivados que acabam por prejudicar a habilidade da companhia para competir.

O modelo tradicional para o planejamento enfoca "objetivos-estratégia-recursos". Hayes (1985) coloca que o problema com o modelo está associado aos objetivos selecionados pelas organizações e aos meios pelos quais os modos são implementados.

Hamel e Prahalad (1995) afirmam que o planejamento estratégico normalmente não consegue provocar debates mais profundos sobre a identidade da empresa ou suas aspirações para daqui a dez anos. Raramente escapa às fronteiras das unidades de negócios existentes. Raramente ilumina oportunidades de novos espaços em branco. Raramente revela as necessidades não articuladas dos clientes. Raramente proporciona algum insight sobre como rescrever as regras do setor. Raramente é abrangente o suficiente para englobar a ameaça dos concorrentes não tradicionais. Raramente força os Gerentes a confrontar suas convenções potencialmente obsoletas. O planejamento estratégico, afirmam os autores, quase sempre começa com "o que é". Raramente começa com "o que poderia ser".

Para Tavares (1991), contudo, as opiniões e atitudes desfavoráveis em relação ao planejamento estratégico, baseiam-se ainda em experiências malsucedidas de planejamento. São, segundo ele, contudo, contestáveis. O autor postula que o planejamento é indispensável num quadro econômico, político e social marcado por turbulências, uma vez que em um ambiente de mudanças previsíveis e de constante estabilidade sua necessidade não é tão vital.

#### 2.1.4 Conceitos do Planejamento Estratégico Empresarial – PEE

Segundo Rezende (2002, p.38), o PEE é um processo de determinação dos principais objetivos de uma organização, das políticas e estratégias que a governarão, do uso e disponibilização dos recursos para a realização dos objetivos, onde esse processo é composto por: premissas; planejamento propriamente dito; implementação; e revisão (BHALLA, 1987). Ele também pode ser chamado de Business Plan (ABRAMS, 1991).

Segundo Oliveira (1999), o PPE é um processo que pode ser visto como uma atividade gerencial que possibilita os executivos estabelecerem um rumo para a organização, buscando um certo nível de otimização no relacionamento entre empresa e ambiente, correspondendo ao estabelecimento de um conjunto de providências a serem tomadas pelos gestores para a situação em que o futuro tenda a ser diferente do passado.

Nesse sentido, Rezende (2002) *apud* Mintzberg e Quinn (2001) define que a atividade do planejamento, também, está relacionada a um processo dinâmico e interativo, onde o descreve como uma série de atividades formalizadas para produzir e articular resultados, na forma de sua integração de decisões.

Além do conceito de PEE, é importante relatar seu objetivo que é de direcionar a organização para uma nova situação estratégica, gerando um conjunto de forças para novo alinhamento estratégico, dentro de um novo escopo de negócio. O PEE está relacionado com assuntos globais da empresa, tais como, benchmarking; alinhamento estratégico; outsourcing; administração de mudança; estrutura organizacional; desenvolvimento de estratégias (BOAR, 1995); exploração de tendências, análise de substituição de produtos, desenvolvimento de novos cenários (MERRICK, 1999). [...] O PEE fatalmente terá impacto da tecnologia presente no turbulento mercado dos negócios empresariais, onde essas tecnologias e suas variáveis devem ser conhecidas, analisadas e planejadas, em especial a TI que inexoravelmente está incorporada pelo meio ambiente interno e externo à empresa (ANSOFF; McDONNELL, 1984), pois atualmente uma organização dificilmente seria competitiva e inteligente sem utilizar a TI e seus recursos. Quando o PEE é elaborado de forma competente, implementado adequadamente com apoio da alta administração da organização e aceito pelos envolvidos, efetivamente produz resultados compensadores.

Segundo Rezende (2002) a TI que desempenha um papel estratégico na organização, agregando valores aos seus produtos e/ou serviços e promovendo inteligência empresarial, deve ser planejada em conjunto com o PEE para evitar a obsolescência tecnológica e o investimento incorreto. E então, as organizações para serem inteligentes precisam disponibilizar produtos de qualidade, praticar bom atendimento, adequar sua política de venda e preços aos clientes, cumprir prazos predefinidos e estar atenta às mutações do mercado.

Essas exigências forçam as organizações reverem seus valores comerciais, humanos e tecnológicos, o que por si só, não garantem as principais metas organizacionais e a inteligência empresarial. Por sua vez, os valores merecem atenção especial com análise estratégica e planejamento efetivo, envolvendo toda a organização, principalmente no que tange a adoção da TI e respectivos recursos com o objetivo de alcançar estas metas organizacionais.

Conclui-se, então, que apesar das controvérsias a despeito do Planejamento Estratégico, principalmente pelas intervenções de Mintzberg (2000), ainda há muitas possibilidades para utilização do planejamento estratégico como ferramenta, como se pode observar no modelo proposto por Boar (2002) e ratificado por Rezende (2002). Considerando-se o modelo proposto por Steiner *apud* Mintzberg (2002), que pertence a Escola do Planejamento, o mesmo serve de base para o planejamento no setor público, uma vez que percepção do determinismo está presente na elaboração, pois o processo tem três fases distintas: premissa; planejamento; e implementação, ainda há muito espaço para o Planejamento Estratégico. Contudo, os autores revelam a necessidade de sua reformulação.

Este é um dos objetivos do presente trabalho, ou seja, agregar ao Planejamento Estratégico Público novas ferramentas que possibilitem sua atualização e o enfrentamento das transformações sociais e tecnológicas do século XXI, como já foi explicitado, o modelo a ser considerado para atualização está na proposta da Escola do *Design*.

#### 2.1.5 Planejamento Estratégico Situacional – Método PES

Segundo GARCIA (2002, p. 58), o Planejamento Estratégico Situacional pode ser definido como a ferramenta de governo para o desenvolvimento do planejamento público, e pode ser assim definido:

Estratégico por admitir opositores, o que requer a formulação de estratégias para conseguir o apoio necessário para a sua viabilização. Situacional porque centraliza sua análise, propostas e ação, preponderantemente na situação, baseado na certeza de que para alterar a projeção do futuro indesejável, tem que se atuar no presente. Sintetiza-se no seguinte conceito; "é o cálculo constante, que precede, preside e segue a ação orientada à solução de problemas e a lograr uma imagem objetivo desejada". A função de produção usada, além dos fatores econômicos, compreende também os relativos ao poder, e por isso, a necessidade de formular estratégias, para viabilizar os fatores necessários à ação, de forma dinâmica e flexível.

Para construir uma visão a cerca do planejamento, Garcia (2002) utiliza as idéias concebidas por Carlos Matus, idealizador do Método PES – Planejamento Estratégico Situacional. Na visão de Matus (1997), o planejamento se faz necessário, pois possibilita prever ações e, conseqüentemente, ser oportuno e eficaz na ação.

Matus (1997) propõe o Planejamento Estratégico Situacional (PES), que é um sistema descentralizado de planejamento por problemas e oportunidades. No livro "Adeus, Senhor Presidente – Planejamento, Antiplanejamento e Governo", defende que o planejamento tem que se apoiar em alguma teoria da produção de ações humanas e determina a confiabilidade do plano (ou pacote de medidas ou políticas) para solucionar os problemas, a partir das seguintes análises: prova de eficácia; de viabilidade econômica; de opções exploradas; de vulnerabilidade do plano; sua viabilidade política; a eficácia comunicacional e de equidade.

O autor afirma que planejar significa pensar antes de agir, pensar sistematicamente, com método; explicar cada uma das possibilidades e analisar suas respectivas vantagens e desvantagens; propor-se objetivos. É projetar-se para o futuro, porque as ações de hoje terão sido eficazes, ou ineficazes, dependendo do que pode acontecer amanhã e do que pode não acontecer.

Matus (1997) afirma que o planejamento é a ferramenta para pensar e criar o futuro porque contribui com um modo de ver que ultrapassa as curvas do caminho e chega à fronteira da terra virgem ainda não-palmilhada e conquistada pelo homem. Essa visão ampla serve como suporte das decisões de cada dia: os pés no presente e o olhar no futuro. É, portanto, uma ferramenta vital. Ou sabemos planejar ou estamos condenados à improvisação. É a mão visível que explora possibilidades em circunstâncias nas quais a "mão invisível" é incompetente, ou não existe. A confusão

que se criou em torno do que seja planejamento é terrível e tem preço muito alto, segundo afirma Garcia (2003).

Os enfoques enunciados a cerca do planejamento estratégico citado por Matus (1997) podem ser mais bem entendidos na Figura 6.

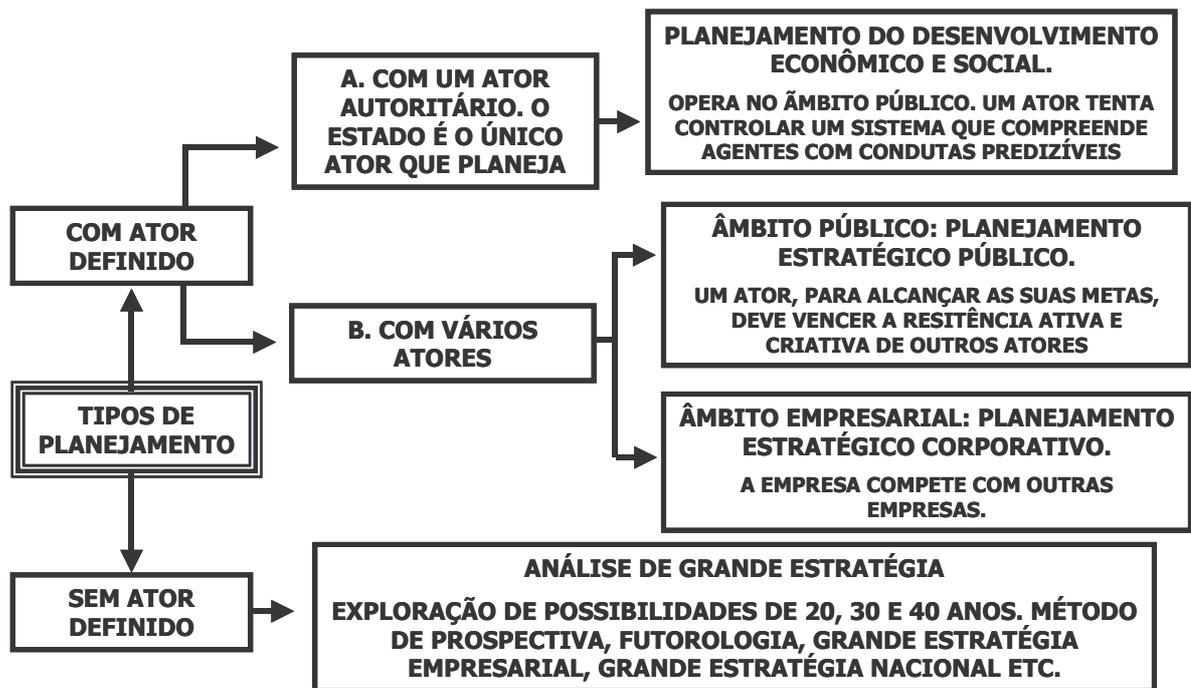


Figura 6: Tipos de Planejamento segundo MATUS

Adaptado a partir de Matus (1997)

A respeito do processamento de problemas, Matus (1997) explicava:

No PES falamos de processar problemas, o que significa quatro coisas: (1) explicar como nasce e se desenvolve o problema; (2) fazer planos para atacar as causas do problema mediante operações; (3) analisar a viabilidade política do plano ou verificar o modo de construir sua viabilidade; e (4) atacar o problema na prática, realizando operações planejadas. (...) Todavia, antes de explicar um problema é indispensável definir seu conteúdo, já que o simples nome do problema pode ser um mal-estar impreciso. A diferença entre um problema e um mal-estar está na sua descrição. Um mal-estar é uma “obra aberta”, na terminologia de Umberto Eco; é o nome de um problema, sujeito a inúmeras interpretações para um mesmo jogador. Isso implica ambigüidade, pela qual ficamos expostos ao risco de ter de explicar três ou quatro problemas diferentes, imaginando que se trate de um só. O PES exige, portanto, como primeiro passo, que o problema seja descrito, que se faça a enumeração precisa dos fatos que mostram que o problema existe. Chamamos a essa descrição placar do problema ou Vetor de Descrição do Problema, o VDP do problema. Um problema passa a ser visível por seu placar, isto é, pelo elenco de fatos verificáveis que o distinguem como problema, em relação ao ator que o declara. O placar de um problema é demonstrado por sua VDP.

Garcia (2002) afirma então que para explicar um problema, é necessário construir um modelo qualitativo da sua gestação e tendências e identificar quais, dentre as causas, são fluxos, acumulações ou regras e para isso, segundo ele, Matus (1997) acrescenta a idéia de apresentar a explicação em forma gráfica, como um modelo sistêmico causal, qualitativo, como no exemplo da Figura 7.

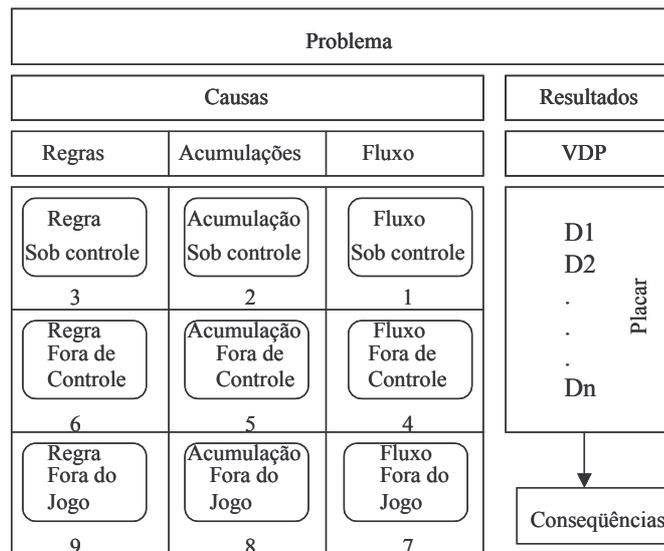


Figura 7: Explicação do Problema segundo MATUS

Adaptado a partir de Matus (1997)

Segundo Garcia (2002), outra idéia apresentada por Matus (1997), a qual foge da compreensão dos planejadores tradicionais é o intercâmbio de problemas, rerepresentado pela Figura 8 e explicado a seguir:

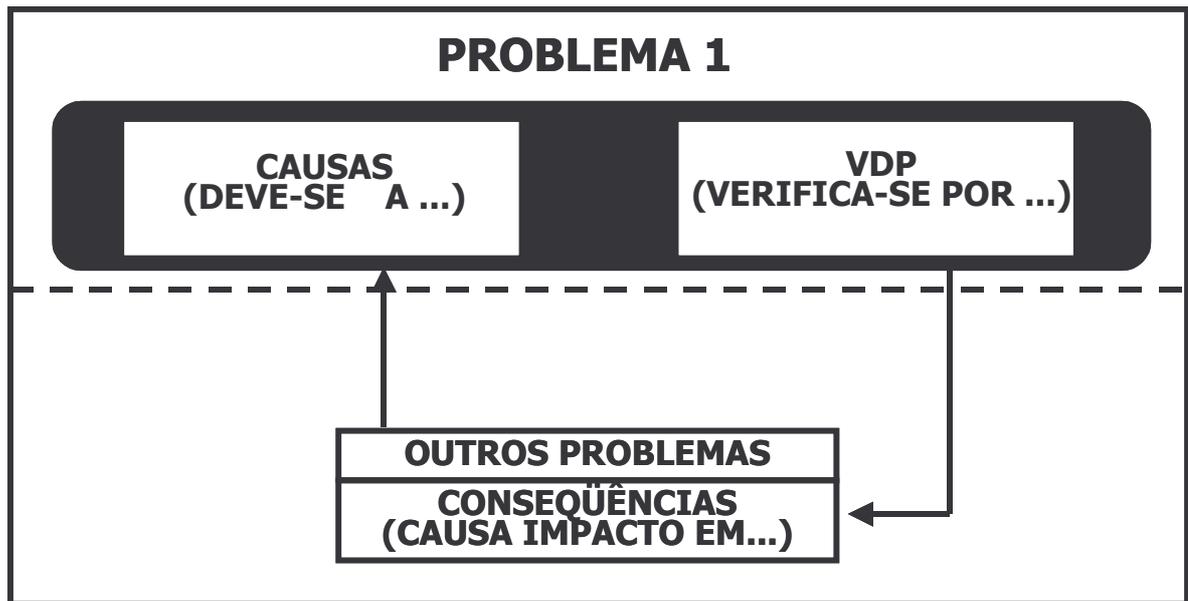


Figura 8: Intercâmbio de Problemas, segundo Matus

Adaptado a partir de Matus (1997)

Todas as ações geram impactos positivos e negativos: enfrentamos a inflação e pagamos o custo da recessão e do desemprego; cuidamos do meio ambiente e elevamos os custos de produção; fazemos estradas e barragens e destruimos o equilíbrio ecológico. Nenhum enfrentamento é limpo no sentido de que seja sem custos sobre outros problemas ou sobre outros atores. Por isso não solucionamos problemas, apenas tentamos intercambiar problemas que têm alto valor para nós por problemas de baixo valor. O processo pode ser muito conflitivo, porque o intercâmbio de problemas que é favorável para mim pode implicar um intercâmbio desfavorável de problemas para outros. O progresso é um intercâmbio de problemas e, por isso mesmo, é conflitivo, pois se baseia em um constante intercâmbio de problemas. O plano não é mais do que uma proposta de intercâmbio de problemas e por isto sempre alguma parte importante do plano é conflitiva. Matus (1997)

Finalmente Garcia (2002) destaca a importância do conhecimento à cerca do modelo determinístico que impera no setor público. Ao citar Matus (1997) afirma:

Fundamental, aqui, a citação integral da explicação de MATUS (1997) sobre os modelos epistemológicos (Figura 9), uma vez que não existe uma única maneira de entender o planejamento, porque ele depende das características da realidade à qual se quer aplicá-lo. Essa realidade pode ser muito simples, como no caso do modelo determinista, ou muito complexa, como no caso que MATUS chama de “Incerteza Dura”. Por esta razão, será apresentada a análise integral de MATUS (1997) sobre os quatro modelos epistemológicos, para compreender as graves limitações do planejamento tradicional e aplicabilidade do planejamento situacional na descrição de problema.

Para MATUS (1997), o plano tradicional tem como base uma teoria do controle de um sujeito sobre um sistema e afirma explicitamente que a realização do planejamento exige um certo grau de controle. Trata-se, assim, de conceber o planejamento de forma autoritária, ou seja, o sujeito é o governo do Estado que tenta regular o sistema econômico e, portanto é propenso a ignorar tudo quanto escape às suas capacidades de controle e predição. *Apud* Garcia (2002).

O planejamento tradicional nasceu na América Latina, portanto, com um forte viés economicista e determinista, sem a mediação de uma doutrina filosófica explícita. Este viés determinista recebeu mais tarde o reforço da teoria econômica positiva e as contribuições da Econometria, os quais raras vezes escapam da tentação de projeções, a princípio, com grande desconfiança, mas depois se apropriaram dela e converteram-na no que é hoje o planejamento do desenvolvimento econômico e social. Como o planejamento normativo não tem tradição teórica sólida, é essencial que se reconstruam suas bases epistemológicas para compreender as graves limitações desse sistema. Matus (1997).

Segundo Garcia (2002) não existe uma única maneira de entender o planejamento, porque ele depende das características da realidade à qual se quer aplicá-lo. Essa realidade pode ser muito simples, como no caso do modelo determinista, ou muito complexa, como no caso que MATUS chama de “Incerteza Dura”.

Para tanto, a explicação de Matus (1997) sobre os quatro modelos epistemológicos do planejamento, conforme a Figura 9, torna-se fundamental para compreensão da estrutura do planejamento público brasileiro, normativo e determinista.

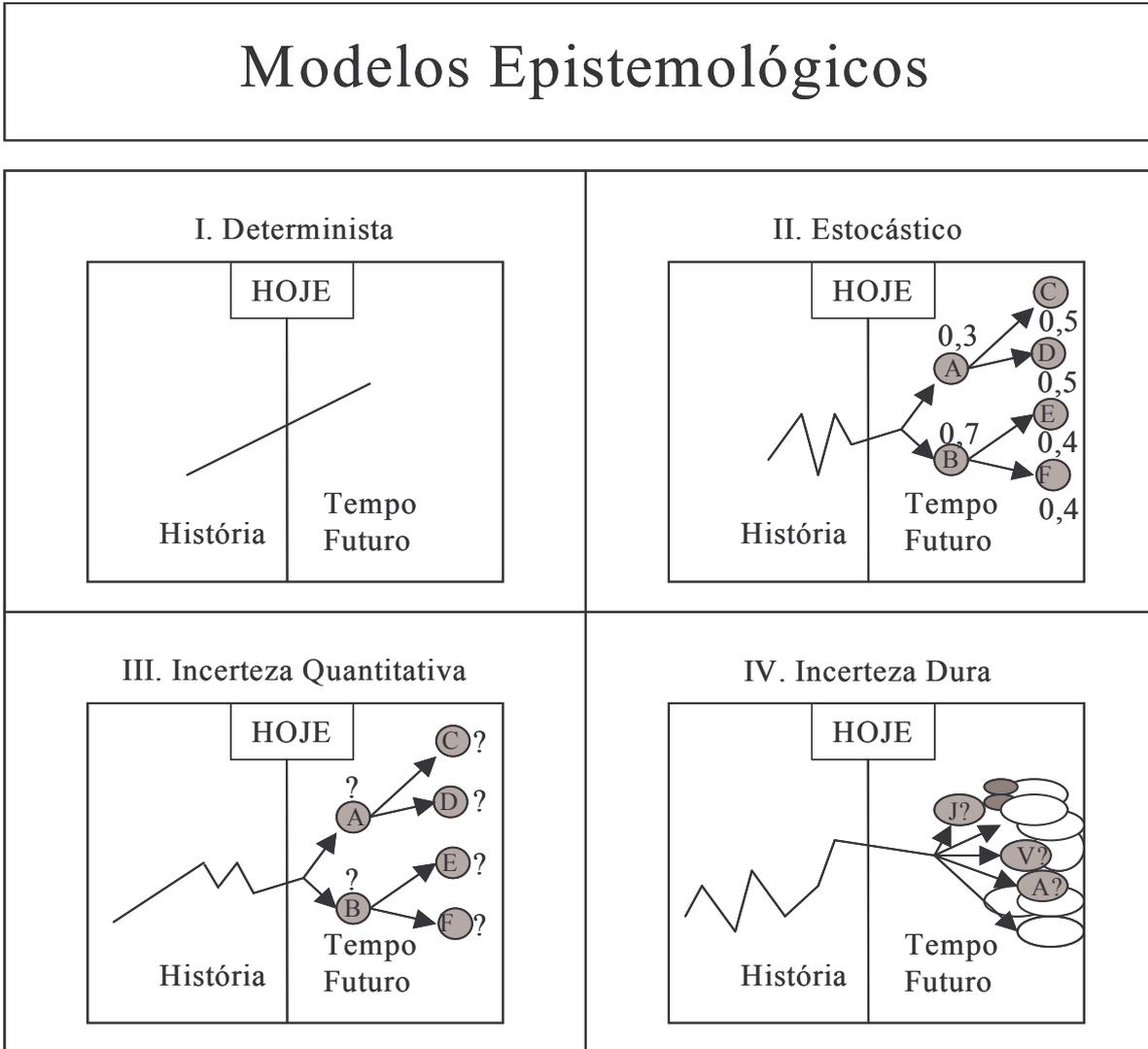


Figura 9: Modelos Epistemológicos

Adaptado a partir de Matus (1997)

Segundo Matus (1997) *apud* Garcia (2002), esses modelos podem assim ser definidos em quatro modelos:

#### **Modelo I: Sistemas Deterministas com Certeza**

Esses modelos têm um só passado, um só futuro e seguem leis que, uma vez conhecidas, permitem um cálculo de predição pura, certo e seguro sobre o futuro. O relógio, por exemplo, é um sistema que prediz com exatidão o tempo futuro. As leis mais tradicionais das ciências da natureza seguem este modelo. Assim, se eu combino dois átomos de hidrogênio com um de oxigênio, posso predizer com exatidão que o resultado será água. Como diz Popper em “O Universo Aberto”, todos os eventos do mundo classificam-se em dois tipos: (1) eventos predizíveis, como a mudança das estações, os movimentos diários e anuais do Sol e das estrelas fixas, ou o funcionamento de um relógio; e (2) eventos imprevisíveis, como os caprichos do tempo e o comportamento das nuvens.

### **Modelo II: Sistemas Estocásticos**

São sistemas cujo desenvolvimento futuro segue leis probabilísticas objetivas bem precisas, cujo universo de possibilidades futuras é completamente enumerável. Nesse caso, é possível a predição probabilística. Um bom exemplo de sistema estocástico são as leis da herança genética, descobertas por Gregório Mändel. Pode-se pôr o problema nos seguintes termos: a descendência direta de um casal de homocigotos, na qual o indivíduo que tem olhos azuis apresenta em seu código genético dois genes recessivos (aa) e o outro indivíduo tem olhos negros e dois genes dominantes (AA), tem uma probabilidade uma (certeza) de que todos os filhos serão heterocigotos e terão olhos negros com genes (Aa); e na geração seguinte, a partir de qualquer desses filhos, em casamentos cujos parceiros tenham carga genética igual, há 25% de probabilidade de que um filho seja homocigoto e tenha olhos azuis; 25% de que seja homocigoto e tenha olhos negros; e 50% de que seja heterocigoto e tenha olhos negros. A descoberta desta lei permitiu a predição probabilística das características genéticas das espécies descendentes.

### **Modelo III: Sistemas de Incerteza Quantitativa**

São sistemas que seguem leis qualitativas e para os quais só é possível a previsão qualitativa. É o caso em que se pode enumerar todas as possibilidades, mas não se pode atribuir nenhuma probabilidade objetiva a elas. Há, portanto, incerteza quantitativa e certeza qualitativa sobre o número de possibilidades. Conhecemos todas as possibilidades futuras mas não temos nenhuma base para atribuir-lhe maior ou menor probabilidade. Um exemplo: na próxima partida de futebol entre o Brasil e a Suécia há três possibilidades: (1) o Brasil ganha; (2) a Suécia ganha; e (3) há empate. Todas as possibilidades são conhecidas, mas não conhecemos nenhuma probabilidade atribuível a cada possibilidade. Se a realidade ajusta-se a este modelo, podemos planejar com cenários precisos e raciocinar do seguinte modo: se o Brasil ganhar, o campeonato prossegue segundo o conjunto A de possibilidades; se a Suécia ganhar, o campeonato prossegue segundo o conjunto B de possibilidades; se os times empatarem, o campeonato prossegue segundo o conjunto C de possibilidades. Esses são todos os cenários possíveis, dando-se por pressuposto que todo o resto dos resultados já é conhecido.

### **Modelo IV: Sistemas de Incerteza Dura**

São os sistemas reais em que vivemos nossa prática social e os encontramos em nossa experiência diária. É um modelo que reconhece o caráter aproximado e provisório do conhecimento científico e estabelece que há uma assimetria entre passado e futuro. O passado está encerrado, tudo o que era possível já aconteceu; o futuro está aberto a muitas possibilidades e não podemos imaginá-las todas. Este modelo parte do princípio que o sistema social é essencialmente criativo, ainda que em determinados aspectos possa seguir leis; a criatividade do sistema social surge da observação elementar de que o homem é incapaz de prever a própria evolução de seu conhecimento e de suas intuições.

Em síntese, não podemos cristalizar a realidade do planejamento estratégico apenas utilizando-se de parâmetros pré-determinados, ou seja, a realidade da complexidade das relações sociais e da implementação das estratégias envolve diversos atores sociais, ou *stakeholders* como é o caso do setor público. Conclui-se ,

então, a necessidade de ter a identificação dos grupos de interesse e principalmente dos processos de disseminação e integração das informações que podem advir da Tecnologia da Informação, no processo de implementação da estratégia e na construção e desenvolvimento do planejamento público.

## **2.2 Aspectos Históricos do Planejamento Estratégico Público no Brasil**

### **2.2.1 Histórico das Experiências de Planejamento no Brasil**

Após um período de instabilidade econômica, fruto de um processo corrosivo da hiperinflação que assolava o Brasil, caracterizado como a crise econômico-fiscal dos anos 70 e 80, que se inicia com a crise do petróleo, afetando a maioria dos países do mundo, revelando a perda da capacidade do Estado de coordenar o sistema econômico de forma complementar ao mercado e em atender às crescentes demandas da economia e de grupos sociais, demandou dos órgãos governamentais de planejamento no Brasil a busca de uma nova mentalidade de se pensar o planejamento público.

Contudo, torna-se importante no presente trabalho conhecer a trajetória do planejamento público no Brasil e seus marcos referenciais.

#### **Marcos do Planejamento Público no Brasil<sup>3</sup>**

##### **Governo Eurico Gaspar Dutra 1947 — Plano SALTE**

Primeiro ensaio de planejamento econômico no Brasil. Representava a soma de sugestões dos vários ministérios. Dava prioridade a quatro áreas: saúde, alimentação, transporte e energia (daí a sigla SALTE). Os recursos para sua execução seriam provenientes da receita federal e de empréstimos externos.

##### **Governo Getúlio Vargas 1951 — Comissão Mista Brasil-Estados Unidos**

A comissão Mista Brasil-Estados Unidos, vinculada ao plano americano de ajuda técnica para defesa, educação, saúde, agricultura e planejamento econômico aos países subdesenvolvidos, foi importante para tomada de consciência dos problemas econômicos nacionais. Por suas conclusões é que se criaram o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) (1952) e o conselho de desenvolvimento para coordenação econômico-financeira (1956).

---

<sup>3</sup> Informações contidas nos manual de **Formação de multiplicadores do novo modelo do planejamento, orçamento e gestão**. Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Brasília, 2002.

**Governo Getúlio Vargas****1952 — Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)**

Criado para fomentar o desenvolvimento de setores básicos da economia brasileira nos planos público e privado. Surgiu como órgão técnico para executar o programa de reaparelhamento econômico elaborado pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos.

**Governo Juscelino Kubitschek****1956 — Plano de Metas**

Elaboração baseada no relatório da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Teve origem nos estudos do grupo misto CEPAL/BNDE e representou o primeiro intento de submeter o desenvolvimento global do país à supervisão sistemática do poder público. Para a sua implementação, foram criados grupos executivos integrados por representantes dos ministérios e comandos integrados por coordenadores designados pelo presidente (não pertencentes à estrutura formal do governo).

**Governo Castelo Branco****1967 — Decreto-lei nº 200**

Dentre outras inovações, organizou a orçamentação pública e instituiu a descentralização, a delegação de autoridade, a coordenação e o controle da administração pública. A par da concentração de poderes e recursos em nível federal, o decreto promoveu a descentralização administrativa e a expansão da administração indireta (sociedade de economia mista, empresas públicas, fundações e autarquias), favorecendo também o desenvolvimento de uma tecnoburocracia qualificada, coexistente com o núcleo tradicional da administração direta.

**Governo Emílio Médici, Ernesto Geisel e João Figueiredo****1972 — Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND)**

Início do ciclo dos PNDs, marcando a fase conhecida como “milagre brasileiro”, que se caracterizou pelo crescimento econômico acelerado, grande fluxo de capitais externos e substituição à dependência do petróleo importado. Em 1979, o segundo choque do petróleo leva ao declínio do desempenho econômico. O processo de planejamento é profundamente esvaziado, tornando os planos seguintes (terceiro e quarto) documentos meramente formais.

**Governo José Sarney****1985 — Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República**

O primeiro PND da Nova República (1986-1989) assume o compromisso de mudar a vida política, econômica e social do país, propondo-se a ser um plano de reformas, de crescimento econômico e de combate à pobreza. Explicita o papel de destaque do setor privado na retomada do crescimento e preconiza uma reforma, em que o Estado retorna às funções tradicionais de prestação dos serviços públicos essenciais e às atividades produtivas estratégicas para o desenvolvimento de longo prazo, complementares à iniciativa privada.

### 1988 — Plano Plurianual - PPA

A reforma constitucional de 1988 instituiu o Plano Plurianual como principal instrumento de planejamento de médio prazo das ações e da gestão pública do governo brasileiro, desenhando as linhas gerais para sua elaboração, que deve estabelecer “as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (CF, art. 165, § 1o). ENAP (2002)

#### 2.2.2 Instrumento de Planejamento Público no Brasil

Desde da promulgação da Constituição Federal de 1988, a ferramenta de planejamento público utilizada pelos governos tem sido o Plano Plurianual – PPA, contudo, o PPA ficou de 1988 até 1999 apenas atendendo burocraticamente ao rito constitucional, ou seja, tratava-se apenas de um conjunto de ações burocráticas que não tinha um objetivo estratégico definido.

Os dois primeiros PPA foram elaborados sem que estivessem embasados por uma teoria e uma metodologia próprias de um conceito definidor de Plano Plurianual ou de uma modalidade de planejamento de médio prazo.

A iniciativa de se propor tal lei teria que ser, necessariamente, do Poder Executivo, conhecedor que é dos detalhes técnicos e operacionais envolvidos na elaboração de tais instrumentos, dos meandros da implementação de planos e orçamentos, dos ajustes às dificuldades conjunturais e das surpresas previsíveis ou não, que sempre ocorrem.

No entanto, não foi o que se viu durante quase dez anos. Os projetos de lei sobre a matéria foram: PLC no 222/90, PLC no 166/93, PLC no 273/95, PLC no 135/96 e Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar no 135/96, de autoria de parlamentares, sempre com o estímulo e grande influência da Associação Brasileira de Orçamento Público (ABOP), que conta, entre seus principais líderes, com experientes planejadores governamentais.

Segundo Garcia (2002) esta inércia governamental, por mais de dez anos pode ser explicada por vários fatores, mas o preponderante está no entendimento do Planejamento Governamental como planejamento econômico, algo que ainda não foi totalmente superado.

No entanto, em 1997, com a edição da Portaria Interministerial nº 270, foi criado um Grupo de Trabalho Interministerial, destinado ao estudo das

propostas em andamento no Congresso Nacional e a proposição de um Projeto de Lei, na forma do preceituado pelo artigo 165, parágrafo 9º da Constituição. Do relatório do GTI, depreende-se, claramente, a tentativa de integrar, de fato, o planejamento com a programação orçamentária, por meio do aperfeiçoamento das definições e conceituações das principais categorias programáticas dos três instrumentos previstos na Constituição, a saber o PPA, a LDO e o OGU, que estabelece legalmente esta integração.

### 2.2.3 Plano Plurianual – 2000-2003 – Avança Brasil

O Plano Plurianual 2000-2003 busca resgatar um projeto nacional de desenvolvimento voltado para as necessidades básicas do cidadão. Segundo a ótica dos planejadores o plano buscava, também, mudar a forma de viabilizar os investimentos públicos e previa parcerias entre governo federal, estadual, municipal, organismos internacionais, organizações não-governamentais e empresas privadas, ou seja, adoção do modelo de “gestão por resultado”.

Aproveitando-se do modelo de gestão praticado no Programa Brasil em Ação, plano que foi concebido no período de 1996 a 1999, foi aproveitada a experiência do gerente de programa, o que proporcionava ao executivo uma ação mais direta e focada em objetivos, a partir de ações pontuais em seus programas.

### 2.2.4 Concepção do Modelo do PPA 2000-2003

O modelo proposto pelo Governo Federal em 1999, para construção do PPA 2000-2003 pode ser representado pela Figura 10, onde se observa que a divisão estratégica em dois pólos (Orientação Estratégica do Presidente da República e Previsão de Recursos da União por ministérios) possibilitou a construção do documento denominada “Orientação Estratégica dos Ministérios”, que foi a base para elaboração dos programas do PPA 2000 – 2003. Assim, a partir da orientação estratégica os ministérios passam a seguir um padrão único de elaboração dos programas.

Como marco referencial da orientação estratégica, foi constituída a partir da Orientação Estratégica da Presidência da República que utilizou as experiências dos programas: Avança Brasil, dos Estudos dos Eixos Estratégicos e de Estudos Prospectivos. Quanto ao aspecto econômico do Plano a previsão dos recursos a serem disponibilizados nos programas foi utilizada como base: o cenário

macroeconômico e o plano de estabilização fiscal. Assim, cada ministério a partir da orientação estratégica elaboraria sua própria orientação.

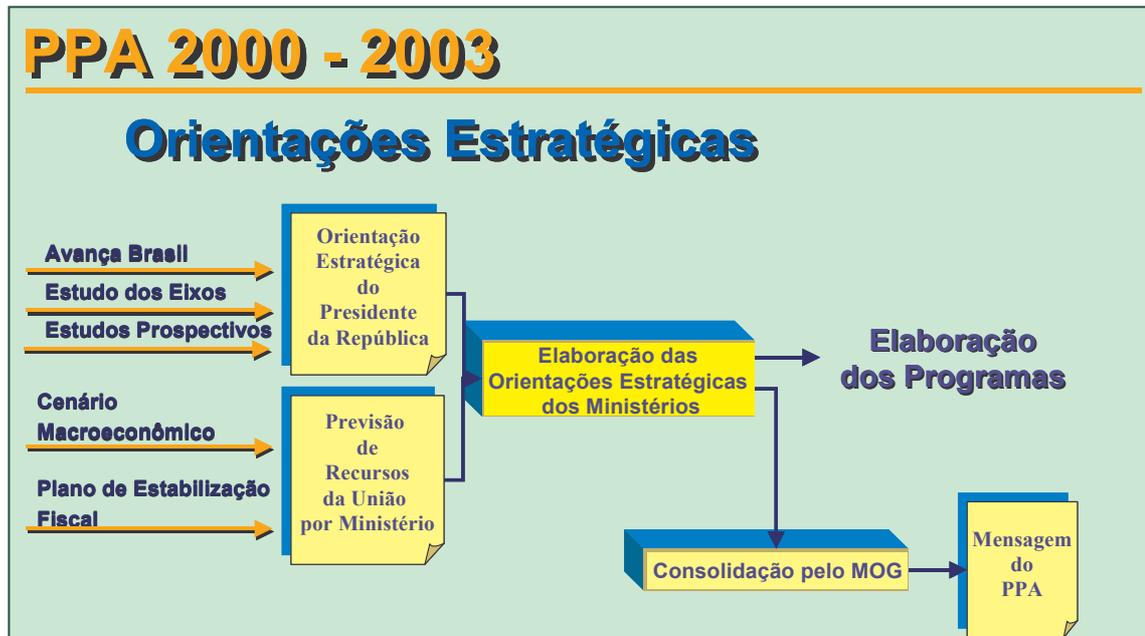


Figura 10: Representação Gráfica das Orientações Estratégicas do PPA

Fonte: Palestra do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - 1999.

## 2.2.5 Metodologia de Elaboração dos Programas do PPA 2000-2003

Após a elaboração da Orientação Estratégica, cada ministério, a partir da previsão de recursos e dos cadastros de projeto e atividades, poderia elaborar seus programas. A Figura 11 é uma representação gráfica do processo de formulação dos programas nos ministérios.

Em síntese, os programas são o resultado da Orientação Estratégica dos Ministérios, que foram concebidas a partir da adaptação da Estratégia da Presidência da República com a Previsão de Recursos Fiscais por Área, acrescentando-se o Inventário de Programas e do Cadastro de Projetos e Atividades constantes do Orçamento Anual.



Figura 11: Representação Gráfica da Elaboração dos Programas do PPA 2000-2003.

Fonte: Palestra do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - 1999.

Pode-se observar que na metodologia utilizada na construção do PPA, comparando-se as fases do planejamento estratégico clássico: criação de estratégia, avaliação e escolha da estratégia e, implementação da estratégia, os planos e programas do PPA se encontram apenas no processo de implementação de estratégias.

Em síntese, o PPA procura dar uma visão estratégica focada em resultados, onde ações de governos estão organizadas por programas permitindo, sob sua ótica, a transparência de recursos e obtenção de resultados e que o gerenciamento seja por responsabilização e por custos e resultados, como está representado na Figura 12. Contudo, o que impera é o determinismo inconsciente dos planejadores públicos que insiste em simplificar a realidade.



Figura 12: Representação Gráfica da Síntese do PPA.

Fonte: Adaptado a partir da Palestra do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - 1999.

## 2.2.6 Equívocos da Metodologia do PPA 2000-2003

### 2.2.6.1 Falhas na Concepção do Método

Na análise efetuada no planejamento público a partir da comparação do modelo proposto no PPA e a Escola do *Design*, observa-se que na metodologia adotada é, tão somente, uma parte da implementação da estratégia. O determinismo inconsciente dos planejadores públicos insiste em tratar a realidade como algo tangível, a complexidade das relações sociais, na visão dos planejadores públicos, podem ser resolvidas a partir de programas, por si só, a falta de estruturação dos problemas sociais, não permitem, pelo menos de forma simples, a identificação de certos objetivos, assim, implicitamente, pode-se concluir que as transformações sociais apontam para novas formas de se pensar o planejamento público, ou seja, ele deve ser moderno e principalmente atuar como ferramenta de trabalho do político.

Conforme MATUS (1997) afirmou “o planejamento moderno é, ou deveria ser, a principal ferramenta de trabalho do político. Mas os políticos ainda não sabem que não sabem e, portanto, ainda não podem aprender”. De igual modo, “não há muita comunicação entre os que pensam e teorizam sobre as ciências e técnicas de governo e os políticos que governam. Por sua vez, a insatisfação com as ferramentas de governo é uma questão relativa a um referencial de qualidade superior. Se esta referência não estiver presente com clareza, o dirigente não tem como duvidar de sua capacidade de governo”. Garcia (2002)

Em relação ao determinismo inconsciente, vale a reflexão de Garcia (2002), que afirma:

[...] Finalmente, quanto ao determinismo inconsciente, este somente deixará de influir no processo quando os planejadores públicos compreenderem o significado e profundidade da seguinte frase - pronunciada em uma oficina temática, promovida pela área dos Direitos Humanos, quando o debate de uma questão, considerada importante pelo próprio Presidente da República, estava sendo ameaçado pela extinção de uma ação do orçamento – “existe vida inteligente fora de Brasília, principalmente fora da Esplanada dos Ministérios”. Garcia (2002)

Então a prática do planejamento público deverá resgatar a prática da criação de estratégia, para então avaliar as escolhas estratégicas, e finalmente implementar as estratégias a partir de novos parâmetros.

### 2.2.6.1 Falhas na Estruturação do Método

Em decorrência da ausência de elementos que possibilitassem a estruturação do PPA onde se contemplasse as fases clássicas do planejamento (plano de estratégia, desenvolvimento da estratégia, implementação das estratégias), permitiu na maioria das vezes um descolamento da realidade com as ações programadas nos programas do PPA.

Segundo GARCIA (2002, p. 58) o Planejamento Estratégico Situacional – PES pode ser definido como a ferramenta de governo para o desenvolvimento do planejamento público, contudo, há que se acrescentar que tão somente o PES não pode dar cabo de todas as demandas do planejamento estratégico público. Assim, utilização da TI como ferramenta capaz de ampliar a visibilidade das demandas sociais, uma vez que permite um maior agrupamento de informações, pode também, aumentar a eficiência e eficácia das ações de governo, na qualidade dos serviços prestados ao cidadão, permitindo o foco e agregando valores nos processos, tornando-os ágeis e velozes a comunicação entre os interessados e facilitando o monitoramento dos programas concebidos.

Para que os interessados (*stakeholders*) sejam envolvidos, há que se incorporar no método, ferramentas que os identifiquem. No PPA 2000-2003, para exemplificar, o acesso das informações do PPA está apenas disponibilizada aos gerentes e alguns técnicos da área de planejamento, demonstrando que na estrutura do método, não foi e nem está contemplada a participação dos grupos de interesses (*stakeholders*), fato este que pode revelar parte das discontinuidades de programas e ações de governo do PPA.

No ambiente público a formação de alianças estratégicas torna-se imprescindível ao sucesso e a efetividade das ações, pois a maioria das ações de governo necessitam de muita negociação, seja pela alocação de recursos ou pelo interesse político.

A Análise de *Stakeholder* pode ser uma ferramenta a ser incorporada na metodologia do PPA, o que permitiria aos gestores e administradores públicos, a identificação dos grupos de interesses e, como resultado ter-se-ia: mapeamento das áreas de colaboração e de alianças potenciais; conhecimento do potencial de alianças estratégicas; formação *Lobby*; Grupos de Pressão e principalmente a tendência de formação dos eleitores, dentre outras informações.

## 2.3 O Papel da Tecnologia da Informação no Planejamento Estratégico

### 2.3.1 Tecnologia da Informação e o Processo de Gestão Estratégica

Segundo Isoldi (2000), as organizações orientadas politicamente de forma correta podem transformar as suas estruturas para atingir os objetivos mencionados, precisando, para tanto, de modo insubstituível, de tecnologias adequadas, que se resume nos seguintes pontos:

- a. **informação acessível, útil, integrada e compartilhada** – cada um destes adjetivos é auto-explicativo, exprimindo exatamente o seu significado;
- b. **conectividade** – a plataforma tecnológica deve ter a capacidade de se ligar com todo o planeta, não sendo mais possível que se pense hoje em dia em sistemas que não se comuniquem em nível mundial;
- c. **escalabilidade** – devido à grande velocidade com que as inovações de hardware ocorrem, devemos ter cuidado em utilizar a capacidade de aumentar a sua potência sem precisar trocar todo o equipamento, substituindo apenas partes de sua composição;
- d. **modularidade** – da mesma forma que o hardware, o software para atender à grande velocidade de inovações precisa ter sua arquitetura modularizada para que a sua substituição seja uma escolha do cliente e não do fornecedor;
- e. **sistemas abertos** – os sistemas proprietários, que exigem uma determinada configuração, ou que não se comunicam estão com seus dias contados e só deverão ser utilizados em casos muito especiais. A tendência por sistemas que se comunicam e possibilitam uma troca de funcionalidade, seja através de procedimentos definidos, seja através de linguagens de interface tem trazido benefícios que os usuários não podem mais dispensar.

Para o autor as organizações devem procurar uma Gestão Integrada para guiar as suas ações, pois o aspecto tecnológico não pode prescindir dos aspectos político e organizacionais, e vice-versa. A Figura 13 é uma representação gráfica de como seria o Modelo de Gestão Integrada, que contempla: a dimensão política, a tecnologia da informação e a organização.

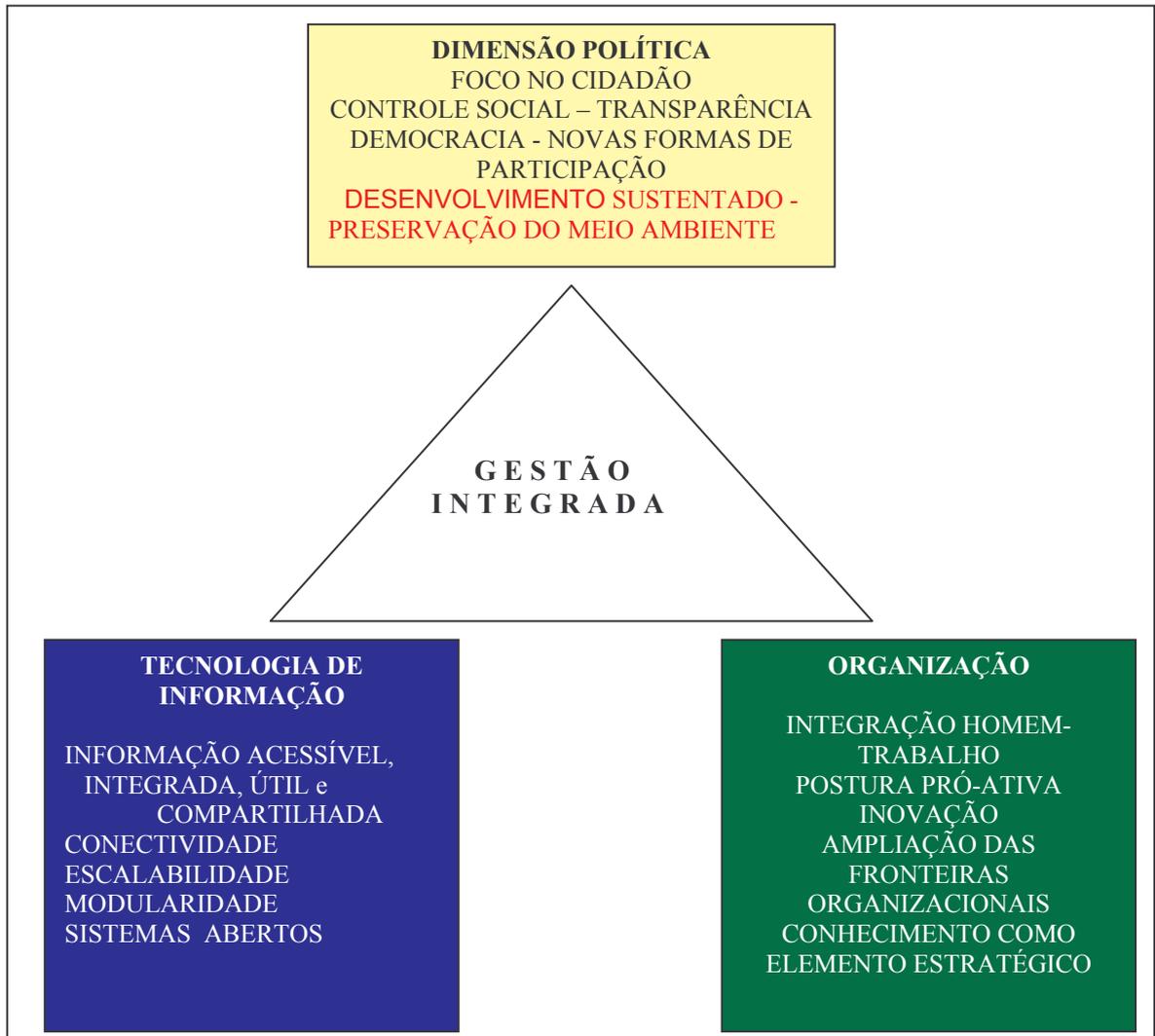


Figura 13: Modelo de Gestão Integrada

Fonte: Adaptado a partir de Isoldi (2000)

Segundo Boar (2002, p.12), a tecnologia da informação é um elemento essencial para o processo de competitividade e desenvolvimento de estratégia, porque os modelos comerciais superiores têm se tornados centralizados na TI.

Assim, a TI se transforma na ferramenta pela qual as definições do modelo comercial são ajustadas.

Segundo Rezende (2002, p.15), as organizações necessitam de informações oportunas e conhecimentos personalizados, para efetivamente auxiliar os seus processos decisórios e a sua gestão empresarial, principalmente por estarem enfrentando um mercado altamente competitivo, globalizante e turbulento.

De forma permanente, as organizações buscam adequação e ajustes entre suas funções e operações cotidianas internas com as necessidades reais e efetivas do meio ambiente interno e/ou externo em que estão inseridas, por meio de decisões e ações de seus gestores. Elas constantemente necessitam realizar sua reestruturação, reorganização, flexibilização, adaptação e modificação de forma política, econômica e social, para continuarem presentes e crescentes no mercado de negócios. Esse contexto atual das organizações reforça o papel relevante da Tecnologia da Informação (TI), que indubitavelmente quando bem estruturada e planejada, pode contribuir nessa adequação, facilitando aos gestores a geração de cenários decisórios produzidos com as informações oportunas e os conhecimentos personalizados.

Assim, o autor afirma que não apenas o papel estratégico deve ser desempenhado. A TI deve também atender as aspirações das atividades operacionais, gerenciais e estratégicas das organizações, incluindo os processos produtivos, comerciais e financeiros. Nas organizações empresariais a TI já vem demonstrando a sua capacidade de integração e disseminação de informações, e vem de certa forma reconciliando as ações estratégicas com as mudanças no mercado. Comportando-se como uma ferramenta fundamental para auxiliar as organizações na realização de seus objetivos, atuando por intermédio de seus gestores de forma ativa, planejada, oportuna, inteligente e estratégica, a TI pode ajudar as empresas na junção de forças reconciliadoras da estabilidade das mudanças mercadológicas (Ross; Beath; Goodhue, 1996; Broadbent; Weill; Clair, 1999; Bagsarian, 2000).

Segundo Rezende (2002), é necessário que as organizações tenham seus planejamentos estratégicos empresarial e da TI integrados, coerentes e com sinergia, onde as estratégias empresariais bem como as estratégias da TI estejam plenamente alinhadas.

### 2.3.2 O Processo de Planejamento Estratégico da TI

Segundo Rezende (2002, p.19), o Planejamento Estratégico da Tecnologia da Informação (PETI) é um processo dinâmico e interativo para estruturar estratégica, tática e operacionalmente as informações organizacionais, a TI (e seus recursos:

hardware, software, sistemas de telecomunicação, gestão de dados e informação), os sistemas de informação e do conhecimento, as pessoas envolvidas e a infraestrutura necessária para o atendimento de todas as decisões, ações e respectivos processos da organização. Afirma o autor:

As organizações para serem inteligentes precisam disponibilizar produtos de qualidade, praticar bom atendimento, adequar sua política de venda e preços aos clientes, cumprir prazos predefinidos e estar atenta às mudanças do mercado. Essas exigências forçam as organizações reverem seus valores comerciais, humanos e tecnológicos, o que por si só, não garantem as principais metas organizacionais e a inteligência empresarial. Esses valores merecem atenção especial com análise estratégica e planejamento efetivo, envolvendo toda a organização, principalmente no que tange a adoção da TI e respectivos recursos com o objetivo de alcançar estas metas organizacionais. Nesse sentido, dois fatores são vitais para as organizações no atual momento de competitividade e globalização: a definição de uma estratégia de posicionamento no mercado e a utilização da TI como valioso recurso para a definição e manutenção desse posicionamento estratégico (OLIVEIRA et al., 2001). Juntamente com a TI, o capital intelectual e a gestão do conhecimento também aparecem como outros valiosos recursos estratégicos (DAVENPORT; PRUSACK, 1998; JOÃO, 2001).

Segundo Boar (2002), o processo de planejamento estratégico da TI, conforme representado na Figura 14, oferece um conjunto ordenado de etapas projetadas para culminar no desenvolvimento e na execução de um plano comercial estratégico abrangente da TI. O processo é realizado, segundo o autor, da seguinte forma:

**Avaliação** – é uma atividade de desenvolver um conhecimento claro e profundo da situação comercial de uma perspectiva interna e externa. A avaliação culmina na identificação de ‘conclusões’ que localizam os principais aspectos que exigem uma atenção estratégica. Duas subetapas principais, posicionamento e análise de situação, são usadas para gerar conclusões. *Posicionamento* oferece um modo gráfico de entender a ‘posição’ ou o estado da tecnologia de informação em todas as áreas estratégicas relevantes (ou seja, arquitetura de TI, satisfação do cliente, competências básicas etc.) *Análise de situação* é o uso de vários métodos analíticos para interpretar os dados sobre a organização e seu ambiente. A avaliação é uma atividade com o uso intensivo de dados e análise.

**Estratégia** – consiste em identificar as instruções para a empresa, os objetivos específicos a serem alcançados e as mudanças estratégicas necessárias para se perceber os futuros estados e objetivos. *Objetivos* são descrições do que queremos alcançar. *Mudanças estratégicas* são prescritivas, identificando as ações a serem empreendidas. Para dar suporte à realização dos objetivos, também são desenvolvidos um plano de comprometimento, para focalizar a atenção da organização aos objetivos e um plano de gerenciamento de mudança, para antecipar e reduzir a resistência às mudanças.

**Execução** – é a ação de colocar o plano em movimento. É a tradução da intenção em realidade. As estratégias tornam-se operacionais por meio de

programas de implementação que são particionados em vários projetos. Os projetos alcançam objetivos gerais e objetivos intermediários, chamados alvos.

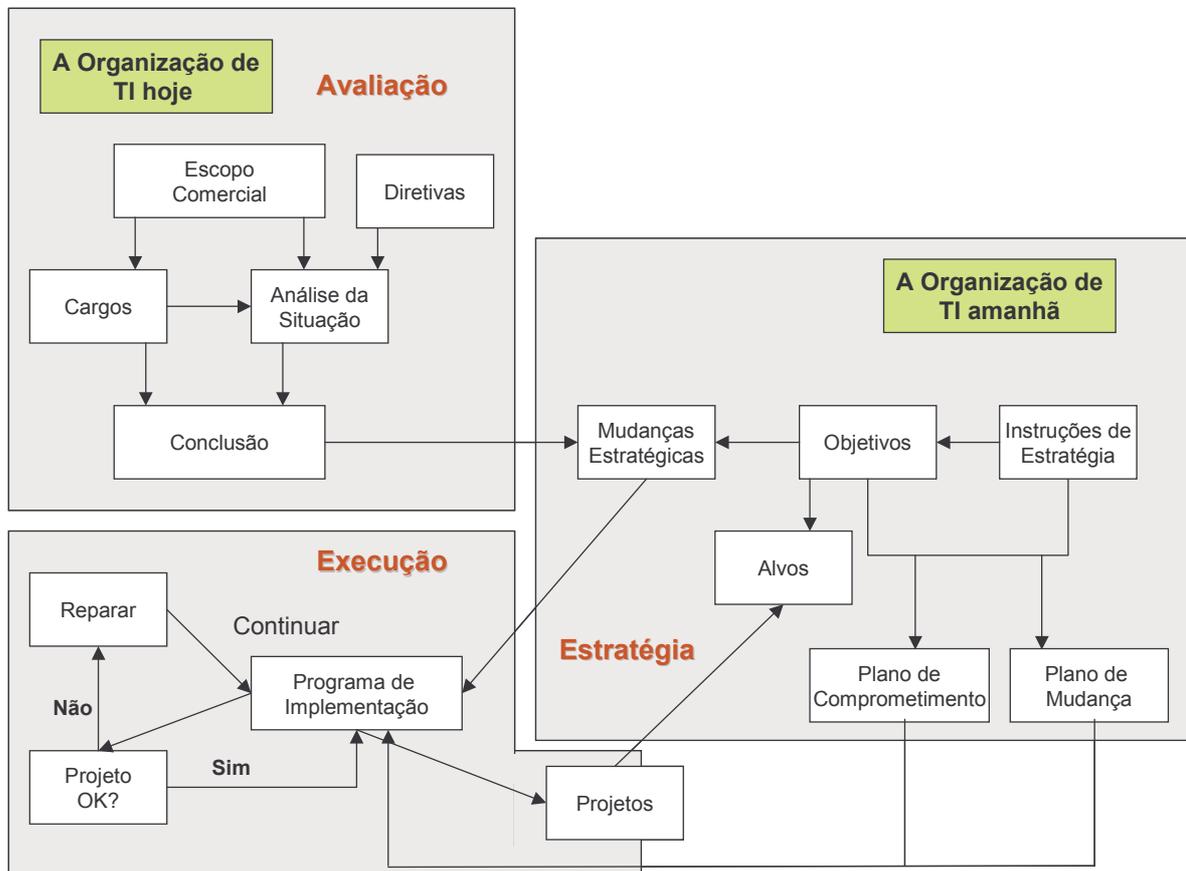


Figura 14: Modelo de Planejamento Estratégico da TI

Adaptado a partir de Boar (2002)

Assim o autor afirma que o planejamento estratégico de TI é um processo que serve para melhoria por meio do uso inteligente da TI. Então, a TI será o suporte que pode melhorar a qualidade, a eficiência, a eficácia e a oportunidade do esforço.

Por outro lado, o desenvolvimento do planejamento estratégico, dentro de uma organização que considere a TI como suporte deverá observar, sobre a ótica de Boar (2002) quatro etapas: avaliação, projeto, preparação, e execução.

- **Avaliação** – Entender como os planos estratégicos são formulados e executados atualmente. Qual é o processo utilizado, quem participa e que métodos analíticos são favorecidos? Existe um escopo comercial? Existem posições gerenciadas? Que tipos de monitoração de execução e vigilância são utilizados? Na conclusão dessa etapa, o analista deverá ter uma resposta completa para a pergunta: “O que eles estão fazendo e como eles estão fazendo isso?”

- **Projeto** – O projeto de um processo de planejamento estratégico personalizado para atender às necessidades dessa organização de TI. Uma pesquisa precisa ser feita para determinar como o processo descrito deve ser modificado para atender à cultura e ao estilo específico de sua organização. Ao término disso, o analista deverá ter um modelo do processo do planejamento estratégico em três etapas que a organização adotará e as etapas necessárias para passar dos processos atuais para lá.
- **Preparação** – Realizar as atividades de ‘partida’ necessária para educação, processos de coleta de dados, definição do escopo comercial inicial, resumos de especialistas, posicionamento inicial e estudo de estratégia de partida, para permitir uma primeira execução ordenada do processo de planejamento estratégico. Na conclusão dessa etapa, a organização está em posição de executar o novo processo de planejamento estratégico.
- **Execução** – A execução do novo processo de planejamento estratégico de avaliação, estratégia e execução conforme seu projeto e preparação. Boar (2002).

Assim, Boar (2002) afirma que o planejamento estratégico da empresa é o nível mais alto de tomada de decisão para a empresa, pois ele oferece direção, foco e finalidade enquanto uma empresa luta continuamente para chegar mais perto de sua intenção estratégica. Por ser um processo tão crucial para a empresa, a administração do esforço é importante para o sucesso geral da empresa.

Para tanto, destaca que a implementação bem-sucedida do planejamento estratégico da empresa depende dos seguintes fatores críticos de sucesso:

- **Treinamento** – a comunidade afetada precisa ser treinada no processo, nos métodos de planejamento estratégico e nas funções e responsabilidades;
- **Comprometimento dos Apostadores** – a equipe de estratégia precisa estar comprometida com o planejamento estratégico da empresa como veículo do gerenciamento estratégico da empresa;
- **Ligação** – a equipe de suporte precisa ser competente no processo de planejamento estratégico e nos métodos para desenvolver respeito e credibilidade na organização;
- **TI** – o uso da TI para infundir o processo com qualidade, velocidade, eficácia e eficiência;
- **Sistema de Aprendizado** – o projeto do sistema de aprendizado formal e informal para desafiar e atualizar continuamente os modelos mentais da equipe de estratégia.

### 2.3.3 Alinhamento entre PETI e PEE

Segundo Rezende (2002) o alinhamento entre o Planejamento Estratégico da Tecnologia da Informação – PETI e o Planejamento Estratégico Empresarial – PEE se constitui a partir da relação vertical, horizontal, transversal, dinâmica e sinérgica das funções empresariais que promove o ajuste ou a adequação estratégica das tecnologias disponíveis de toda a organização. Em sua tese o alinhamento entre negócios e tecnologia da informação (TI) está direcionado apenas na integração dos planos estratégicos de negócio e da TI. Esse alinhamento se constitui em uma ferramenta de gestão empresarial contemplada pelos conceitos de qualidade, produtividade, efetividade, modernidade, perenidade, rentabilidade, inteligência competitiva e inteligência empresarial.

O autor destaca que planejar as estratégias da organização requer análise das implicações emergentes da administração moderna, tais como, modelagem de negócios, inovação, competitividade, inteligência competitiva, inteligência empresarial, modelos e metodologias de PEE.

### 2.3.3 Conceito de Inovação e Tecnologia da Informação

Segundo Valeriano (1985), a inovação tecnológica é o processo pelo qual uma idéia ou invenção é transposta para a economia, ou seja, ela percorre o trajeto que vai desde essa idéia, fazendo uso de tecnologias existentes ou buscadas para tanto, até criar o novo produto ou serviço e colocá-lo em disponibilidade para o consumo ou uso.

Para Rezende (2002), a inovação é um processo que envolve mudanças que trazem incertezas, dificuldades e riscos, apesar de serem vitais para a sobrevivência das organizações. O processo de Inovação Tecnológica envolve o desenvolvimento e introdução de ferramentas derivadas do conhecimento através das quais as pessoas interagem com seu ambiente.

O autor destaca ainda, que se faz necessário um alinhamento estratégico conforme representa a Figura 15, que são construídos por meio de quatro recursos sustentadores: tecnologia da informação, sistema de informação e do conhecimento, pessoas ou recursos humanos, e contexto organizacional.

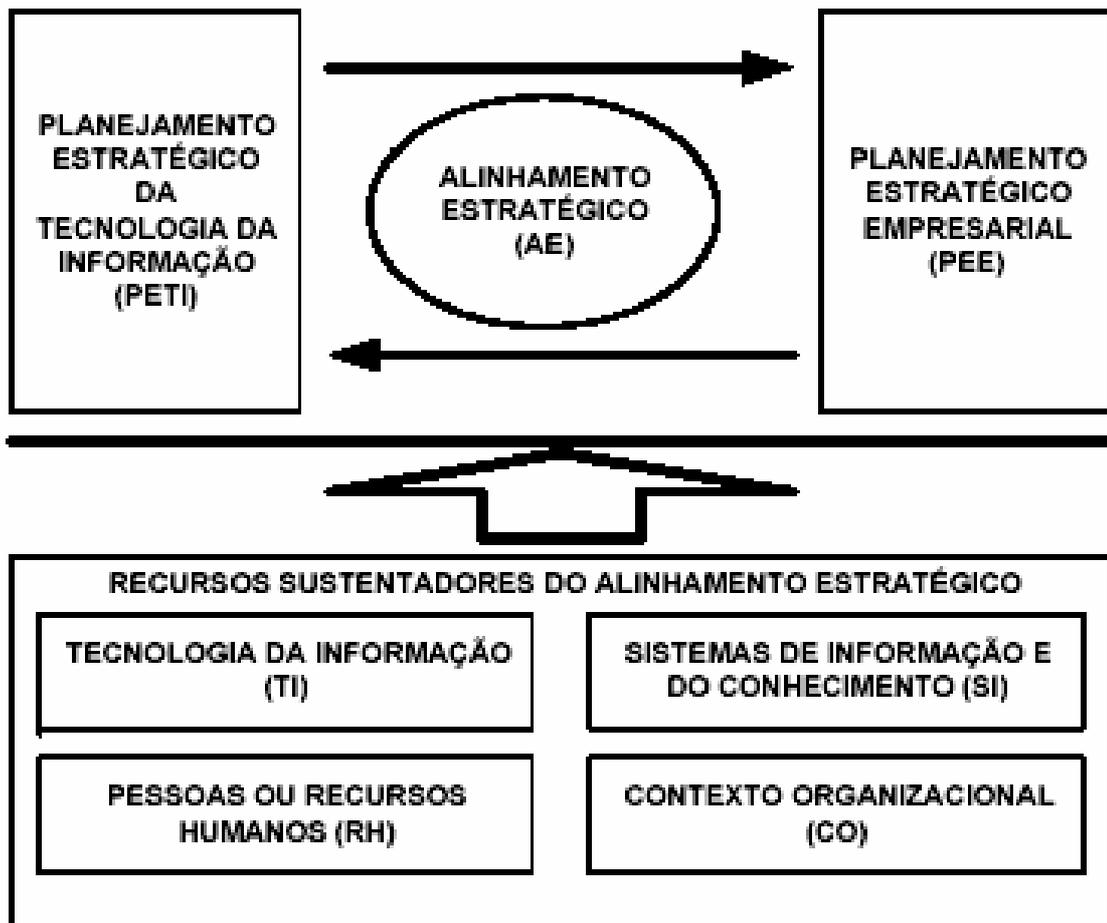


Figura 15: Desenho da visão geral do modelo proposto PETI e o PE

Adaptado a partir de Rezende (2002)

Assim sendo podemos concluir finalmente que a TI pode ser o suporte necessário para o processo de implementação da estratégia quando o foco estiver relacionado ao Planejamento Estratégico.

## 2.4 Posicionamento dos Stakeholders – Grupos de Interesses

O processo de implementação das estratégias requer de seus gestores dentre outras habilidades, o conhecimento dos *stakeholders*. Entre os objetivos estratégicos para consolidação do modelo de planejamento, orçamento e gestão, contidos na metodologia do PPA, o governo federal brasileiro definiu *stakeholders* como: partes interessadas, são indivíduos ou organizações ativamente engajadas no programa<sup>4</sup> ou cujos interesses podem ser positiva ou negativamente afetados pela execução dos programas.

### 2.4.1 Conceitos de *Stakeholders*

Há muito que os grupos de interesses são objetos de estudo e, diversos métodos de análise foram implementados, contudo, na sua maioria falharam. A partir da abordagem proposta por Freeman e Reed (1983), denominados de *Stakeholders*, a monitoração tornou-se mais factível, permitindo que as organizações pudessem definir novas linhas de ações estratégicas.

Freeman e Reed (1993, p.88) definem os *Stakeholders* como qualquer indivíduo ou grupo que pode afetar o alcance dos objetivos organizacionais, ou que é afetado pelo alcance destes objetivos.

Oliveira (2000, p.33) utilizou a denominação de *stakeholders* para possibilitar as considerações analíticas, importantes no desenvolvimento de sua pesquisa, relacionada com a estratégia e estratégias na indústria da construção civil para determinar o grau de: interesses, poder ou influência, comportamento organizacional, para que os *stakeholders* de acordo com a percepção dos responsáveis pela tomada de decisão das organizações estudadas sejam monitorados.

Por outro lado, Maximiano (2000, p.430) define *stakeholders* como pessoas associadas direta ou indiretamente com as organizações, ou que sofrem algum efeito de suas ações.

---

<sup>4</sup> Programa, na visão do governo federal é um conjunto articulado de ações (projetos, atividades, etc.), entidades executoras e pessoas motivadas para o alcance de um objetivo comum. BRASIL, Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, Curso de Formação de Multiplicadores do Novo Modelo de Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília, 2002.

Gitman (1997, p.19) definiu stakeholders como grupos tais como empregados, clientes, fornecedores, credores e outros que possuem um vínculo econômico direto com a empresa.

Forget e Bédard (1999, p.17), ao analisarem os efeitos da privatização, utilizaram-se da denominação dos stakeholders para descreverem a concepção pluralista e de cooperação na composição de seus interesses.

Burton e Dunn (1996, p.1), afirmam que o conceito de stakeholder foi usado de diversas formas. Onde alguns aceitam e outras que rejeitam, que podem ser interpretadas em duas visões: utilitária e deontológica.

Pfeiffer (2000, p.27), ao descrever o que é do planejamento estratégico, utilizou a denominação de stakeholders que foram conceituados como todas as pessoas, grupos ou organizações que fazem parte (stake) dos temas tratados, seja como participantes ativos no processo, seja como afetados das medidas a serem tomadas, contudo observa a necessidade de se fazer a diferenciação, pois em sua opinião nem todos stakeholders têm a mesma importância.

Para o presente trabalho, a melhor conceituação está na descrição de Perrot (1996, p.340). Em sua visão, os administradores devem, então, avaliar, constantemente, a importância dos stakeholders à luz de cada questão estratégica.

#### 2.4.2 A Análise de *Stakeholders* aplicada ao Setor Público

Segundo Perrot (1996), a análise dos *stakeholders* é de fundamental importância para implementação das estratégias, uma vez que possibilita a identificação dos grupos de interesses, facilitando, assim o processo de alianças estratégicas. O autor destaca que os *stakeholders* têm sido definidos como aqueles indivíduos ou grupos que têm interesse na organização que são afetados por suas ações. Afirma, também, que na estratégia do setor privado é prática comum selecionar mercados que ajudarão uma organização a alcançar seus objetivos.

Contudo, as organizações do setor público, têm de ser receptivas às consequências políticas de suas estratégias, onde a ênfase muda, portanto, de dependência do mercado para um conjunto de considerações políticas, econômicas e legais mais complexo. Os estrategistas devem, portanto, levar em conta todos os grupos (por exemplo, stakeholders) que afetam ou são afetados pelas estratégias da organização.

A Figura 16 é uma representação gráfica da atuação dos *stakeholders* num ambiente operacional do setor público.

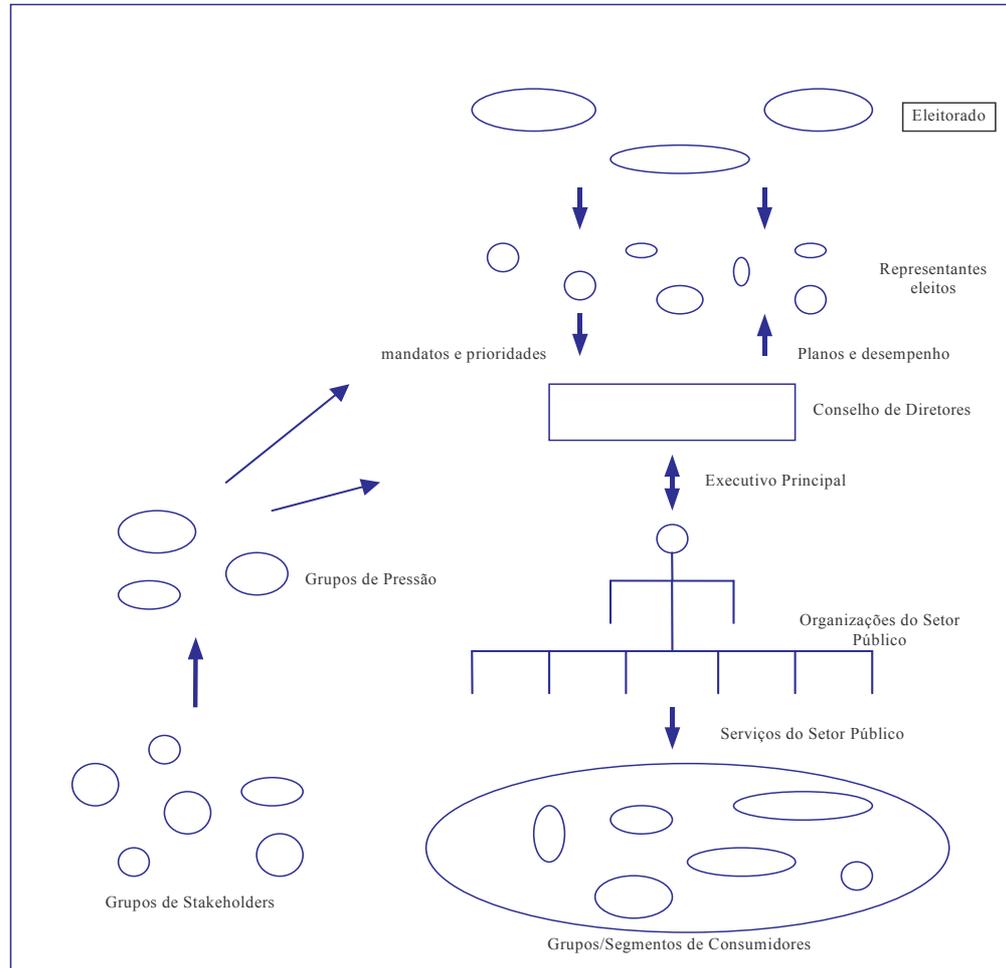
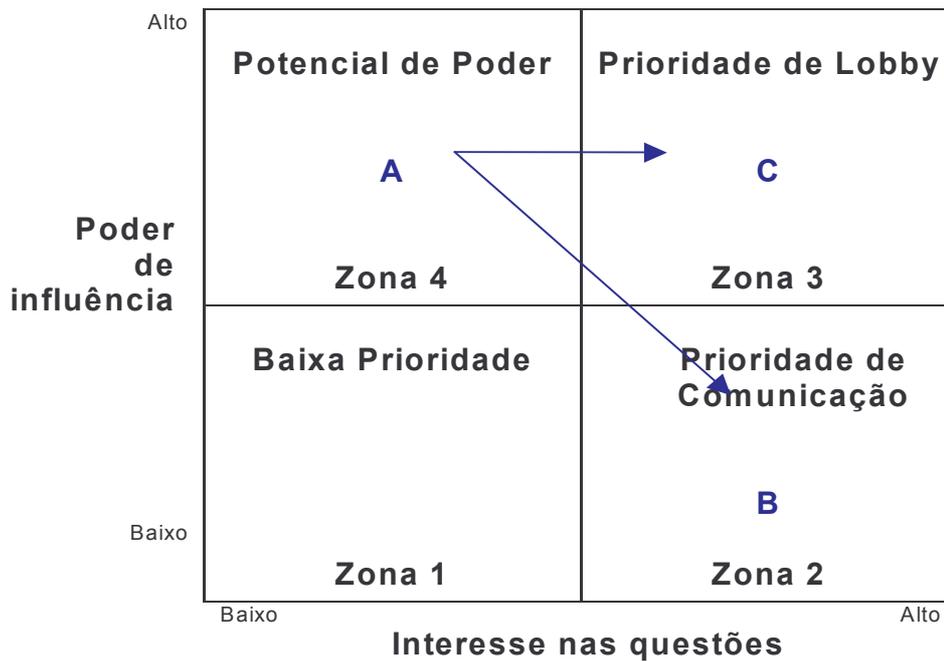


Figura 16: Ambiente Operacional do Setor Público a partir da Análise de Stakeholder

Fonte: Adaptado de Perrott (1996).

A análise se completa quando se associa a Matriz de Ação dos Stakeholders, conforme se observa na representação da Figura 17. Para explicar de que maneira ocorre à atuação dos stakeholders, Perrott descreve que as mesmas são uma combinação entre o poder de influência e os interesses nas questões, nas zonas de atuação entre os principais stakeholders.



- A — B Colaboração ou aliança potencial
- A — C Potencial movimento

Figura 17: Matriz de Ação dos Stakeholders.

Fonte: Adaptado de Perrott (1996).

As bases do relacionamento entre o poder de influência e o grau de interesse nas questões, podem ser entendidas como elementos de colaboração e/ou aliança potencial ou potencial movimento, conforme descreve o autor:

**Baixa Prioridade (Zona 1)** – Grupos de stakeholders nessa zona têm uma baixa prioridade de atenção por causa da combinação de seu relativamente baixo poder de influência percebido na organização ou na questão, e seu baixo nível de interesse na questão. Já que a questão se desenvolve, ou seja, apresenta-se dinâmica, então, as circunstâncias podem mudar.

**Comunicação Prioritária (Zona 2)**. – Nesse ponto de alto interesse dos stakeholders, estes são percebidos como tendo relativamente baixa base de poder de influenciar a questão ou a organização.

**Lobby Prioritário (Zona 3)**. – Aqui, o alto nível de interesse e a alta combinação de poder identificam os grupos de stakeholders para ação prioritária.

**Potencial de Poder (Zona 4)**. – A combinação de alto poder e baixo interesse dos grupos de stakeholders deveria ser tratada com respeito já que eles têm o potencial de se tornarem apoiadores ou adversários em questões específicas se sua situação de interesse mudar.

Sendo assim, análise de cada zona permite a demonstração do potencial da análise de *stakeholder* como um instrumento de desenvolvimento de estratégias, principalmente nas áreas governamentais, onde o importante é a compreensão dos movimentos sociais e seu comportamento, que podem indicar os momentos de colaboração e alianças potenciais  $A \Rightarrow B$ , bem como o potencial de movimento que ocorre quando os stakeholder se deslocam de  $A \Rightarrow C$ .

#### 2.4.3 Principais *Stakeholders* do Plano Plurianual - PPA

Para melhor compreensão dos grupos de interesse que podem afetar o curso da implementação das estratégias e conseqüentemente o Plano Plurianual, a Figura 17 é uma representação gráfica dos principais *stakeholders* envolvidos na elaboração, execução e aprimoramento do Plano.



Figura 18: Principais *Stakeholders* do PPA

Sendo assim, cada *stakeholder* assumirá os seguintes papéis:

- **Ministério do Planejamento** – é o guardião do modelo do Plano Plurianual – PPA, é a unidade da estrutura governamental responsável pela manutenção do Plano, através de um sistema de acompanhamento feito por monitoria;
- **Ministério da Fazenda** – é o ministério responsável direto pelo cumprimento das metas fiscais responsáveis pela estabilidade econômica; a ele está a responsabilidade por intermédio do Tesouro a alocação dos recursos orçamentários e financeiros do PPA;
- **Presidência da República** – é o principal *stakeholder* do PPA, a ele interessa principalmente os resultados obtidos nos programas que compõem o Plano;

- **Órgão Setorial** – são todas unidades setoriais dos ministérios que compõem a estrutura organizacional do governo federal, são responsáveis pelo planejamento, orçamento e gestão. Também são conhecidos como SPOA – Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, a quem compete a responsabilidade de apoio aos gerentes e dirigentes quando o assunto é PPA;
- **Monitor** – é o elo entre as unidades setoriais e gerentes no processo de gestão do Plano. Atuam como agentes facilitadores do processo de implementação das ações e estratégias do PPA;
- **Congresso Nacional** – é o órgão com competência legal para alterar as estruturas do Plano, propondo emendas e destinando recursos orçamentários e financeiros na execução do PPA;
- **Ministro** – é a autoridade máxima do ministério que responderá diretamente ao Presidente pelos resultados obtidos juntamente com o Gerente do Programa, dele se espera toda orientação estratégica na condução da negociação política e alterações das ações contidas no PPA;
- **Gerente** – é o fator crítico de sucesso do modelo de planejamento, orçamento e gestão por programas. Para cada programa há um só gerente responsável designado pelo chefe da pasta ao qual está vinculado o programa, entre suas funções encontra-se a de planejar a execução do Programa, formar e motivar a equipe, negociar compromissos com as parcerias externas e internas; além de manter o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – SIGPLAN, ferramenta de TI responsável pelo acompanhamento da implementação estratégica do PPA;
- **Sociedade** – sobre ela recairá os resultados da implementação estratégica do PPA, que estão sendo executadas por intermédio das ações dos Programas. Será também da sociedade que partirá a maior pressão quando das alterações de rumo nas estratégias, pois a mesma dispõe de um grau elevado para formular alianças estratégicas.

Conclui-se, então, que Análise de *Stakeholder*, juntamente com a TI, pode auxiliar o planejamento estratégico público, no processo de implementação das estratégias, uma vez que pode identificar os grupos de interesses e principalmente o potencial das alianças estratégicas que podem ser construídas. Por sua vez a TI servirá como a ferramenta que possibilitará a integração desses atores sociais no processo de planejamento, seja pela disponibilização de informações, ou seja, pela capacidade de agregar grandes volumes de informações.

## 2.5 A Análise de *Stakeholder* e a Tecnologia da Informação como Suporte na Implementação da Estratégia no Setor Público

### 2.5.1 Os *Stakeholder* na Implementação da Estratégia no Setor Público

Da Silva (2001, p.58), afirma que algumas técnicas consideram o macroambiente, como a análise das variáveis ambientais, a análise de cenários e a análise de *stakeholders*, e outras consideram o ambiente operacional, como a análise de mercado, a análise da concorrência e a análise da competitividade. Todavia, essas técnicas por não serem excludentes, podem ser usadas concomitantemente.

Segundo Cancellier (1998, p. 121), o processo de avaliação ambiental é uma atividade permanente dos dirigentes e, embora monopolizem o poder de decisão, estes indivíduos estimulam e incitam a participação de várias pessoas ou grupos que lidam com questões importantes para a vida organizacional a colaborarem neste processo. Desse modo, os funcionários são convidados a exteriorizar suas avaliações de fatores internos ou externos da empresa, conforme suas atividades envolvam estes fatores.

Os formuladores das estratégias também são os responsáveis pela sua implantação, inexistindo, assim, a pernicioso separação entre estrategistas e o objeto da estratégia, considerada essa uma das falácias do planejamento estratégico.

- **Objetivos** : A definição de objetivos nas empresas estudadas é feita de forma bastante genérica, mas ao mesmo tempo é considerado como um fator de grande importância para a empresa e influi na escolha estratégica. Uma característica importante dos objetivos encontrados nas empresas estudadas é a flexibilidade. Assim, o ajuste dos objetivos ou metas com a realidade ambiental não encontra tantos obstáculos quanto nas grandes empresas.

- **Ambiente externo** : observar e identificar novas oportunidades é a grande

preocupação das análises do ambiente externo das pequenas empresas estudadas. As ameaças são secundárias, demonstrando maior importância às tarefas de construir e crescer do que às de solucionar problemas.

- **Ambiente interno** : Existe uma tendência no sentido de concentrar esforços em um número reduzido de habilidades principais. As pequenas empresas estudadas evitam sair de suas habilidades básicas e filtram a escolha de oportunidades de acordo com o seu potencial de complementaridade e adequação em relação a elas.

Além disso, a aproximação e interação dos grupos dirigentes com os *stakeholders* facilita a compreensão das forças que influenciam a empresa. Verifica-se que a trajetória das micro e pequenas empresas para o futuro, especificada em seus planos de longo prazo ou estratégicos, torna a empresa muito menos vulnerável às intempéries dos ambientes de mudanças empresariais.

Na realidade, as mudanças vêm ocorrendo em uma velocidade tão espantosa que vai se tornando cada vez mais difícil antecipá-las. Mas, analisando os eventos anteriores e subsequentes de cada uma dessas mudanças, observa-se que elas deixam pistas que indicam a concretização de suas ocorrências. Para que essas mudanças integrem o previsto pelo plano é de fundamental importância a utilização de ferramentas de controle estratégico como as medidas de desempenho.

No Setor Público, o ambiente da formulação estratégica, como demonstrado no PPA 2000-2003, verifica-se a ausência de ferramentas e métodos que permitam a identificação dos grupos de interesses (*stakeholders*), pelo contrário, o que se observa é uma definição determinística onde a orientação estratégica do Presidente da República somada à previsão de recursos da União por ministérios são suficientes para elaboração e orientação estratégica do modelo de elaboração dos programas que compõem o referido Plano.

Segundo Monteiro (1997, p.21-3), há “um paradigma analítico que considera a política econômica como resultado da interação social, sob instituições de Governo representativo”. Conhecer as regras do jogo da política no Brasil é de fundamental importância na implementação das Escolhas Públicas. Sendo assim, torna-se importante que se conheça o processo de formação das alianças estratégicas construídas a partir dos grupos de *stakeholders*.

Também se faz necessário a disponibilização de um sistema de informações que disponham de variáveis que condicionem ou pelo menos aglutinem as tendências e os movimentos dos principais stakeholders envolvidos, que podem mudar o curso da ação estratégica do planejamento público ou até mesmo as políticas públicas, podendo de certa forma, traduzi-se em um jogo.

Monteiro (1997) apresenta um conjunto de funções matemáticas para caracterização do jogo das políticas públicas no Brasil. Este modelo na verdade é uma adaptação do modelo da *Public Choice* da Universidade de Chicago dos Estados Unidos.

Dadas as preferências dos agentes de decisão, os resultados de política econômica serão aqueles decorrentes das regras que predominam no processo político. A ênfase da análise passa, assim, da escolha de *resultados* substantivos para a escolha de regras ou *processos*. Tais preferências definidas no conjunto dos processos *derivam-se* dos diferentes resultados que podem ser produzidos em cada processo. Por implicação, os processos herdaram a instabilidade desses resultados finais, como, de resto, a escolha de processos herda essa instabilidade, e assim por diante. À Constituição cumpre a finalidade de truncar essa regressão infinita, permitindo estabelecer um *lócus* de expectativas estáveis. Qualquer exploração analítica sobre processos ou resultados das escolhas públicas requer que se especifique um modelo de governo (ou do Estado). Identificam-se um rol de participantes (ou jogadores),  $r_i$ , e um conjunto de regras,  $R$ , a serem observadas no desenrolar do jogo e que definem, inclusive, a apuração do resultado e a alocação de prêmios e penalidades; e, em face de tais regras, cada participante escolhe entre as estratégias que lhe são disponíveis,  $E_{ij}$ , segundo um critério de maior utilidade individual,  $c_i$ .

$$(r_i, E_{ij} (c_i) | R) \quad (1)$$

é a definição do jogo de políticas econômicas, e que  $i$  e  $j$  são índices, respectivamente, das classes agentes de decisão, como relacionadas acima, e das classes de estratégias a que pode recorrer cada um desses agentes. Os conjuntos de regras,  $R$ , define a extensão e o grau da interdependência dos participantes, sendo de especificação complexa, pois envolve regras *constitucionais*, que são comuns a todos os subjogos, e regras *próprias* de cada subjogo (assim, por exemplo, no jogo da legislatura, os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal prevalecem com esse conjunto específico de regras.).

Define-se um subjogo tanto para um mesma classe do rol,  $r_i$  (isto é, a todo  $i$  corresponde um subjogo, na competição de grupos de interesses, por exemplo), como para cada interação de agentes de duas ou mais classes distintas (na supervisão legislativa da burocracia, por exemplo). Assim,  $R$  pode ser estabelecido como:

$$R = (R^*, R_i) \quad (2)$$

onde  $R^*$  e  $R_i$  são, respectivamente, as regras válidas para *todo* o jogo (ou *regras constitucionais*) e as regras pertinentes apenas ao  $i$ -ésimo jogo. Essas instituições políticas são, igualmente, um conjunto de contratos, com duração e abrangências variadas. Num extremo, estão as regras constitucionais,  $R^*$ , caracterizadas por sua vigência de longo prazo, ampla abrangência e elevados custos de recontração – donde sua potencial estabilidade. Já as regras do processo legislativo – um exemplo de  $R_i$  – são de vigência menos longa, sua incidência é mais restrita e de alteração mais simples ou não-consensual.

Na estilização da relação (1), ressalta a extensão em que os diferentes agentes de decisão cooperam. Tal cooperação estará condicionada pelas regras do jogo, que acabam por definir os limites do exercício de racionalidade por parte de cada um desses agentes. Nessa perspectiva

analítica, a cooperação (ou a busca do bem-estar social) não requer, necessariamente, que esses agentes sejam *altruístas* ou *benevolentes*. A benevolência e o altruísmo podem existir, mesmo no mundo de comportamentos *individualistas*, decorrendo, toda via, de induções geradas no conjunto *R*.

Desse modo, transfere-se à *arquitetura* das instituições políticas a função de promover a cooperação social – o que, numa visão convencional, é tido como uma virtude necessária dos agentes de decisão. Ou, dito de outro modo, o fato de os participantes do jogo de governo representativo serem tido como maximizadores de seu próprio bem-estar não pretende ser uma opção de validade empírica, e sim uma decorrência do interesse em estabelecer um conjunto de regras que *funcionem bem*, independentemente de quais sejam os comportamentos individuais desses participantes.

Portanto, na tarefa de reforma das instituições políticas, a ênfase estaria muito menos em reeducar os indivíduos do que em reformular as regras da interação social.

A Figura 19 consiste em uma representação gráfica da Formação das Escolhas Públicas no Jogo de Políticas Econômicas, proposta por Monteiro (1997). Ela representa a movimentação dos jogadores (*stakeholders*) no complicado jogo dos interesses políticos.

### FORMAÇÃO DAS ESCOLHAS PÚBLICAS - JOGO DE POLÍTICAS ECONÔMICAS -

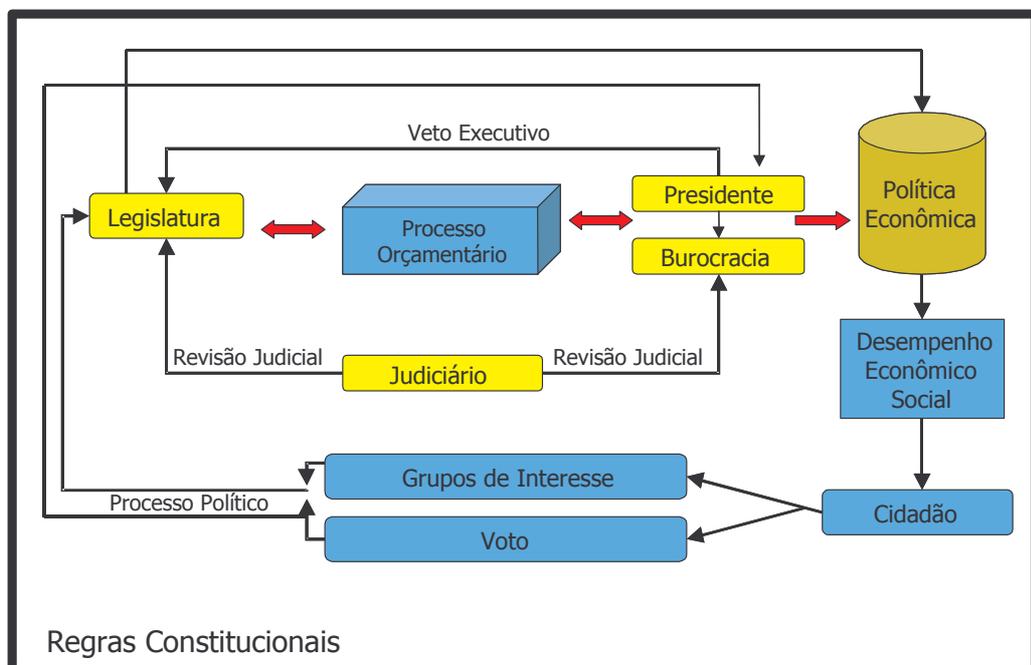


Figura 19: Jogo das Políticas Econômicas.

Fonte: Adaptado de Monteiro (1997).

Se o jogo das escolhas públicas é algo complexo, onde os grupos de interesses exercem influências, como afirma Monteiro (1997) e Perrott (1996), a metodologia do PPA 2000-2003 deveria ou pelo menos deixar claro, a necessidade de identificação desses grupos, pois os mesmo podem, a partir de um processo de alianças políticas, alterar o curso da política econômica e conseqüentemente o desempenho social, que afeta diretamente os cidadãos, como descreve graficamente a Figura 19.

Para Monteiro (1997) os participantes do jogo são:

- Os **políticos**, em sua atuação nas escolhas majoritárias da legislatura e, muito especialmente, por sua atribuição de decidir quanto à mudança nas regras constitucionais;
- Os **burocratas**, em uma relação de monopólio bilateral com a legislatura patrocinadora;
- O **presidente da República**, sob cuja autoridade opera a burocracia governamental;
- Os **juízes**, que fazem a **revisão** das decisões da legislatura e da burocracia;
- Os **cidadãos**, no papel de eleitores da representação legislativa e do presidente da República.

O autor destaca que os grupos de interesses interagem no jogo para obter e consolidar os maiores ganhos possíveis, seja pela obtenção ou ampliação de um direito exclusivo (rent-seeking), seja pela sua eliminação ou atenuação (rent-avoidance). Essa mesma racionalidade induz o grupo de interesse a alocar seus recursos, na tentativa de viabilizar benefícios ou privilégios, juntos às suas diversas fontes de suprimento (além da legislatura, o Executivo e o Judiciário, bem como as jurisdições estaduais e municipais).

Perrott (1996) afirma que os administradores devem, então, avaliar, constantemente, a importância dos stakeholders à luz de cada questão estratégica.

Both stakeholder opinion/attitude and public sector manager action may vary according to the circumstances of the issue under consideration. For example, if a public sector organization were contemplating a change to its budget, stakeholders such as customers, trade unions, suppliers and other

public sector organizations, may express a particular opinion and may want to exert power or influence final outcomes.<sup>5</sup>

Embora possa haver uma variedade de critérios que serão de interesse das preocupações dos *stakeholders* na administração das organizações, dois serão de vital interesse.

O primeiro é o **nível de interesses** que os grupos de stakeholders têm na questão em um dado momento. O segundo é o **poder ou influência** que eles podem trazer para apoiar a organização do setor público e suas estratégias relacionadas à questão. O nível de interesse de um grupo de *stakeholders* em uma questão irá indicar se uma organização necessita considerar estratégias tais como pesquisas em profundidade e comunicação desenvolvida com a clientela.

Estes são os elementos vitais no processo de implementação da estratégia no Setor Público, onde se conclui a importância da análise de *stakeholder* como uma ferramenta para impulsionar o planejamento estratégico público bem como a implementação e revisão das estratégias, um vez que possibilita aos dirigentes públicos um leque de alternativas para formulação e estabelecimento de alianças estratégicas.

### 2.5.2 A importância da Tecnologia da Informação no Setor Público

Segundo Rodrigues *apud* Agrasso Neto (1999, p. 57-8), a TI compreende todos os recursos tecnológicos para armazenagem, tratamento e recuperação de dados, que são então transformados em informações úteis à sociedade.

Devido à utilização da TI, importantes transformações ocorrem neste momento, principalmente à medida que rotinas físicas ou intelectuais originalmente realizadas por pessoas são gradualmente, e de forma irreversível, substituídas por rotinas executadas por máquinas. Entretanto, muito mais importante do que estes casos localizados será o impacto global que a TI terá na organização e no funcionamento das organizações empresariais (Rodrigues, 1995).

---

<sup>5</sup> NT - A importância dos stakeholders depende da existência de uma questão específica considerada pela administração. Ambos, a opinião e atitude dos stakeholders e a estratégia de ação do administrador do setor público podem variar de acordo com as circunstâncias da questão sob consideração. Por exemplo, se uma organização do setor público estivesse considerando uma mudança para sua linha de serviços oferecidos, causada por alterações em seu orçamento, stakeholders tais como consumidores, sindicatos, fornecedores e outras organizações do setor público, poderiam expressar uma opinião específica e poderiam querer exercer poder ou influência nos resultados finais

Muitas organizações estão evoluindo da típica estrutura hierárquica da sociedade industrial para estruturas com uma base operacional mais larga e um reduzido número de níveis hierárquicos. Esta transformação está sendo efetivada buscando as seguintes melhorias:

- redução de perdas de comunicação entre o topo da organização e seu nível hierárquico mais baixo;
- maior autonomia dos níveis operacionais, delegando maior responsabilidade e poder para a base da organização;
- eliminação dos filtros de comunicação introduzidos pelo nível de gerência intermediária, principalmente com relação à filtragem de problemas, a soluções e novas idéias.

Isoldi (2000, p.13) afirma que nas organizações públicas, a absorção de tecnologia é lenta e isto pode ser um fator de risco.

Na esfera governamental a absorção de novas tecnologias e as mudanças organizacionais ocorrem de forma mais lenta, devido a sua estrutura de funcionamento, limitada pela superestrutura jurídica e esquemas de financiamento amarrado pelos orçamentos anuais. O fator de risco que no âmbito privado é parte integrante do seu planejamento estratégico, no setor público é substituído por prudência e receio de implementar novas alternativas. O erro não é visto como parte possível de sua estratégia, levando os gestores de políticas públicas a não arriscarem, o que limita sua evolução em um mundo onde a inovação é parte integrante do sucesso.

Saur (1996, p. 4) apresenta três paradigmas para descrever a importância da tecnologia da informação na área pública.

- **Paradigma político:** abertura das informações, invertendo a regra dominante no passado recente. De agora em diante, toda informação governamental deve ser pública, exceto aquelas que por sua natureza especial devam ser reservadas (como por exemplo, informações de Estado, dados privados de pessoas como registros médicos e fiscais). A consequência prática será o aparecimento de sistemas mais úteis ao cidadão, e não restritos à burocracia;
- **Paradigma tecnológico:** não há lugar para sistemas que nos escravizem a fornecedores ou marcas, sejam hardware ou de software, sejam nacionais ou estrangeiros. Precisa-se mais do que nunca de plataformas tecnológicas abertas, onde a competitividade de fornecedores pode ser realmente exercida, e através das quais os investimentos públicos serão melhor preservado.

- **Paradigma da natureza organizacional:** voltado para a Reforma mais específica do Aparelho do Estado, e diz respeito à missão estratégica operacional das atuais empresas públicas de processamento de dados e seu relacionamento com a administração direta, seja no âmbito federal, estadual ou municipal.

Saur (1996) afirma que no Brasil as empresas públicas de informática estão em crise, e esta crise não é só de natureza financeira. Há que se mudar a mentalidade, do ambiente fechado para um ambiente aberto e conclui ao se referir às empresas de processamento público “Aqueles que não se transformarem, redefinindo seus papéis no novo Aparelho do Estado que está surgindo no Brasil, vão ficar sem clientes, e desaparecerão”.

Finger e Brand (2001, p. 165) afirmam que as organizações do setor público são mais burocráticas e que isto é um grande desafio para implementar práticas gerenciais.

Por motivos históricos, as organizações do setor público são, geralmente, também mais burocráticas do que as do setor privado. Como resultado, as organizações do setor público constituem um desafio particular às pessoas que procuram colocar conceitos de organização de aprendizagem numa prática gerenciais.

Nadler (1994) *apud* Agrasso Neto afirma: o uso da TI para conseguir melhor encadeamento não constitui uma nova arquitetura organizacional.

Mas a criação de processos de trabalho apoiados na tecnologia que atravessam as fronteiras organizacionais, e o projeto de processos de trabalho baseado em equipe ajudado por ferramentas baseadas em sistemas são, evidentemente, avanços direcionais.

Embora o objetivo de um administrador não seja criar uma nova arquitetura apenas para fazer com que o trabalho ande, poderá ser vantajoso para os administradores reconhecer que podem estar trabalhando para o paradigma de um novo projeto organizacional, em sua tentativa de estender a aplicação da TI.

O aumento do encadeamento tenderá a apagar as fronteiras externas e facilitar as alianças entre muitas empresas. Quando o encadeamento se generaliza, surge um “mercado eletrônico” que substitui as estruturas rígidas, antes existente.

Isoldi (2000, p.13) afirma que a tecnologia de informação permite a realização de programas avançados, mas sozinha não é suficiente para atingir os objetivos propostos: liderança, gerenciamento estratégico, estruturas organizacionais,

relacionamentos entre órgãos, mecanismos de financiamento, políticas de informação, participação e aceitação do público são igualmente cruciais no desenvolvimento de serviços efetivos para o próximo século. É uma combinação de fatores técnicos, organizacionais, econômicos, humanos e políticos.

Embora a metodologia do PPA 2000-2003 tenha disponibilizado o Sistema de Informações Gerenciais de Planejamento – SIGPLAN como a ferramenta de apoio à implementação do Plano, o mesmo não contempla os aspectos da mudança organizacional, o acesso total as informações, e nem a identificação dos grupos de interesses como afirma Saur (1996) e Perrott (1996).

O uso da TI no Setor Público de forma adequada, combinando os diversos fatores apontados na referência bibliográfica, irá contribuir para mudança cultural necessária ao processo de modernização do Estado. Assim, a sociedade poderá, a partir da formação dos grupos de *stakeholder*, exercer o papel mais ativo no controle dos gastos públicos, além de poderem participar ativamente do planejamento público.

### 2.5.3 A Tecnologia da Informação como Ferramenta do Planejamento

Segundo Laurindo (2002, p.35-8), a tecnologia da informação pode exercer papéis importantes nas organizações. Dois modelos permitem visualizar como, em linhas gerais, a TI está relacionada à estratégia e à operação do negócio da empresa: o *grid estratégico* de McFarlan (1984) e a *matriz de intensidade de informação* de Porter e Millar (1985).

O Grid Estratégico permite analisar impacto no negócio da empresa de aplicações de TI presentes e futuras, definindo quatro ‘quadrantes’, cada um representando uma situação para a empresa: suporte, fábrica, transição e estratégico.

- **Suporte:** a TI tem pequena influência nas estratégias atual e futura da empresa;
- **Fábrica:** as aplicações de TI existentes contribuem decisivamente para o sucesso da empresa, mas não estão previstas novas aplicações que tenham impacto estratégico;
- **Transição:** a TI passa de uma posição mais discreta (quadrante ‘suporte’) para uma de maior destaque na estratégia geral da empresa;
- **Estratégico:** a TI tem grande influência nas estratégias geral da empresa. Tanto as aplicações atuais quanto as futuras são estratégicas, afetando diretamente o negócio da empresa.

A Matriz de Intensidade da Informação analisa o ‘quanto’ de informação está contido no processo e no produto, considerando a cadeia de valor. Em

empresas cujos produtos e processos contêm muita informação, os sistemas de informação têm grande importância.

Considerando as reflexões de Laurindo pode-se, a partir dos quadrantes da **transição** e do **estratégico**, constatar-se que a TI se torna elemento de suporte ao processo de planejamento e a implementação da estratégia.

Ao citar Henderson e Venkatraman (1993), destaca o modelo de alinhamento estratégico por eles concebidos, que revela a importância da TI dentro das empresas. O modelo proposto está baseado não só em fatores internos das empresas, como tradicionalmente eram concebidos os sistemas de informação, mas também em fatores externos (mercado), guardando semelhança com o modelo tradicional da Escola do *Design* na análise de SWOT.

Segundo Laurindo (2002), dois conceitos são importantes nesse modelo: o 'ajuste estratégico' (relação entre estratégia e infra-estrutura) e a 'integração funcional' (relação entre função TI e negócio, nos âmbitos estratégico e infra-estrutura).

Pode-se, então, concluir a importância da TI como ferramenta de apoio ao processo de desenvolvimento e implantação do planejamento estratégico bem como na implementação das estratégias empresariais.

#### 2.5.4 A Análise de *Stakeholder* para Impulsionar a Estratégia

Denominados como indivíduos ou organizações que se interessam positivamente ou negativamente pela execução das ações estratégicas, os *stakeholders* podem afetar significativamente o curso das ações do planejamento estratégico como alterar o foco da implementação das estratégias. Esse processo ocorre pela coalizão de interesse e poder de influência.

O conceito de *stakeholder* foi aplicado segundo Thais Corral<sup>6</sup> (2002) na Agenda 21, que foi responsável pela discussão das novas políticas globais no meio ambiente, acrescentou como uma nova definição de *stakeholders* a definição de atores sociais.

---

<sup>6</sup> CORRAL, Thais. A Contribuição da Rio-92 para o Avanço da Sociedade Civil: o caso específico do Movimento de Mulheres. Disponível em [http://www.memoriadomeioambiente.org.br/projeto/down/thais\\_corral.doc](http://www.memoriadomeioambiente.org.br/projeto/down/thais_corral.doc). Acesso em 18-2-2003.

Sem uma tradução precisa para o português, a palavra indica o ator social que tem um interesse em questão e que por causa disso trabalhará para articulá-lo e negociá-lo com os demais atores sociais. É necessário usar esse conceito por causa da natureza complexa e, portanto, conflituosa, do desenvolvimento sustentável. Ao mesmo tempo em que é preciso legitimar as demandas específicas de cada um dos setores da sociedade civil, é preciso criar um contexto em que essas demandas sejam acordadas e negociadas. O conceito reconhece os limites da realidade dentro da qual interagem os diferentes atores sociais e a necessidade de eles aprenderem a trabalhar em conjunto para alcançar um consenso, sem perda das especificidades.

O conceito de stakeholder acarretou uma nova classificação dos setores da sociedade civil. Ao ser introduzida na Agenda 21, essa classificação acabou se firmando e então sendo utilizada tanto internacional quanto nacionalmente em praticamente todos os fóruns em que ocorre a participação da sociedade civil. A classificação da Agenda 21 contém 9 categorias, a saber: **Mulheres, Jovens, Empresários, Autoridades Locais, Comunidade Científica, População Indígena, ONGs, Agricultores, e Sindicatos.** Alguns desses setores não fazem parte do que classicamente se define como sociedade civil, no seu caráter não-governamental. É o caso das autoridades locais, que apesar disso, são consideradas atores relevantes cuja função, nos planos de desenvolvimento sustentável, tem que ser redefinida e promovida no mesmo patamar de outros setores da sociedade civil. Ao articular os atores governamentais com os principais atores civis, o conceito de stakeholders dá um importante passo na legitimação das parcerias entre eles.

Pode-se observar, então, que a análise de *stakeholder* serve para impulsionar e potencializar o processo de implementação estratégica. No caso da Agenda 21, resultado dos trabalhos realizados na conferência Rio-92, conforme destacou a autora, esta análise tornou-se importante para identificação de nove categorias de *stakeholders* (atores) para dar uma nova denominação de sociedade civil, com vista a promover a articulação entres esses atores, além de aprimorar o processo de participação democrática.

No estudo de caso a ser analisado, será destacado: o processo de planejamento do setor público com base em quatro aspectos: as práticas de gestão; o processo de planejamento; o uso da tecnologia da informação; e os sistemas de avaliação.

A exemplo da TI, pode-se concluir que a Análise de *Stakeholder* é um elemento importante impulsionar a implementação da estratégia, resgatando assim um princípio importante da Escola do *Design*, ou seja, considerar para o processo de desenvolvimento do planejamento estratégico a alteração do ambiente interno e externo, bem como as ameaças e oportunidades que podem, a partir de banco de dados estruturados, oferecer aos administradores e gestores informações importantes no processo de tomada de decisão.

## 2.6. Modelo Proposto

### 2.6.1 Definição do Modelo Proposto

Como resultado da revisão bibliográfica e da análise do processo de elaboração do PPA, adotada pelo governo federal, verificou-se a necessidade de se propor à inclusão de novos parâmetros para o processo de formulação do planejamento estratégico público, que amenizassem as contradições históricas da alocação de recursos frente à realidade de um mundo que passa por grandes transformações sociais e tecnológicas, e especialmente na implementação das ações estratégicas.

Na metodologia do PPA ficou evidenciado, principalmente pelos resultados obtidos na execução do Plano, que a maior dificuldade apontada pelos gerentes, técnicos, dirigentes está no processo de articulação e disseminação das informações, no processo de implementação das ações do PPA, este fato se decorre pela ausência de mecanismos que identifiquem claramente os grupos de interesses e de um suporte mais adequado de TI.

Assim, a revisão crítica dos modelos apresentados nas escolas de planejamento, permitiu a identificação de características, variáveis e etapas similares às das práticas de formulação do planejamento público adotadas no PPA, sendo que as Escolas do *Design* e do Planejamento apresentaram-se com maior peso, ou seja, ficou evidenciado que o processo de planejamento tem três fases distintas: o primeiro que concebe a estratégia; o segundo que estabelece a escolha da estratégia e os mecanismos a serem utilizados no processo de planejamento; finalmente o terceiro que trata da implementação de estratégias, que deram origem ao modelo proposto denominado Planejamento Estratégico com base na Análise de *Stakeholder* e Tecnologia da Informação - PETISTK.

Esse modelo foi concebido a partir das idéias concebidas na Escola do *Design*, idéias estas propostas por Steiner, Ansoff, Andrews, mas também foram importantes os conceitos apregoados por Mintzberg (2000), segundo este, as estratégias pretendidas serão descartadas em face de estratégias emergentes. Também foi importante o estudo realizado por Rezende (2002), que promoveu o alinhamento do Planejamento Estratégico da Tecnologia da Informação – PETI ao Planejamento Estratégico Empresarial – PE.

A intenção do presente modelo é o de reformular as práticas utilizadas para desenho dos planos e programas governamentais, a partir de novos elementos estratégicos, que considere os resultados, mas que também inclua a identificação de *stakeholder* e TI para implementação de estratégias.

A Figura 20 é a representação gráfica do modelo proposto, que sugere como etapas da formulação do planejamento público três momentos distintos: o primeiro que concebe o Plano de Estratégia (premissas); o segundo que estabelece o Estudo do Planejamento (ferramentas de apoio); e o terceiro dos Planos e Programas (implementação e revisão do processo).



Figura 20: Modelo de planejamento estratégico com base na análise de stakeholders e tecnologia de informação.

## 2.6.2 Descrição dos Momentos do Modelo Proposto

### 2.6.2.1 1º Momento – Plano de Estratégia

O primeiro momento é de fundamental importância para a formulação do planejamento estratégico público. Nele estão definidas as características que nortearam o plano de governo que são: a orientação política; o estudo dos cenários econômico/político; e a orientação estratégica. A partir desta premissa, pretende-se estabelecer o resgate do elo de tangibilidade entre os problemas da sociedade e a realidade macroeconômica e organizacional do governo face às transformações sociais e tecnológicas.

Segundo Foucault (2001, p.281) a arte de governar, deve responder essencialmente à seguinte questão: como introduzir a economia – isto é, a maneira de gerir corretamente os indivíduos, os bens, as riquezas no interior da família – ao nível da gestão de um Estado? Então, governar um Estado significará, portanto estabelecer a economia ao nível geral do Estado, isto é, ter em relação aos habitantes, às riquezas, aos comportamentos individuais e coletivos, uma forma de vigilância, de controle tão atenta quanto à do pai de família.

No Plano da Estratégia que consiste na definição das principais linhas estratégicas a serem implementadas no planejamento público, as questões da economia, bem como da política, não podem ficar ausentes do processo de formulação, pois afetará diretamente as ações na hora de se implementar as estratégias, isto é, a política e a economia, no ambiente do setor público é dependente de um amplo espaço para negociação e formação de alianças, envolvendo um grande número de grupos de *stakeholders*.

Por política torna-se importante às definições proposta por Bobbio *apud* Bovero (2000, p. 159) que afirma em um sentido mais clássico que o conceito de política pode ser compreendido como derivado do adjetivo de *polis* (*politikós*), significando tudo aquilo que se refere à cidade, e, portanto ao cidadão, civis, públicos e também sociáveis e sociais, o termo *política* foi, segundo o autor, transmitida por influência da grande obra de Aristóteles, intitulada Política, que deve ser considerada o primeiro tratado sobre a natureza, as funções, as divisões do Estado, e sobre as várias formas de governo, isto é, de reflexão, não se importa se com intenções meramente descritivas ou também prescritivas, sobre as coisas da cidade.

Ao se excluir do processo de formulação do planejamento público, as questões apresentadas no Plano da Estratégia, ou seja, orientação política, cenários econômicos e políticos bem como a orientação estratégica, tão importante ao convívio social e das relações de poder e Estado, está se praticando, como bem afirma Garcia (2002) na “procustomania”, que se traduz em ações promovidas pelos tecnocratas, que insistem em amputar a realidade social emoldurando-a, em processos simples, sem levar em conta realidade problematizadas, que sob a ótica destes técnicos pode ser representada em cenários de perfeitas previsíveis.

Assim, para que se obtenha uma efetividade das estratégias e ações do planejamento público, há que se adotar no processo de formulação do Plano toda a análise necessária sobre a política e a economia, para que no processo de implementação das estratégias, a partir das alianças promovidas entre os *stakeholders* obter os resultados esperado no planejamento.

#### 2.6.2.2 2º Momento – Estudo de Planejamento

No segundo momento a proposta do modelo introduz um conjunto de ferramentas para viabilização do planejamento estratégico público. Na verdade é uma reunião das melhores ferramentas disponíveis na literatura para o suporte do planejamento estratégico público.

Segundo Nicolau; Cario; Campos (2002, p. 33) antes do surgimento do padrão atual de tecnologia, o paradigma, vigente no período de 1920/30 a 1970/80 era o fordista, caracterizado pelo desenvolvimento da tecnologia para linha de montagem como uma técnica dominante na organização do trabalho. Essa técnica reduzia os movimentos dos trabalhadores e o tempo de espera para a produção a partir da integração das fases do processo produtivo através da esteira rolante.

Por outro lado, segundo os mesmo autores, a partir de 1970/80, instaura-se um novo padrão de produção como resultado de esforços públicos e privados direcionados a encontrar uma solução para os problemas decorrente do esgotamento do paradigma tecno-econômico anterior. Surgem, então, inovações fundadas na microeletrônica, tecnologia digital e tecnologia da informação e ocorrem modificações organizacionais voltadas à redução das hierarquias ocupacionais, à flexibilização do processo produtivo, como objetivo de desenvolver forma de interligação de empresas, entre outros aspectos.

No Estudo do Planejamento, considera um dos mais importante momento para formulação do planejamento público, os resultados das transformações sociais, políticas, econômicas e tecnológicas, remetem a inclusão de novos parâmetros para se estabelecer uma boa leitura do ambiente onde ocorre o processo de implementação das estratégias públicas. Existem inúmeras ferramentas de apoio ao suporte do planejamento.

No modelo proposto – que trata especificamente do planejamento público –, estão listadas e exemplificadas um conjunto de ferramentas: a análise de *stakeholders*; a análise de valor; e a análise de viabilidades, sendo estas responsáveis pela leitura do ambiente. Por outro lado, a tecnologia da informação; a tecnologia da qualidade; e a tecnologia de acompanhamento são ferramentas de suporte ao processo de implementação, controle e revisão das ações contidas no planejamento estratégico público. Na presente pesquisa e no estudo de caso apresentado, estão em evidência a análise de *stakeholder* e a TI como suporte ao processo de implementação de estratégias públicas.

Quando Castells (2001, p. 147) tratou do Estado-Rede, dos efeitos da globalização econômica e instituições políticas na era da informação, afirmou que no Brasil, como no resto do mundo, o Estado continua sendo um elemento essencial de regulação econômica, de representação política e de solidariedade social. Mas dentro de importantes limites estruturais e culturais e com formas de atuação que são historicamente novas. Assim, pode perceber-se, segundo o autor, uma nova forma de Estado que denominado Estado-rede, como forma institucional que parece ser eficaz para responder aos desafios da era da informação.

Então, ao se incorporar ao processo de formulação do planejamento público, novas práticas e ferramentas de leitura das realidades sociais, concorre-se para um processo de evolução que permitirá uma aproximação com os interesses sociais, que estão traduzidos na identificação dos principais *stakeholders*. Por sua vez, há que se utilizar às facilidades advindas da TI que permitem a agregação de grande volume de informação, além de possibilitar uma maior transparência dos resultados obtidos. É nesse contexto que a TI torna-se um instrumento de fundamental importância para o processo de implementação de estratégia, que permite a integração dos interesses sociais à nova concepção de Estado-rede, fruto dos novos paradigmas da sociedade que emerge no século XXI.

### 2.6.2.3 3º Momento – Planos e Programas

O terceiro momento é o mais crítico para análise dos gestores e administradores públicos no modelo proposto. Neste momento ocorre todo o processamento das informações, e está fortemente dependente do plano da estratégia e do estudo de planejamento. É neste processo que o gestor público pode rever todo planejamento estratégico, através de teste de viabilidade e avaliações periódicas de seus indicadores. Assim, permitirá o estabelecimento de novos planos táticos e novas orientações estratégicas.

Segundo Trosa (2001, p.301) a tendência internacional hoje se concentra na mensuração dos resultados das organizações visando a maior eficácia e transparência. Na verdade, a avaliação tende a ser de alguma forma relegada a segundo plano, como técnica muito complicada e superada. Segundo a autora, uma reabilitação da avaliação é necessária, do contrário veremos os sistemas de gestão girar em torno de melhorias dos procedimentos, deixando de lado as questões profundas da vida pública. Assim, conclui, que a idéia é combinar, de alguma maneira, diversos tipos de avaliações. No modelo proposto a ferramenta indicada foi o *Balanced Scorecard* por se tratar de metodologia e de ferramenta ao mesmo tempo.

Finalmente, o modelo deverá ser implantado na seqüência em que cada momento foi apresentado. Contudo, no primeiro momento, é recomendado à análise situacional, proposta por Matus (1996) com vista à identificação do mega problema os macro-problemas associados, permitindo, assim, que os mesmos sejam estruturados em plano e/ou programas.

### 2.6.3 Considerações Finais a cerca do Modelo Proposto

O modelo proposto será utilizado no estudo de caso, contudo, o que se buscará, são apenas as evidências, que suportam características das etapas do planejamento: plano de estratégia, estudo do planejamento e plano e programas.

Finalmente, destaque-se que no capítulo três, a base do modelo foi bastante detalhada, lá estão relatadas o conteúdo e a forma de implementação e as contribuições esperadas.

## 2.7 O Estudo de Caso: Programa de Modernização da Polícia Federal

### 2.7.1 Apresentação do Estudo de Caso

Com o objetivo de evidenciar as etapas características do modelo proposto, foi selecionado o Programa de Modernização da Polícia Federal, por ser considerada a época um modelo de gestão e ser o pesquisador um agente facilitador no processo de gestão e controle. O estudo de caso foi realizado no Ministério da Justiça, onde se buscou identificar as práticas de gerenciamento dos programas do PPA e os modelos adotados no desenvolvimento do planejamento estratégico e na criação dos programas que compõem o Plano Plurianual 2000-2003 – PPA.

Inicialmente se busca identificar de que maneira os gerentes tomam suas decisões estratégicas, voltadas ao gerenciamento de seus programas e, se a tecnologia da informação disponibilizada, bem como os sistemas de informação permitem, entre outras a identificação dos *stakeholders*, a disponibilização das informações, as práticas de controle e o processo de avaliação e revisão, para que verificar sua influência na implementação de estratégia pública e do planejamento contidas no PPA

#### 2.7.1.1 Aspectos pesquisados no Estudo de Caso

Buscou-se identificar inicialmente se as práticas de elaboração do planejamento estratégico utilizavam ferramentas de tecnologia da informação e se existiam métodos para identificação de grupos de interesse e mensuração de indicadores.

Em seguida, buscou-se identificar de que forma a tecnologia da informação se converge para as práticas do planejamento estratégico, e de que maneira estão organizadas as informações, e quais são os sistemas de informação que estão disponibilizados para suporte aos gerentes, que instrumentos de avaliação da gestão estratégica estão a sua disposição e de que forma os mesmos se interagem com os pressupostos da qualidade total.

Pesquisou-se, também, a infra-estrutura tecnológica (software e hardware), disponibilizada para sustentação do modelo proposto no PPA 2000 – 2003, identificando a interação com o ambiente externo. Para tanto se faz necessário o detalhamento do processo de planejamento estratégico no Ministério da Justiça, uma vez que o Ministério é o órgão setorial responsável pela multiplicação dos

conhecimentos advindos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, bem como pela manutenção e atualização das informações referente ao planejamento na Pasta da Justiça, para então determinar a sua influência no processo de implementação das estratégias do PPA e em especial as contidas no Programa de Modernização da Polícia Federal.

#### 2.7.1.2 O Processo de Planejamento Estratégico do Ministério da Justiça

O processo de Planejamento Estratégico do Ministério da Justiça – MJ segue a orientação do Sistema Nacional de Planejamento, que está sob a responsabilidade do Ministério do Planejamento. Para elaboração dos programas do MJ, que fazem parte do PPA 2000-2003, foram tomados por base os documentos da Presidência da República “Orientação Estratégica da Presidência da República” e o documento “Orientação Estratégica do Ministério da Justiça para Elaboração do Plano Plurianual 2000-2003”, que resultaram em vinte e três programas finalísticos<sup>7</sup>, são eles:

1. ASSISTÊNCIA A VÍTIMAS E A TESTEMUNHAS AMEAÇADAS
2. ASSISTÊNCIA JURÍDICA INTEGRAL E GRATUITA
3. ATENDIMENTO E LEGALIZAÇÃO DE ESTRANGEIROS NO PAÍS
4. COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER
5. COMBATE AO CRIME ORGANIZADO
6. CONTROLE DO TRÁFEGO INTERNACIONAL EM PORTOS, AEROPORTOS E FRONTEIRAS
7. DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE
8. DEFESA DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR
9. DEFESA ECONÔMICA E DA CONCORRÊNCIA
10. DIREITOS HUMANOS, DIREITOS DE TODOS
11. EDUCAÇÃO E SEGURANÇA NO TRÂNSITO
12. ETNODESENVOLVIMENTO DAS SOCIEDADES INDÍGENAS
13. GESTÃO DA POLÍTICA DE DIREITOS HUMANOS
14. GESTÃO DA POLÍTICA NA ÁREA DA JUSTIÇA
15. MODERNIZAÇÃO DA POLÍCIA FEDERAL
16. PAZ NAS ESCOLAS
17. PROTEÇÃO DA ADOÇÃO INTERNACIONAL
18. RECONHECIMENTO DE UTILIDADE PÚBLICA
19. REESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO
20. REINSERÇÃO SOCIAL DO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI
21. SEGURANÇA DO CIDADÃO
22. SEGURANÇA NAS RODOVIAS FEDERAIS
23. TERRITÓRIO E CULTURA INDÍGENAS

---

<sup>7</sup> Dados relativos ao exercício de 2001

O processo de planejamento está sob a responsabilidade da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração - SbP, órgão vinculado a Secretaria Executiva, que por delegação de competência transferiu as responsabilidades para Diretoria de Programas.

Os Programas e Ações do Ministério da Justiça no PPA estão sendo monitorados e avaliados no aspecto da gestão, pela Coordenação-Geral de Planejamento Setorial, órgão pertencente à estrutura da SbP, sob a responsabilidade do Coordenador-Geral, que promove o monitoramento por meio de uma rede de informações compartilhadas. A Figura 21 é a representação gráfica do fluxo da informação e da gestão dos programas.



Figura 21: Fluxo da Informação e Coordenação do Programas dos PPA no Ministério da Justiça.

Esta estrutura permite que as informações sejam compartilhadas com todos os técnicos a partir de orientações estratégicas emanadas dos diversos *stakeholders* envolvidos no processo de planejamento, bem como dos fluxos de informações

oriundas do SIGPLAN, repassando a todos os gerentes e dirigentes do Ministério da Justiça.

Nesse sentido, utiliza-se uma rede lógica do MJ, sistema de e-mail e pasta compartilhada nas estações de trabalho, workshops, seminários e oficinas de análise situacional.

Como método de trabalho, para o planejamento estratégico, são utilizados os pressupostos do Método do Planejamento Estratégico Situacional – PES, que foi idealizado por Carlos Matus (1996). Também são utilizadas outras ferramentas como reuniões gerenciais com grupo de gerentes de áreas complementares (Polícia Federal, Secretaria de Estados, e demais órgãos da estrutura do MJ), onde a técnica de *brainstorm*, dentre outras são utilizadas, o que permite um debate democrático, onde as opiniões dos gerentes bem como as dos técnicos de planejamento são aproveitadas na construção coletiva das definições estratégicas.

A revisão do processo de planejamento estratégico e dos programas do PPA se dá no início de cada ano, mais especificamente em janeiro, embora algumas das atividades se iniciem em outubro do ano anterior, no mesmo período as unidades executoras das ações podem rever seus processos de acordo com as demandas sociais, propondo inclusão de novas ações ou até novos programas.

Na revisão dos programas do MJ no PPA são promovidas Oficinas de Análise Situacional, onde os gerentes são estimulados a projetarem cenários, análise de problemas, a partir das restrições orçamentárias e demandas sociais sob a orientação estratégica do Ministro de Estado da Justiça e orientação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão além da Presidência da República.

Após a revisão dos dados, eles são encaminhados para a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI para avaliação e validação do processo revisional. Destaca-se que, durante todo o processo de revisão, o mesmo é acompanhado por um monitor da SPI, que serve de agente facilitador.

Enfim, este é o processo de formulação do planejamento estratégico do Ministério da Justiça, não estão aqui contempladas todas as riquezas dos trabalhos realizados pela Coordenação-Geral de Planejamento Setorial. Contudo, se faz necessário em trabalhos futuros, uma pesquisa sobre os resultados alcançados a partir desse modelo de gestão adotado pela Coordenação de Planejamento Setorial do Ministério da Justiça, que em parte já atende as proposições do modelo proposto.

### 2.7.2 O Programa de Modernização da Polícia Federal – Objeto do Estudo

Para verificar a influência da tecnologia da informação no processo de gerenciamento dos programas do PPA a partir da análise de *stakeholder*, foi escolhido o Programa de Modernização da Polícia Federal. Essa escolha se deve ao acesso as informações e pelo desenvolvimento de suas ações no conjunto dos vinte e três programas da Pasta da Justiça.

A Polícia Federal tem um efetivo de sete mil profissionais em todo país. São delegados, peritos criminais, agentes, escrivãos e outros profissionais atuando no combate a todo tipo de contravenção.

Em 1999 instaurou 31 mil inquéritos, sendo 81% relativos à divisão fazendária, contra a emissão de documentos ou dinheiro falso, falsidade ideológica e peculato. A atuação da Polícia Federal não se restringe a este tipo de crime. Ela é responsável pelo combate a retirada ilegal de madeira, extermínio de animais silvestres, tráfico de drogas, de crianças, contrabando de produtos agropecuários, minerais, e de veículos furtados.

O programa Modernização da Polícia Federal busca melhorar a segurança dos cidadãos, através do reaparelhamento e atualização do setor. Além de investir em equipamentos e instalações, ele prevê a capacitação de pessoal. É sobre esta perspectiva que o governo federal procura dar uma resposta firme no combate ao crime organizado, mas também o de demonstrar a sociedade a importância de ter uma polícia mais eficiente.

### 2.7.3 Objetivo do Programa de Modernização da Polícia Federal

Aprimorar a estrutura e o modelo operacional, gerencial e a capacidade executiva do policiamento federal.

Principais ações desenvolvidas:

- ▶ Integração dos sistemas de informações das polícias federais (Promotec).
- ▶ Estruturação do sistema integrado para o combate ao narcotráfico e o controle de armas.
- ▶ Aquisição de equipamentos, viaturas, e aeronaves para Policiamento Federal.

- ▶ Construção e ampliação de edifícios para melhorar e ampliar a ação da Polícia Federal.

#### 2.7.4 Justificativa Social do Programa de Modernização da Polícia Federal

Em decorrência dos erros na elaboração das estratégias político-administrativas de décadas passadas, observa-se como resultado nos dias atuais o enfraquecimento das instituições de segurança, a institucionalização da corrupção e a abertura do País para a criminalidade internacional, transformando o Brasil em um País de fronteiras abertas.

A Polícia Federal, como órgão da administração direta do Governo Federal responsável pelas atividades de Polícia Judiciária da União, se coloca à frente dessa situação, apontando suas deficiências e vulnerabilidades e propondo soluções concretas e exeqüíveis, que têm como base fundamental a vontade, a lealdade e a competência, como forças motoras, por excelência, capazes de impulsionar a idéia de modernização e viabilizar a implementação das medidas adequadas.

Em decorrência da complexidade das atribuições constitucionais e da sua situação atual, a Polícia Federal tem enfrentado dificuldades extremas na execução de suas ações, convivendo com a escassez de recursos de toda ordem e conduzindo o País a uma condição de extrema vulnerabilidade.

Nesse particular, é fundamental a atuação permanente da Polícia Federal, em termos de vigilância e patrulhamento, para a detecção, interceptação e combate aos ilícitos praticados ao longo de toda a faixa de fronteira, como: A retirada ilegal de madeira; A exterminação de animais silvestres; O contrabando de produtos agropecuários e de mineração; Entrada e fixação ilegal de estrangeiros; Internação de laboratórios de refino de drogas; Tráfico de crianças; Tráfico de entorpecentes; Contrabando de Armas; Saída de veículos de estrangeiros, sem o devido recolhimento de multas; e Saída de veículos de brasileiros, furtados e roubados.

No entanto, essas atividades são executadas de forma precária e somente nos pontos fixos onde não há recursos suficientes sequer para abastecimento de viaturas e as equipes policiais, que se encontram há muito fixadas nesses locais, estão totalmente desmotivadas e apresentando baixos índices de produtividade.

A solução ora apresentada tem por objetivo a modernização e o reaparelhamento da Polícia Federal, no âmbito de recursos humanos, materiais, financeiros e

organizacionais, capaz de garantir os meios necessários ao cumprimento integral da sua missão constitucional. Como diretriz principal, definiu-se que essa solução deve estar baseada num tripé fundamental:

- **do ponto de vista tecnológico:** apoiada no desenvolvimento tecnológico internacional, de forma a equiparar a Polícia Federal com as forças policiais dos países desenvolvidos;
- **do ponto de vista operacional:** centrada na experiência, criatividade e lealdade de todos os servidores, assegurando a implantação das soluções propostas;
- **do ponto de vista financeiro:** suportada por recursos oriundos de fontes diversas na expectativa de não onerar os cofres da União.

Essa solução, denominada de Programa de Modernização da Polícia Federal, incorpora várias ações e está inserido no direcionamento maior do Governo Federal, modernizando as atividades da Polícia Federal e resgatando a sua capacitação para o desempenho das atribuições constitucionais, tendo como meta fim o crescimento do desempenho da Polícia Federal ao término da implantação total do Programa em questão. Observa-se desde já a preocupação da Polícia Federal em dotar toda ação policial de instrumento de tecnologia de informação para que os resultados sejam alcançados.

#### 2.7.5 Modelo de Gestão da Informação no Programa de Modernização da PF

A gestão da informação no DPF passa por um processo de revisão de processo, onde está sendo redesenhado o seu planejamento. Este novo desenho busca, entre outras coisas, o aprimoramento das operações de repressão ao crime organizado, bem como a modernização da infra-estrutura técnica policial, com a implantação e implementação dos projetos Pró-Amazônia e Promotec, sendo estes partes integrantes dos: SISTEMA DE PROTEÇÃO DA AMAZÔNIA - SIPAM e do SISTEMA DE VIGILÂNCIA DA AMAZÔNIA – SIVAM.

### 2.7.5.1 Objetivos do SIPAM e SIVAM

SIPAM – Integrar, avaliar e difundir conhecimentos que permitam ações globais e coordenadas na região amazônica.

SIVAM – Coletar, processar, produzir e difundir dados de interesse das organizações integrantes do Sipam.

Para o processo de modernização ao DPF contratou-se a Fundação ATECH, que tem como atribuições o gerenciamento, a fiscalização da instalação de equipamentos, a alocação de equipe técnica com conhecimento e experiência nas ferramentas, as soluções e sistemas a serem utilizados, com a finalidade de transferir gradativamente à equipe técnica do DPF a tecnologia inserida na solução, execução de testes de aceitação relativos aos equipamentos e sistemas, cujo produto final se enquadra na modalidade de “Estudo Elaborado”.

A Fundação ATECH é uma fundação sem fins lucrativos, de abrangências nacionais e internacionais, criada com o objetivo primordial de atender a uma necessidade fundamental do Governo Federal: integrar soluções e absorver tecnologia externa com relação a projetos de interesse e segurança nacional, como os Projetos SIVAM/SIPAM, controle do espaço aéreo brasileiro, plataforma de lançamento de foguetes, automação de embarcações da marinha brasileira, dentre outros, assegurando a implantação dos empreendimentos de forma aberta, a fim de permitir futuras adequações e expansões, mantendo a capacitação em mãos brasileiras. Buscou-se superar as dificuldades técnicas em estabelecer um modelo de aquisição de equipamento de alta tecnologia e sistemas inteligentes junto a SOFREMI - Société Française d'Exportation de Matériels, Systèmes et Services du Ministère de l'Intérieur. A Figura 22 é a representação gráfica do fluxo de aquisição.

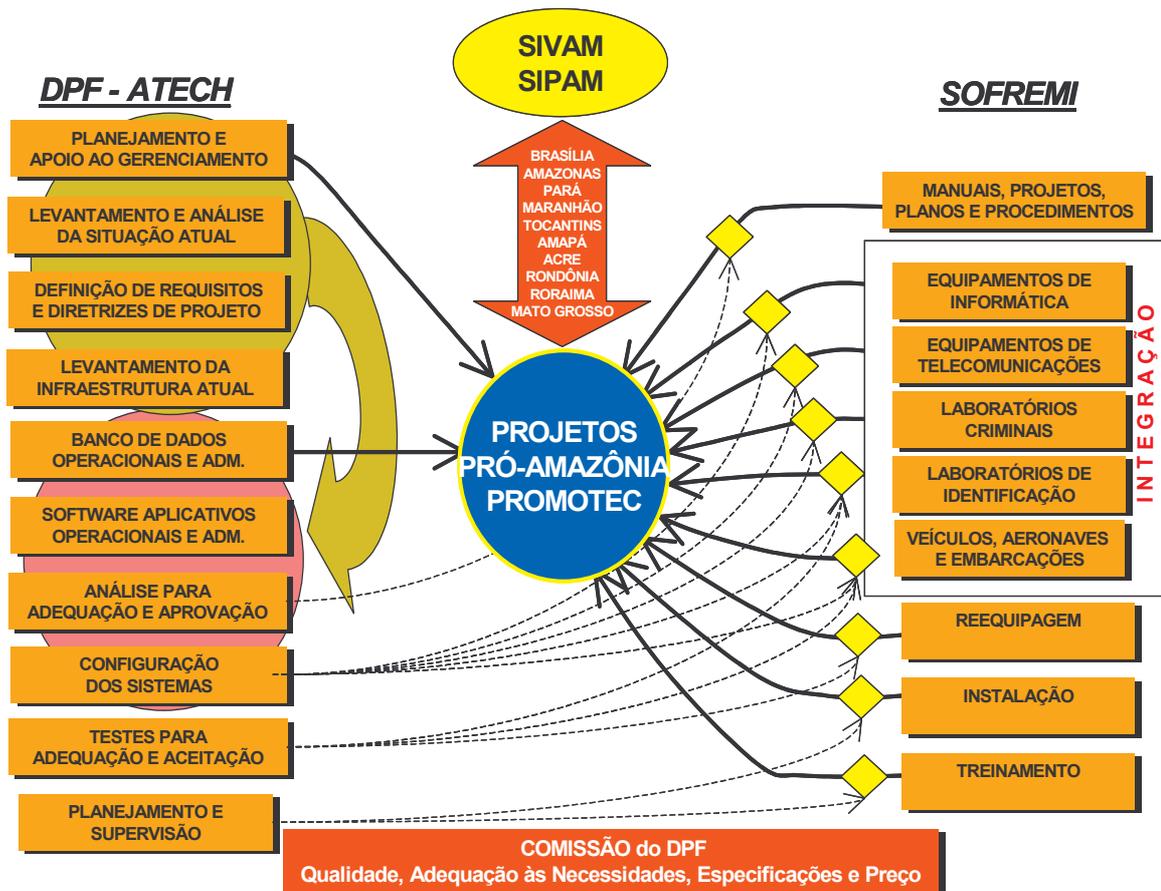


Figura 22: Fluxo de Aquisição de Equipamentos para Pró-Amazônia e Promotec

Fonte: Palestra do DPF (2001)

A SOFREMI – Société Française d'Exportation de Matériels, Systèmes et Services du Ministère de l'Intérieur, é uma empresa estatal francesa, constituída de acordo com as leis da França, e controlada pelo Ministério do Interior francês, contratada para adquirir equipamentos, materiais, serviços e peças de reposição de equipamentos de alta tecnologia e de uso restrito, para a implantação dos projetos Pró-Amazônia e Promotec.

Para o efetivo desenvolvimento dos projetos, os recursos foram divididos em dois subsistemas: Subsistema de Telecomunicações e o Subsistema de Informática, representados na Concepção do Sistema, destacados na Figura 23, que atendem diretamente os fatores apontados por Saur (1996), a transparência e a acessibilidade das informações em tempo real.

## Concepção do Sistema



Figura 23: Concepção do Sistema

Fonte: Palestra DPF (2001)

Essa concepção de estrutura em subsistemas que se interagem demonstram que a Polícia Federal tem noção clara de quanto é importante que a informação flua em seus processos organizacionais. Contudo, verifica-se a necessidade de criação do espaço para aprendizado organizacional e a avaliação dos cenários políticos/econômicos, bem como a análise dos principais *stakeholders*.

O Subsistema de Telecomunicações é responsável pelas ações de apoio estratégico, cadastro e consulta de dados operacionais, localização e qualificação de recursos, rastreamento e localização. A Figura 24 é a representação gráfica do Subsistema de Telecomunicações, pois ele representa a resposta de integração de todos os processo de comunicação na Polícia Federal.

## Subsistema de Telecomunicações

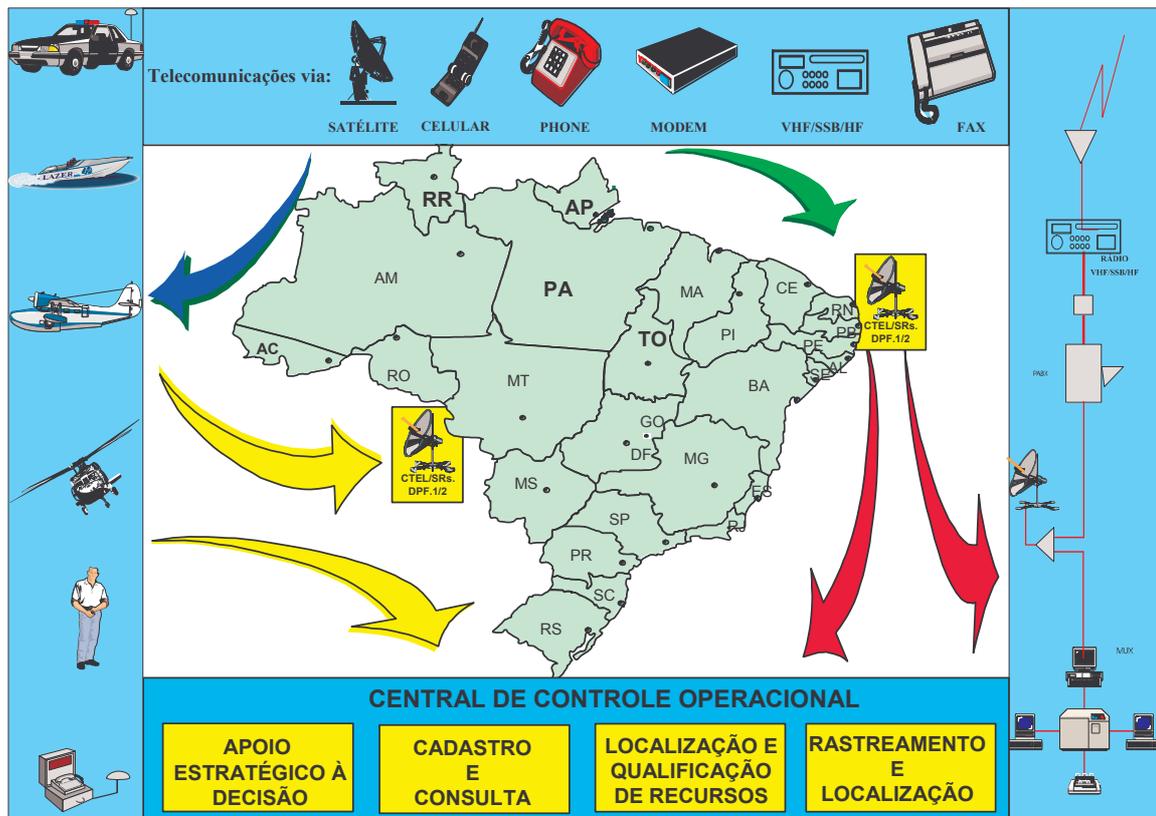


Figura 24: Subsistema de Telecomunicações.

Fonte: Palestra do DPF (2001)

Por outro lado o Subsistema de Informática representado pela Figura 25 visa atender todo o fluxo de informação por meio de recursos de teleprocessamento, permitindo o apoio e monitoramento estratégico, além de promover a interligação dos demais subsistemas, contribuindo diretamente para consecução dos resultados operacionais da Polícia Federal.



Figura 25: Subsistema de Informática

Fonte: Palestra do DPF

Desta forma, a Polícia Federal espera atingir os fatores determinantes de sua ação policial que são esperadas pela sociedade, além de atender suas atribuições constitucionais, e estão relacionadas a ações de: prática de crimes contra a comunidade indígena; implantação do mercosul; aumento da produção de maconha no nordeste; crimes ambientais / conflitos fundiários; crimes de “pistolagem”; trabalho escravo; crime organizado; expansão da justiça federal; e exacerbação da violência, que estão no Pró-Amazônia e no Promotec.

Objetivos do Pró-Amazônia e do Promotec dentro do DPF

- ampliar, efetivar e solidificar a presença do DPF em todo o território nacional;
- elevar o nível de capacitação técnica e operacional do DPF, através do reaparelhamento técnico-científico (ANP, COINF, INC, CTEL, INI);
- reciclar, aumentar, capacitar e treinar o efetivo do DPF;

- implantar meios de transportes adequados à região e tipo de operação a ser realizada (aéreo, terrestre, fluvial);
- combate sistemático ao crime organizado;
- modernizar, agilizar, aprimorar e promover a segurança da fiscalização do tráfego internacional (patrulhamento e fiscalização de aeroportos, rios, portos e orla marítima) e
- desenvolver e implantar um programa de qualidade total, divulgando resultados.



Figura 26: Área de Abrangência do Pró-Amazônia e Promotec

Fonte: Palestra do DPF (2001)

Assim, verificou-se que no Programa de Modernização da Polícia Federal, os novos paradigmas do planejamento estratégicos, bem como os fatores apontados Saur (1996) estão contemplados, contudo, há que se pensar na integração dos subsistemas, na criação do ambiente de aprendizagem.

Para tanto, e para atender o requisito da aprendizagem e disseminação da metodologia do planejamento estratégico, deverá se valer, dentre alternativas, da Academia Nacional de Polícia, incorporando-se a ela a metodologia do ensino a distância, para que em um futuro próximo possa se transformar em uma

Universidade Cooperativa focada no tema de Segurança Pública, além de estabelecer em seus sistemas a capacidade de identificação dos grupos de interesse envolvidos nas ações estratégica da Polícia Federal para promover e ampliar o raio de atuação do planejamento estratégico público.

## **2.8 Conclusões do Estudo de Caso**

A metodologia do PPA não foi fator determinante para as ações contidas no Programa de Modernização da Polícia Federal, mas sim a sua realidade e cultura interna do Departamento de Polícia Federal.

O Programa apresentou bons resultados, não em função das orientações contidas na metodologia do PPA, mas sim pela capacidade de articulação dos dirigentes com o Ministério da Justiça e pelas alianças estratégicas construídas com outros ministérios o que mantém uma relação direta com a identificação dos principais *stakeholders*.

A utilização de TI foi importante, pois permitiu com que seus dados, após modernização de algumas unidades, uma maior efetividade nas ações policiais traduzidas em uma menor taxa de mortalidade de policiais em operação e de um sistema de inteligência mais efetivo.

Quanto aos demais resultados do PPA, os mesmo foram efetivos, mas não determinantes, pois as suas decisões eram contingenciadas pela área econômica, embora se reconhecesse à importância do planejamento, a efetividade estava nas habilidades dos dirigentes em contornar os obstáculos e na capacidade do gerente em construir alianças estratégicas. Isso pode revelar a ausência de uma análise situacional, além das características do modelo proposto, ou seja, orientação política, análise de cenário político e econômico, e da orientação estratégica, tão importante para o processo da implementação das estratégias públicas.

## 2.9 Considerações Finais do Capítulo

Após a revisão bibliográfica dos conceitos apresentados da análise do PPA e do Estudo de Caso, verificou-se a ausência de elementos que permitissem ao administrador público, seja ele um ator político ou gestor, estabelecer alianças que facilitem o processo de implementação das estratégias públicas.

De igual modo, foi possível rever os conceitos atribuídos ao Planejamento Estratégico em suas diversas escolas e sua tendência ao futuro; a importância da Análise de *Stakeholder*, as possibilidades que a TI tem em oferecer na obtenção de resultados, onde se constatou que a tecnologia atual está mais acessível e aberta, permitindo maior integração entre as partes com redução de custos.

Também se evidenciou que no processo de elaboração do planejamento público e na implementação de suas estratégias, especialmente no Plano Plurianual 2000-2003 – PPA, persiste uma visão determinística de seus planejadores e uma ausência de mecanismos que permitam a identificação dos *stakeholders* e um melhor aproveitamento da TI.

O resultado da pesquisa bibliográfica fortalece a necessidade de se estabelecer novos parâmetros para formulação do planejamento estratégico público, que inclua a TI e a análise de *stakeholders* como ferramentas para impulsionar a implementação das estratégias. Também se constatou que a base estratégica adotada no PPA 2000-2003 precisa ser modificada para atender às novas demandas sociais e novos paradigmas, com a inclusão de recursos novos para sustentação do alinhamento estratégico do planejamento tradicional para o planejamento estratégico com base na análise de *stakeholder* e TI.

Nesse sentido, como resultado da revisão bibliográfica e do estudo de caso, optou-se estender a pesquisa aos demais programas, a partir de um questionário, que se encontra no capítulo 3, para verificar a correlação dos resultados encontrados no Programa de Modernização da Polícia Federal com os demais programas do PPA sob a responsabilidade do Ministério da Justiça.

## 3 METODOLOGIA DA PESQUISA

### 3.1 Introdução

Neste capítulo são descritos os principais aspectos referentes ao processo da metodologia da pesquisa e como está estruturado o modelo proposto para o alinhamento estratégico do planejamento estratégico ao planejamento estratégico com base na TI e na Análise de *Stakeholders* – PETISTK.

### 3.2 Base do Modelo de Análise

#### 3.2.1 Visão Geral

O modelo do PETISTK foi construído tomando-se como base os modelos propostos nas Escolas do *Design*, do Planejamento e no Diagrama Sumário de Steiner, além da proposta de Rezende (2002) para o alinhamento do Planejamento Estratégico da TI ao Planejamento Empresarial. Assim, no modelo proposto, foi possível estabelecer: na formulação do planejamento estratégico, existem três etapas distintas: o **plano de estratégia**, o **estudo do planejamento**, e os **planos e programas**.

No **plano da estratégia** está o reconhecimento da orientação política, dos cenários econômicos e da orientação estratégica que são os elementos norteadores de todo o processo do **estudo do planejamento**.

Quanto ao **estudo do planejamento**, a partir da revisão bibliográfica, foram identificados nove fatores que sustentam o estudo do planejamento: análise de *stakeholders*; análise de ambiente; análise de valor; tecnologia da informação; *balanced scorecard*; qualidade total; sistemas de informações; e aprendizagem organizacional, recursos humanos que estão representados pela Figura 19, que servem de recursos sustentadores ao alinhamento do Planejamento Estratégico – PE para o Planejamento Estratégico com base em TI a partir da Análise de *Stakeholders*.

Finalmente, a etapa denominada de **planos e programas**, se traduz pela revisão e avaliação, realização de testes de viabilidade, com vistas ao estabelecimento de novos planos táticos e de nova orientação estratégica, estabelecendo-se assim, o ciclo contínuo de reformulação do PETISTK.

Assim, e para melhor compreensão da pesquisa, bem como dos resultados esperados, as características de cada etapa foram agrupadas em: gestão, planejamentos, tecnologia da informação e sistema de avaliação, conforme representado pela Figura 27. O modelo de alinhamento do PE ao PETISTK, que se trata de uma adaptação do modelo proposto por Rezende (2002), busca essencialmente consolidar as inovações contidas no processo de formulação do planejamento estratégico.

### Modelo de Alinhamento do PE ao PETISTK

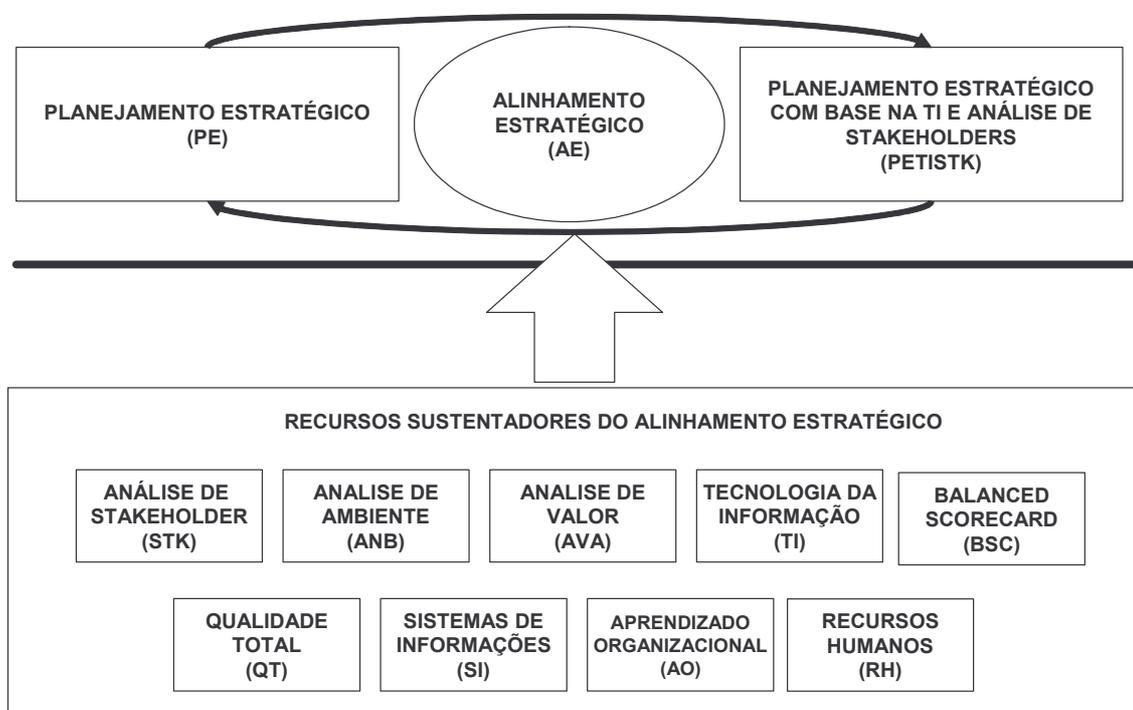


Figura 27: Modelo de Alinhamento do PE ao PETISTK<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Trata-se de uma adaptação do modelo proposto por Rezende (2002).

A Figura 28 é o detalhamento do processo que levou a construção do modelo proposto, denominado de Planejamento Estratégico com base na Análise de *Stakeholders* e Tecnologia da Informação - PETISTK.

No primeiro quadrante, estão descritos as três principais etapas do planejamento estratégico, que por sua vez estão dispostos em: Plano da Estratégia, Estudo do Planejamento, e Plano e Programas. No segundo quadrante, estão descritas as características que suportam as variáveis, objeto da pesquisa, que suportam o modelo. Finalmente, no último quadrante, estão os aspectos que serão pesquisados e analisados.

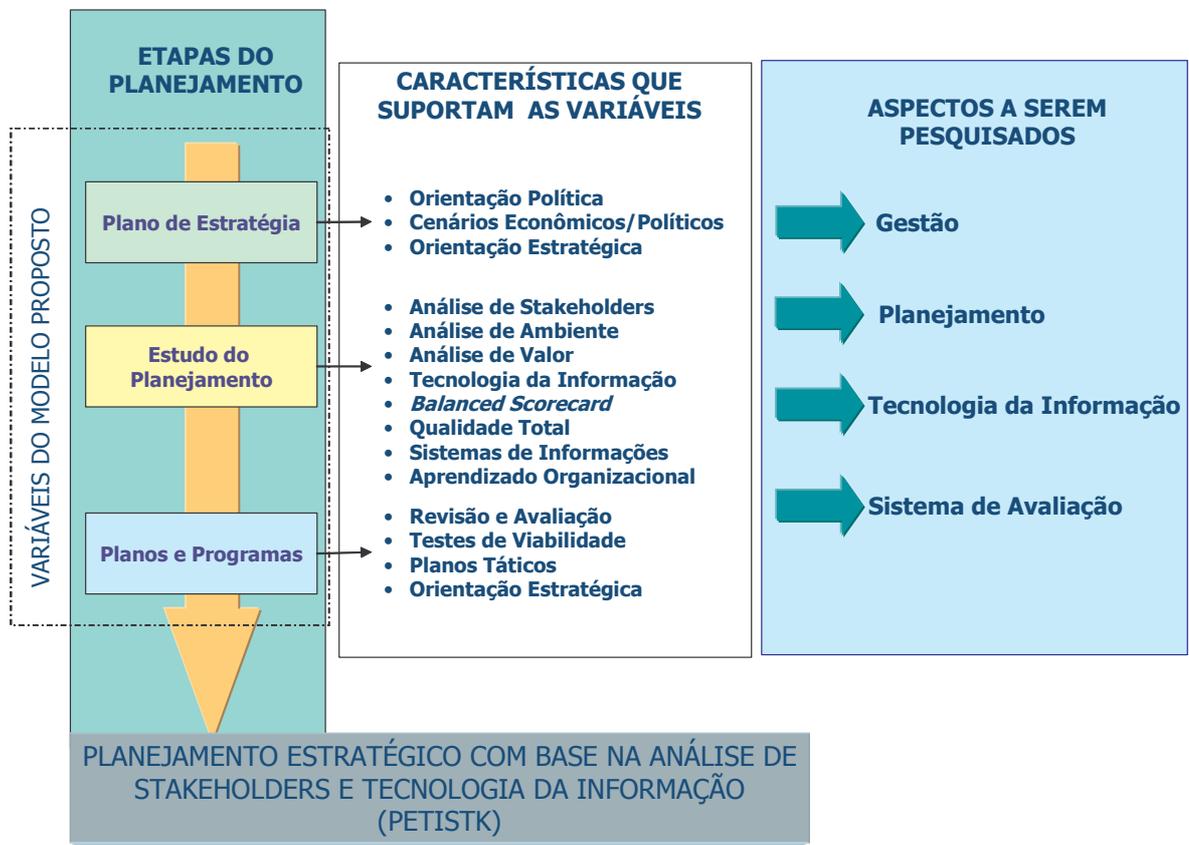


Figura 28: Visão do Processo de Construção do Modelo Proposto – PETISTK

### 3.2.2 Metodologia Utilizada

Nesta pesquisa foi adotada a estratégia de se verificar aspectos que pudessem validar o modelo proposto (PETISKT), além de identificar as características da metodologia de formulação do planejamento público, consignadas no Plano Plurianual – PPA, que estivessem contempladas na revisão crítica da literatura.

Optou-se, também, em não aplicar o modelo proposto, mas apenas uma verificação da estrutura lógica e conceitual, não partindo, portanto, de uma estrutura teórica definida a priori e nem de hipóteses claramente específicas, como sugerem diversos autores.

Para definir o método de pesquisa, essa deve ser classificada quanto ao seu objetivo e determinados os métodos de procedimento a serem utilizados. De acordo com Gil (1988), as pesquisas podem ser classificadas em três grandes grupos quanto ao objetivo: exploratória, descritiva e explicativa.

Do ponto de vista de seus objetivos, a pesquisa dessa dissertação a opção metodológica foi centrada na exploratória e descritiva, pois aborda três pontos de vista: planejamento estratégico, tecnologia da informação e análise de *stakeholders*.

A pesquisa foi essencialmente exploratória, quando se utilizou a revisão bibliográfica, das entrevistas junto aos gerentes, dos questionários e análise detalhada do processo de formulação do Plano Plurianual. Mas também foi uma pesquisa descritiva, ao relatar as características e as práticas comuns entre os diversos modelos de planejamento estratégicos estudados, possibilitando o estabelecimento de um modelo de planejamento estratégico com base na TI e na Análise de *Stakeholder*.

### 3.2.3 Etapas do Planejamento

As etapas do planejamento: o Plano da Estratégia, o Estudo do Planejamento e os Planos e Programas, foram construídas a partir das idéias contidas na Escola do *Design* e do Diagrama Sumário de *Steiner*, porque se assemelham ao processo de planejamento público e de certa forma se apresentam na maioria das escolas relatadas por Mintzberg (2000), com pequenas variações de semântica e grafia. Estas etapas estão presentes em todo o processo de formulação estratégica da maioria dos planos de governo.

Em outras palavras, pode-se afirmar que o planejamento estratégico é composto de três etapas distintas, quaisquer que sejam suas variações epistemológicas, no presente trabalho elas foram classificadas como: plano de estratégia, estudo do planejamento e planos e programas.

#### 3.2.4 Características Pesquisadas

Como já anteriormente descrito, as etapas do planejamento estão definidas em três etapas: o plano da estratégia – que está associada ao reconhecimento da orientação política, dos cenários econômicos e da orientação estratégica que são os elementos norteadores de todo o processo do estudo do planejamento; o estudo do planejamento – que representa o alinhamento do planejamento estratégico tradicional ao planejamento estratégico, a partir de oito fatores: análise de stakeholders; análise de ambiente; análise de valor; tecnologia da informação; balanced scorecard; qualidade total; sistemas de informações; e aprendizagem organizacional. Finalmente, a etapa denominada de planos e programas, que se traduz pela revisão e avaliação, realização de testes de viabilidade, com vistas ao estabelecimento de novos planos táticos e de nova orientação estratégica.

#### 3.2.5 Elementos de Análise

Para facilitar o processo de análise foram estabelecidos dois parâmetros de agrupamento de questões a serem pesquisadas: o tratamento da gestão e do planejamento e o tratamento da tecnologia da informação e os sistemas de avaliação. No tratamento da gestão e do planejamento procura-se identificar as práticas de gestão e planejamento utilizados pelas organizações públicas.

Quanto ao tratamento da tecnologia da informação e dos sistemas de avaliação, busca-se a identificação das metodologias e sistemas de informações utilizados para sustentar o planejamento estratégico público e a implementação de estratégias.

### **3.3 Descrição das Etapas do Modelo e suas Variáveis**

#### 3.3.1 Plano da Estratégia

Segundo Henderson (1989, p.3), estratégia é uma busca deliberada de um plano de ação para desenvolver e ajustar a vantagem competitiva de uma empresa. Para

Quin (2001, p.20), estratégia é um padrão ou plano que integra as principais metas políticas e seqüência de ações de uma organização em um todo coerente.

Então o Plano de Estratégia é uma das etapas fundamentais no processo de formulação do planejamento. Mintzberg (2001, p.26-7) afirma que as estratégias têm duas características essenciais: são preparadas previamente às ações para as quais se aplicam e são desenvolvidas conscientes e deliberadamente. Para o autor, as transformações do mundo real alteram o curso das estratégias previamente preparadas cedendo lugar às estratégias emergentes.

As estratégias emergentes são o resultado de um processo que considera a realidade como algo que não pode ser controlado, avaliado e emoldurado, reconhecendo-se assim a constante mutação das relações sociais, e que o ato de planejar reside no intercâmbio de problemas com afirmou Matus (1997).

Então planejar não pode ser considerado como um ato determinístico, necessariamente requer do gestor público a capacidade de avaliar e recompor suas estratégias, estabelecendo planos táticos que lhes permita, entre outros elementos estratégicos, identificar e sinalizar aonde que se quer chegar com os recursos disponíveis, observando-se constantemente a sua capacidade de poder e sua área de governabilidade, ou seja, o dirigente deverá conhecer, ou pelo menos ter identificado, os principais grupos de interesses envolvidos (*stakeholders*) no ambiente onde ocorrem as estratégias, para que possa saber o poder de influência e o grau de interesses envolvidos no processo de implementação das estratégias públicas.

Assim, o Plano da Estratégia torna-se essencial nas etapas do planejamento, uma vez que nela contempla os componentes necessários para estabelecer o elo entre as ferramentas utilizadas para o desenho dos planos e programas e o alinhamento estratégico do tomador de decisão, ou seja, a orientação política, os cenários econômicos/políticos e, finalmente, a orientação estratégica que são essenciais para a estruturação do estudo do planejamento.

### 3.3.1.1 Características Associadas ao Plano de Estratégia

Quando da verificação de um plano de estratégia inúmeras características podem ser utilizadas. No presente estudo as características orientação política, cenários econômicos/políticos, e orientação estratégica são utilizadas. Estas características são apresentadas em mais detalhe a seguir.

**a) Orientação Política** – Segundo Monteiro (1997, p.21-3), há “um paradigma analítico que considera a política econômica como resultado da interação social, sob instituições de Governo representativo”. Conhecer as regras do jogo da política é de fundamental importância na implementação das Escolhas Públicas.

Assim, Monteiro (1997) deixa claro a importância do conhecimento das regras do jogo da política, que são de fundamental importância no processo de formulação do planejamento estratégico público, bem como na definição das estratégias a serem implementadas, que serão mais efetivas, a partir deste conhecimento, que permite a visão do ambiente do setor público e dos participantes do jogo da política. Para Monteiro (1997) os participantes do jogo são: os políticos; os burocratas; o presidente da república; os juízes; e os cidadãos.

**b) Cenários Econômicos/Políticos** – Os cenários são imagens alternativas de futuro que facilitam a tomada de decisões. Elas configuram futuros possíveis ou prováveis mediante a simulação e desdobramentos de certas condições iniciais diferenciadas e a explicitação dos eventos que levariam à sua concretização.

A Técnica de Cenários, na resolução de problemas decisórios com caráter macro-social, tem-se revelado uma ferramenta eficaz e de grande utilidade. Os cenários prospectivos são uma abordagem analítica e explorativa, levantando incertezas, invocando a reflexão e questionando os possíveis desdobramentos das decisões, não apenas em termos dos objetivos postos, mas em toda a interação entre sistemas técnicos e sociais.

Outra característica da técnica de cenários é o seu poder de integrar variáveis, retratando suas inter-relações complexas e relacionando fatores quantitativos e qualitativos.

Segundo Grumbach (1997), a velocidade e a sofisticação com que os avanços tecnológicos vêm ocorrendo, em todas as áreas de atividade humana, associadas à crescente e inevitável globalização das mesmas; a imensa e quase instantânea oferta atual, tanto de informações, que devem ser processadas para o embasamento de decisões em diferentes níveis, quanto dos meios para sua transmissão e recepção; tudo isso vem fazendo com que "o mundo fique pequeno", e reduzindo a margem de erro facultada ao administrador contemporâneo. Assim, a técnica de

utilização de cenário torna-se de grande importância para a formulação do planejamento estratégico.

**c) Orientação Estratégica** – A estrutura básica do pensamento estratégico é baseada nas relações entre ambiente, estratégia e capacitação. Pina (1994). Segundo o autor, a inteligência estratégica surge e cresce na compreensão e na prática destas relações.

A exemplo da orientação política no processo de formulação do planejamento, a orientação estratégica precisa estar relacionada com as práticas de capacitação (recursos humanos) e clareza da visão (sistemas de informações) que permitam a todos a compreensão de onde se pretende chegar. Essa orientação torna-se fundamental no setor público para que os gestores não percam o foco em decorrência do sistema burocrático “legalista”, aqui descrito como as disfunções da teoria da burocracia, que se impõem quase como uma verdade absoluta no processo da gestão da administração pública.

Pina (1994) afirma que estratégia é a essência, a síntese de um processo de busca que determina a direção que a empresa vai tomar no caminho para o futuro. Este se resume no principal resultado de um sistema de planejamento estratégico. Assim, é a visão macro que define o que a organização vai ser, estabelecendo-se um horizonte, cujo qual guiará a elaboração de todos os planos e ações. O autor alerta, também, que as mudanças que surgem ao longo do tempo no ambiente criam situações diferentes para cada empresa, ou seja, uma estratégia que na conjuntura atual parece adequada poderá ser desastrosa na medida em que alterações econômicas ou políticas mudam o ambiente, fenômeno já destacado por Mintzberg (2002) quando mencionou o surgimento das estratégias emergentes.

Desta forma, a orientação estratégica servirá de farol, guiando os gestores públicos, sempre que as alterações do ambiente modificarem o curso da ação estratégica, estabelecendo-se, então, novos planos de ação.

Pina (1994) afirma que para reduzir os riscos na escolha da estratégia é fundamental formular diversas alternativas e avaliar cada uma em termos de: vantagens e desvantagens; retorno de investimentos; possibilidades e crescimento; vulnerabilidade às novas tecnologias etc. Embora o meio ambiente faça parte da empresa (e, portanto, de seu ambiente), muitos empresários não o consideram como

tal, passando esta a ser, de certo modo, uma atitude de agressão ao próprio meio ambiente.

### 3.3.2. Estudo do Planejamento

Segundo Ansoff e McDonnell (1993, p.557), planejamento estratégico é um procedimento sistemático de gestão empreendedora que baseia a estratégia futura da empresa em um exame de alternativas novas. Assim, o Estudo do Planejamento torna-se importante, para que se possam alinhar as transformações sociais, políticas, econômicas, tecnológicas e globalização dentre outras, aos resultados esperados nos planos e programas de governo.

Para realizar o Estudo de Planejamento no modelo proposto, foram identificadas nove características: análise de *stakeholders*; análise de ambiente; análise de valor; tecnologia da informação; *balanced scorecard*; qualidade total; sistemas de informações; e aprendizagem organizacional, e recursos humanos. Estas características são apresentadas em mais detalhes a seguir.

Como a pesquisa está centrada na implementação de estratégias públicas, a maior ênfase está na análise de *stakeholder* e na TI.

#### 3.2.1.1 Análise de *Stakeholders*

Stakeholders são qualquer indivíduo ou grupo que pode afetar o alcance dos objetivos organizacionais, ou que é afetado pelo alcance destes objetivos. Freeman e Reed (1983, p.88). No ambiente do setor público, na formulação do planejamento estratégico, a utilização dessa ferramenta torna-se imprescindível para identificação dos grupos de interesses, já que a alocação dos recursos orçamentários e financeiros requer um amplo processo de negociação, em face da escassez de recursos, e envolvem muitos grupos de interesses. Por outro lado, esses grupos podem, a partir de alianças estratégicas, alterar o curso da implementação das estratégias do governo.

A identificação dos *Stakeholders* permitirá ao gestor público estabelecer alianças estratégicas e possíveis grupos com potencial de colaboração, o que permitirá maior flexibilidade e transparência na alocação de recursos, contudo, somente a identificação não resolverá o problema da implementação estratégica, há que se

determinar a abordagem estratégica para o alcance dos objetivos estratégicos em um amplo processo de negociação, esse pode ser construído a partir do agrupamento dos interesses identificados e armazenados em banco de dados, disponibilizados por sistemas de informações.

A utilização da ferramenta de Análise de *Stakeholder* permite a identificação de grupos de interesses, estes podem afetar a ação estratégica do governo, conforme destacou Perrott (1996), quando da formação dos grupos de pressão e da eleição de seus representantes eleitos.

Forget e Bédard (1999, p.17) ao analisarem os efeitos da privatização na gestão pública, utilizaram a denominação dos *stakeholders* para descreverem a concepção pluralista e de cooperação na composição de seus interesses, para que o processo tenha maior aceitação os mesmos não podem ser desprezados.

Pfeiffer (2000, p.27) ao descrever o que é do planejamento estratégico, utilizou a denominação de *stakeholders* como todas as pessoas, grupos ou organizações que fazem parte (*stake*) dos temas tratados, seja como participante ativo no processo, seja como afetados das medidas a serem tomadas, contudo observa a necessidade de se fazer a diferenciação, pois em sua opinião nem todos *stakeholders* têm a mesma importância.

### 3.2.1.2 Análise de Ambiente

A análise de ambiente, no modelo proposto, torna-se importante para caracterizar nas áreas de governabilidades da ação do governo, quais elementos estratégicos deverão ser computados no desenvolvimento do planejamento estratégico, ou seja, quais serão os grupos de interesse que comporão a mesa de negociação do orçamento, outro exemplo pode ser quais comunidades serão inicialmente afetadas pela ação governamental.

Esses elementos são importantes para mapear, a partir da análise dos *stakeholder*, os pontos fortes e fracos, as ameaças e as oportunidades na implementação das estratégias. Assim, o gestor público poderá incluir nos projetos orçamentários a alocação de recursos estratégicos, o que permitirá uma ação preventiva e não reativa quando o foco estiver relacionado com os pontos fracos.

### 3.1.2.3 Análise de Valor

Segundo Varvakis (2003), valor é uma relação entre a função e o custo de cada atividade realizada pela organização e na gestão organizacional. O termo valor está relacionado com a forma como a organização cumpre seu objetivo principal: atender às necessidades e expectativas de seus clientes. Na gestão organizacional o termo valor está relacionado com a forma como a organização cumpre com seu objetivo principal: atender às necessidades e expectativas de seus clientes, conclui o autor.

O conceito de valor pode ser entendido a partir de duas simples equações.

a) Do lado do fornecedor temos a equação do valor fornecido:

$$\textit{Valor} = \frac{\textit{Função}}{\textit{Custo}}$$

Ou seja, o valor é a relação entre a função e o custo de cada atividade realizada pela organização. Pode-se maximizar o valor através da redução de custos, melhoria dos produtos fornecidos (funções) e direcionamento dos recursos da organização para as funções mais importantes. As funções exercidas devem estar alinhadas aos objetivos da organização. Assim, em uma organização governamental, sua função deve estar alinhada aos seus objetivos, e as ações necessárias para alcançar tais objetivos devem ser suportadas pelos processos, recursos e competência gerencial.

b) De acordo com a perspectiva do cliente temos o valor percebido, que pode ser representado pela equação:

$$\textit{Valor} = \frac{\textit{benefícios}}{\textit{esforço}}$$

Segundo Varvakis (2003), nas organizações públicas o cliente/cidadão recebe uma série de benefícios no produto fornecido, e para obtê-los realiza determinado esforço, seja na forma de custo financeiro ou outros elementos necessários à sua obtenção. Os impostos pagos pela população se enquadram na categoria esforço. Quanto aos benefícios, estes são percebidos de diversas formas. Cabe salientar que os benefícios percebidos pelos clientes/usuários (população) devem estar em sintonia com suas expectativas e necessidades. Devido a uma falha de comunicação

entre organização e cliente, este pode inclusive não ter uma percepção clara dos benefícios gerados.

Outro ponto importante a ser considerado na relação fornecedor-cliente é que as necessidades e expectativas dos clientes mudam ao longo do tempo. Este fato demanda especial atenção dos fornecedores, sob o risco de verem seus clientes insatisfeitos.

Portanto, deve-se incorporar, para efeito de agregação de valor, as definições proposta por Varvakis (2003), que define a gestão das organizações como um sistema, composto por um conjunto de processos que utilizam recursos da organização (pessoas, instalações, equipamentos, sistemas de informação), para gerar resultados desejados.

A propósito, Porter (1987), ao tratar das estratégias corporativas, afirma que a maioria das empresas dissiparam, ao invés de criarem, valor para os acionistas, assim, conclui que os fracassos de estratégias de diversificação refletem o fato de que a maioria das empresas diversificadas não conseguiu raciocinar em termo de como realmente agregarem valor. A diversificação do setor público padece do mesmo mal, não estão agregando valor às ações estratégicas do planejamento público. O autor afirma que uma estratégia corporativa que verdadeiramente faz crescer a vantagem competitiva de cada unidade de negócio é a melhor defesa contra os ataques de grupos corporativos predatórios. Assim, a análise de *stakeholder* serve, também, para a identificação de valores a serem associados aos interesses dos grupos afetos as ações do planejamento estratégico público.

#### 3.1.2.4 Tecnologia da Informação

Segundo Lévy (2000, p.7) as novas maneiras de pensar e de conviver estão sendo elaboradas no mundo das telecomunicações e da informática. As relações entre os homens, o trabalho, a própria inteligência dependem, na verdade, da metamorfose incessante de dispositivos informacionais de todos os tipos.

Castells (1999, p.22) afirma que as mudanças sociais são tão drásticas quanto os processos de transformação tecnológica e econômica, descreve que os sistemas políticos estão mergulhados em uma crise estrutural de legitimidade, que periodicamente vem sendo arrasados por escândalos, com dependência total de

cobertura da mídia e de lideranças personalizadas e cada vez mais se encontram isoladas dos cidadãos.

A revolução dos meios de processamento e da tecnologia da informação fez com que a sociedade capitalista emergisse para a sociedade do conhecimento, do trabalhador braçal para o da informação. A cobrança social cresceu em função da facilidade do acesso às informações e aos meios de comunicação, e o jogo de interesses se acirrou.

Os sistemas de apoio à gestão tornaram-se ferramentas estratégicas no processo de tomada de decisão. Na dimensão política, permite foco no cidadão; controle social; transparência democrática; novas formas de participação; desenvolvimento sustentado e preservação do meio ambiente dentre outras facilidades. Nas organizações, permite a integração homem-trabalho; postura pró-ativa; inovação; ampliação das fronteiras organizacionais e o conhecimento como elemento estratégico.

A TI torna a informação acessível; integrada; útil e compartilhada; conectividade; escalabilidade; modularidade e sistemas abertos em constante contato com ambiente e suas transformações sociais. Na esfera governamental a absorção de nova tecnologia e a mudança organizacional ocorre de forma mais lenta, devido a estrutura de seu funcionamento, limitada pela superestrutura jurídica e de esquemas de financiamento amarrados pelos orçamentos anuais os quais estão, arraigados processo da burocracia estatal. Este processo ocorre por diversos fatores culturais e organizacionais.

Os fatores culturais, no caso brasileiro, estão relacionados à concepção de um Estado que herdou desde os primórdios um modelo patrimonialista e o burocrático, como afirma Bresser Pereira (1998). Contudo, o que se observa no caso brasileiro é as disfunções do modelo proposto por Max Weber (papalório, complexidade, morosidade, entre outras).

Segundo Albertin (2001, p.44), a tendência é de que a Tecnologia da Informação não irá simplesmente automatizar o que existe, mas influenciar as organizações em mudanças profundas, organizando o mercado e o fluxo de bens e serviço na mesma economia. Para o autor as principais contribuições são as seguintes:

**Relacionamento:** a visão tradicional de uma empresa com fronteiras claras, relações limitadas com parceiros e mercados estáveis está evoluindo. Atualmente, as tecnologias podem alavancar um redesenho das relações

interorganizacionais, permitindo às companhias melhorarem a coleta de informações sobre seu ambiente de além da fronteira, estabelecerem parcerias baseadas em meios eletrônicos com seus clientes e fornecedores e compartilharem plataformas e mercados eletrônicos com seus concorrentes.

**Customização em Massa:** a natureza baseada em informação dos processos de Tecnologia de Informação permite que os novos produtos a serem criados ou já existentes sejam customizados de maneira inovadoras. A customização em massa oferece a oportunidade de o cliente tomar parte do projeto do próprio produto ou serviço.

**Inovação de Produtos:** a flexibilidade e o poder de resposta são as novas regras no ambiente empresarial atual, facultadas pela Tecnologia da Informação. A estratégia de produzir e vender da era industrial foi substituída pela de sentir e responder rapidamente às mudanças das necessidades e particularidades dos clientes. Além disso, com base na sua natureza instantânea, os sistemas de Tecnologia de Informação permitem reduzir o ciclo de vida de produzir e entregar produtos e serviços.

**Novos Canais de Venda e Distribuição:** em virtude de seu alcance direto e sua natureza bidirecional na comunicação de informações, os sistemas de Tecnologia de Informação representam um novo canal de vendas e distribuição para produtos, existentes ou novos.

**Promoção de Produtos:** por meio de um contato direto, rico em informação e interativo com os clientes. A Tecnologia da Informação pode melhorar a promoção dos produtos e serviços.

**Novas Oportunidades de Negócios:** alterando as estruturas dos setores de Tecnologia de Informação ensejam o surgimento de novos modelos de negócios, baseados na ampla disponibilidade de informação e sua distribuição direta aos clientes e fornecedores.

**Estratégia Competitiva:** a Tecnologia da Informação pode colaborar com a estratégia competitiva das empresas por meio da: vantagens de custos; diferenciação de seus produtos e serviços; melhor relacionamento com clientes; entrada mais fácil em alguns mercados; o estabelecimento de barreiras de entrada; auxiliar a introdução de produtos substitutos; facilitar a eliminação de intermediários; facultar o surgimento de novos intermediários que adicionem valor por meio de informação; permitir novas estratégias competitivas com o uso de sua tecnologia.

**Economia Direta:** utilizando uma infra-estrutura digital pública e compartilhada, tal como a Internet, comparada a uma infra-estrutura própria, a Tecnologia da Informação pode reduzir significativamente os custos de comercialização, distribuição e serviços a clientes;

**Infra-estrutura Pública:** a criação e utilização de uma infra-estrutura pública, que seja composta de equipamentos de acesso, estruturas de alcance local e redes globais de informações, é a forma de garantir o fácil e livre acesso a um custo não produtivo ao ambiente digital da Tecnologia da Informação.

Como resultante das discrepâncias da utilização inadequada da TI no setor público, destaca-se o fato da eficiência no processo de arrecadação fiscal (Imposto de Renda) que segundo dados da Receita Federal de 2002, informa que 96% dos

contribuintes enviaram sua declaração de rendimentos via Internet; o processo eleitoral já está com 100% de votação eletrônica (dados do Tribunal Superior Eleitoral 2002), contudo, pode-se destacar a ineficiência da TI na gestão das informações da Previdência Social e no controle da aplicação dos recursos orçamentários, vide o caso do Tribunal Regional do Trabalho em São Paulo.

Como um dos objetivos da pesquisa é verificar a influência da TI a partir da análise de *stakeholder*, a característica da TI será responsável pela aglutinação de todas informações que envolvem o planejamento público em todas as etapas: plano da estratégia, estudo de planejamento e na revisão/avaliação dos planos e programas, contribuindo para a maior transparência do PETISTK.

### 3.1.2.5 Balanced Scorecard

Kaplan e Norton (2000, p.117-36) frustrados com as inadequações dos sistemas tradicionais de mensuração do desempenho, e por meio de um projeto de pesquisa de um ano em 12 empresas de vanguarda em mensuração do desempenho, desenvolveram o *Balanced Scorecard*. Ao descreverem a importância das medidas no gerenciamento na era da informação, apresentam o seguinte diálogo:

Imagine-se entrando na cabine de um moderno avião a jato onde houvesse apenas um único instrumento. Como você se sentiria após a seguinte conversa como o piloto?

P: Não imaginei que você pilotasse o avião com um único instrumento. O que ele mede?

R: A velocidade do ar. Estou controlando rigorosamente a velocidade do ar neste voo.

P: Ótimo. A velocidade do ar deve ser importante. Mas, e a altitude? Um altímetro não ajudaria?

R: Apreendi controlar altitude nos últimos voos e já sou um mestre nisso. Agora tenho que prestar atenção na velocidade do ar.

P: Mas você não tem sequer um medidor de combustível. Não seria útil?

R: Claro; o combustível é importante, mas não consigo me concentrar em tantas coisas ao mesmo tempo. Por isso, neste voo a minha preocupação é com a velocidade do ar. Quando aprender a dominá-la tão bem quanto a altitude, vou me dedicar ao consumo de combustível nos próximos voos. Kaplan e Norton (2000)

Os autores destacaram que, após a conversa, qualquer um não embarcaria no voo, mesmo que o piloto mostrasse um desempenho excepcional no controle de velocidade do ar. Ao contrário, ter-se-ia medo de se chocar com montanhas altas ou ficar sem combustível. Segundo eles:

Pilotos experientes processam informações provenientes de um sem-número de indicadores com naturalidade. No entanto, conduzir as organizações modernas em meio a um ambiente competitivo complexo é, no mínimo, tão complicado quanto pilotar um avião a jato. Por que deveríamos acreditar que os executivos podem se contentar com um conjunto incompleto de instrumentos para dirigir suas empresas? Os executivos, assim como os pilotos, precisam de indicadores sobre vários aspectos do ambiente e desempenho organizacional, sem o que não teriam como manter o rumo da excelência empresarial. Kaplan e Norton (2000)

A Figura 29 é uma representação gráfica do modelo proposto por Norton e Kaplan, que procura traduzir a visão e a estratégia do planejamento público nas quatro perspectivas: financeira, interna da empresa, da inovação e aprendizado, e do cidadão.

### VISÃO DO BALANCED SCORECARD

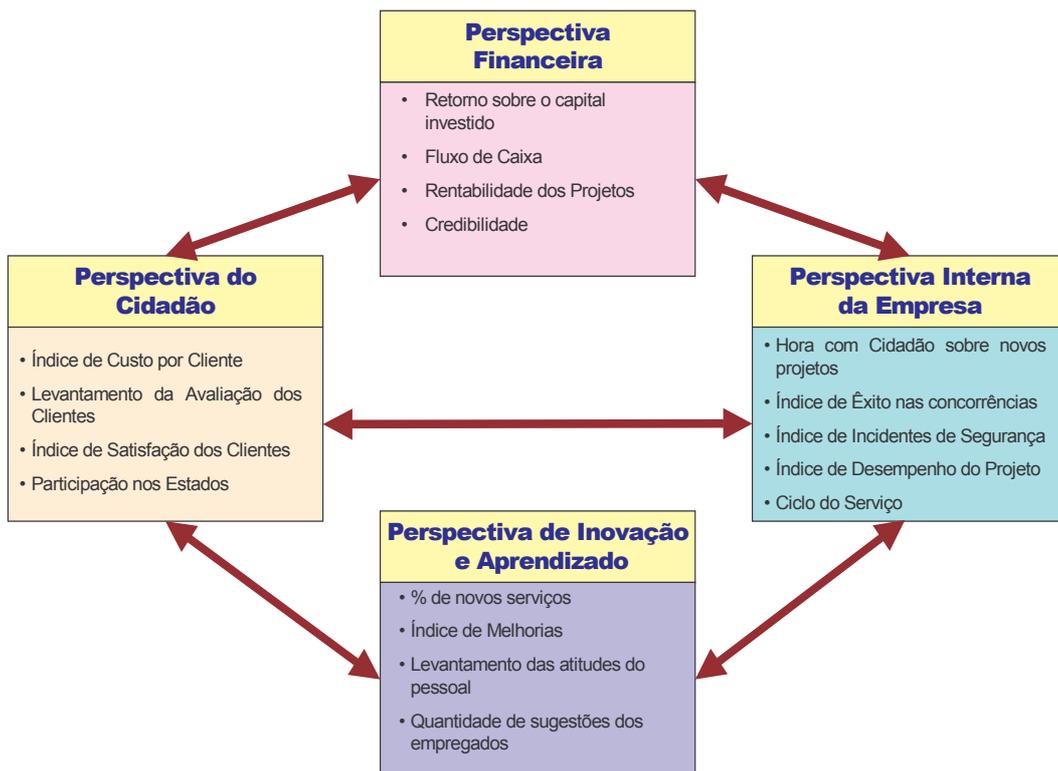


Figura 29: Visão do Balanced Scorecard

Fonte: Adaptado a partir de Kaplan e Norton (2000)

Kaplan e Norton (2000) afirmam que o *scorecard* mede o desempenho organizacional sob essas quatro perspectivas equilibradas: financeira, do cliente, dos processos internos da empresa, e do aprendizado e crescimento. Mas do que imprescindível, os indicadores são instrumento de balizamento estratégico.

O serviço público é “vítima” do impacto da informação, e por este motivo sofre as conseqüências, o gestor público e em última instância o governante máximo, se não apresentar resposta rápidas, ágeis e seguras estará sentenciando sua credibilidade e sua força política. O *Balanced Scorecard* torna-se a ferramenta de fundamental importância a ser agregada nos desenvolvimentos do planejamento estratégico no setor público pela sua capacidade de mensurar as ações estratégicas das organizações.

### 3.1.2.6 Qualidade Total

Segundo Tenório (2000, p.170-72), as técnicas gerenciais combinadas com as ferramentas da qualidade com aquelas da tecnologia da informação, irão promover os meios tecnológicos que tornam a operação de máquinas e equipamentos mais complexos, porém proporcionando flexibilidade na utilização e manejo dessas máquinas e equipamentos.

Esta característica permite que o planejamento estratégico esteja sempre em constante processo de melhoria. Atualmente existem três abordagens distintas na área da qualidade: a americana, a japonesa e a européia.

A abordagem americana defende a idéia de que a qualidade não acontece por acaso, e sim por programa constituído de: planejamento de qualidade, controle de qualidade e aperfeiçoamento da qualidade, ou seja, nos princípios básicos da Trilogia de Juran. A abordagem japonesa fundamenta-se nos métodos estatísticos e, sobretudo, no respeito e valorização do ser humano, ou seja, nos princípios de Deming. A abordagem européia tem por base a padronização da International Organization for Standardization – ISO, fundada em Genebra, na Suíça e responsável pelo conjunto de normas ISO 9000, que estabeleça os requisitos mínimos para que a organização elabore um sistema de qualidade.

Para Pires<sup>9</sup> (2002) um sistema de gestão da qualidade é uma função resultante do somatório da Estratégia, Planejamento, Controle e da Avaliação, que devem estar intrinsecamente inseridas no planejamento estratégico.

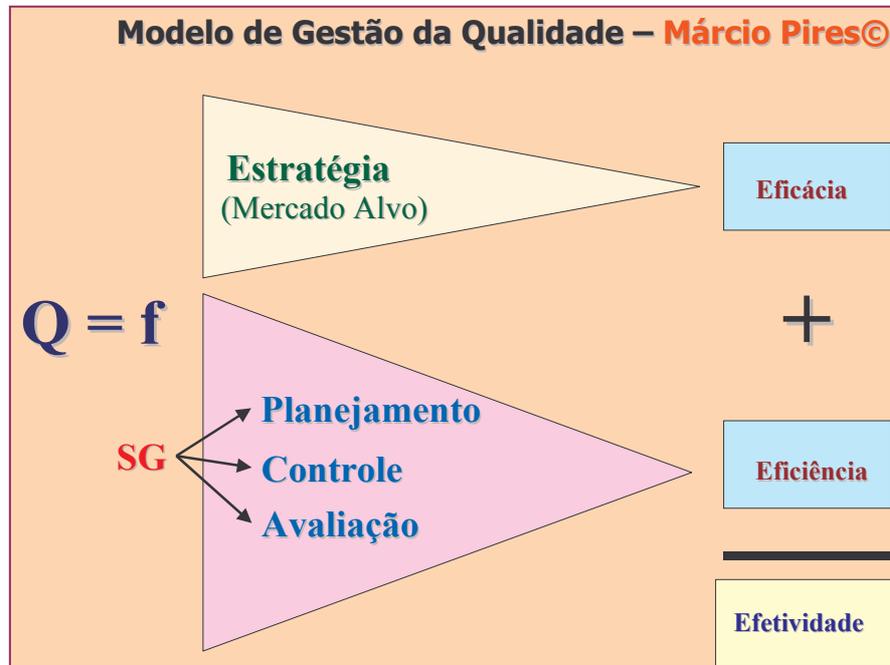


Figura 30: Modelo de Gestão da Qualidade segundo Pires

Fonte: Notas de aulas – Universidade Federal de Santa Catarina (2001)

Se uma das premissas do planejamento público reside no bem-estar social e da boa utilização dos recursos orçamentário e financeiro para se obter a efetividade, faz-se necessário incorporar no desenvolvimento do planejamento estratégico as contribuições advindas da ferramenta da qualidade total. Isso permitirá uma melhoria constante dos processos, criação de espaços para o aprendizado além de permitir a correção de desvios na implementação das estratégias.

### 3.1.2.7 Sistemas de Informações

Segundo Rezende (2002, p.117), os sistemas de informação são o conjunto de partes (quaisquer) que geram informações, ou também, o conjunto de *software*, *hardware*, recursos humanos e respectivos procedimentos que antecedem e sucedem o *software*. Têm como maior objetivo o apoio nos processos de tomada de

<sup>9</sup> Professor da Universidade Federal de Catarina do Departamento de Engenharia de Produção.

decisões na empresa e o seu foco está direcionado ao principal negócio empresarial (Kendall; Kendall, 1992; Kroenke, 1992, O´Brein, 2001).

Os sistemas de informações é um dos fatores essenciais ou recurso sustentador para a integração do PETISTK ao processo de implementação das estratégias do planejamento público, constitui-se também em uma ferramenta fundamental para integração e relacionamento entre os *stakeholders*. Entre suas principais contribuições podemos destacar: facilitar inovação e mudança organizacional; contribuir na realização dos objetivos organizacionais; possuir informações para os processos organizacionais e de tomada de decisões; possibilitar aplicações de visão sistêmica; elevar a intensidade informacional sobre a cadeia de valores da organização e sobre os produtos e/ou serviços; permitir acuracidade de tempo da informação; processar; armazenar e disponibilizar informações estratégicas. Rezende (2003).

### 3.1.2.8 Aprendizagem Organizacional

Finger e Brand (2001, p.165) afirmam que por motivos históricos, as organizações do setor público são, geralmente, também, mais burocráticas do que no setor privado. Isto resulta em um grande desafio para o ambiente de aprendizagem organizacional. Para que as organizações públicas possam se transformar necessitará de pelo menos de três aspectos: ambiente político e público específico das organizações; dimensões históricas das organizações; e o contexto histórico da organização. Em outras palavras, a importância de se incluir no processo de formulação do planejamento estratégico a variável de aprendizagem organizacional.

Por outro lado, Fleury e Fleury (1997, p. 20) afirmam que a aprendizagem organizacional é um tema bastante estudado no campo das Teorias das Organizações, e descrevem que o processo de aprendizagem em uma organização não só envolve a elaboração de novos mapas cognitivos, que possibilitem compreender melhor o que está ocorrendo em seu ambiente externo e interno, como também a definição de novos comportamentos, que comprovam a efetividade do aprendizado.

Portanto, essas características que fazem parte dos recursos sustentadores do alinhamento estratégico, contemplados na etapa do estudo do planejamento, são de

suma importância para que o PETISTK se torne o modelo exemplar na administração pública.

### 3.1.2.9 Recursos Humanos

Segundo Rezende (2002), administrar uma organização é, sobretudo lidar, com pessoas e com a abordagem humanística das teorias das relações humanas e comportamentais. A gestão de pessoas, conforme afirma o autor, tem sido responsável pela excelência das organizações bem-sucedidas e pelo aporte de capital intelectual que simboliza a importância do fator humano.

Segundo Ulrich (1998, p. 28), as inovações tecnológicas ocorrem quase mais depressa do que podemos acompanhar. As palavras que designam novas tecnologias – Internet, videoconferência, redes, sistemas de mensagens globais, informações e análise instantâneas – evocam conceitos inteiramente novos de ação empresarial. O autor ainda destaca que a utilização de pessoal de tecnologia também alterou o fluxo e o uso da informação. As idéias serão o meio circulante do próximo século e o capital intelectual pode ser hoje captado e comunicado imediatamente a outros. Manter a dianteira no jogo da tecnologia exige investimento constante nos novos serviços competitivos: Internet, CompuServe, Prodigy, América Online, Microsoft e outros ainda desconhecidos.

Então, segundo Ulrich (1998), os gerentes e profissionais de recursos humanos precisam descobrir como tornar a tecnologia parte viável e produtiva no ambiente de trabalho. Como destaca Ulrich (1998), precisam estar na frente da curva de informação e aprender a fomentar informações em função de resultados empresariais.

Segundo Rezende (2002), o diferencial oferecido pelas organizações é dependente dos recursos humanos que nelas trabalham, de sua capacitação, de sua satisfação e de sua habilidade de gestão. Dessa forma, o capital intelectual, o conhecimento humano e a competência das pessoas constituem-se em valiosos recursos estratégicos empresariais.

No setor público a lógica tem sido desagregadora, uma vez que não existe de forma clara metodologias ou processos educacionais que permitam o aprimoramento e a re-qualificação dos profissionais de RH e dos servidores públicos com foco na TI e nas transformações sociais.

### 3.3.3 Planos e Programas

As organizações de sucesso são aquelas que conseguem medir seus resultados, que são obtidos a partir de seus indicadores. Um dos grandes objetivos atribuídos aos indicadores é o de facilitar estratégias e ações preventivas ou preditivas de menor custo e a tomada de decisão baseada em fatos e, principalmente, em dados. Assim, as ações corretivas podem e devem ser incluídas nas estratégias planejadas e na análise de decisão, contudo, os indicadores devem, também, mapear as estratégias emergentes e não habituais.

As organizações públicas necessitam de indicadores, estes são importantes para todo processo de gestão do planejamento estratégico. Entre suas contribuições pode-se destacar: a redefinição de políticas públicas; redirecionamento das estratégias; alocação de recursos financeiros e orçamentários; mapeamento de *stakeholders* contribuindo de forma significativa para que os gestores possam acompanhar e monitorar a implementação das estratégias.

Drucker (2000, p.10-1) afirmou que após o aparecimento dos novos sistemas de processamento de dados, o pessoal das empresas ao mesmo tempo superestimou e subestimou a importância da informação nas organizações. Assim, torna-se importante o estabelecimento de indicadores para equilibrar a utilização dos sistemas de processamento, bem como a racionalidade dos recursos disponíveis nas organizações.

Na etapa do planejamento relacionada com os planos e programas, as características da pesquisa são:

- **Revisão e Avaliação** – como parte de todo processo que requer a melhoria constante, há uma necessidade de se rever e avaliar seus processos, estratégias, metodologias, sistemas de apoio dentre outros para que o planejamento estratégico obtenha a eficiência, a eficácia e acima de tudo a efetividade;
- **Teste de Viabilidade** – como resultado da implementação das etapas anteriores, o plano de estratégia e o estudo de planejamento, como resultado dos indicadores, do posicionamento dos *stakeholders*, dos cenários atuais e da análise de ambiente, a partir do que foi estabelecido no plano de estratégia, o gestor público deverá promover testes de

viabilidade para que a implementação das estratégias tenha os resultados esperados;

- **Planos Táticos** – a leitura correta dos dados e a partir da revisão e análise de todo o processo de implementação das estratégias, o gestor público poderá estabelecer nos planos táticos, a fim de redirecionar as estratégias emergentes, resgatando o elo de tangibilidade das ações esperadas pela sociedade;
- **Orientação Estratégica** – finalmente após a consolidação de todas as informações a partir da utilização da TI, realizado todos os teste de viabilidade, gerados novos planos táticos, os gestores públicos poderão estabelecer novas orientações estratégicas tomando por base os resultados apurados pelos indicadores do *scorecard*.

### 3.4 Elementos de Análise na Pesquisa

Para limitar o campo e verificar as características da pesquisa foram destacados os seguintes elementos: gestão, planejamento, tecnologia da informação, e sistema de avaliação. Estes elementos de análise e objetos de análise são descritos a seguir.

#### 3.4.1 Gestão

Segundo Duguid e Brown (2001, p.54) afirmam que ao reforçarem a habilidade particular da empresa de agregar valor ao organizar o conhecimento, freqüentemente simplifica-se em muito a estrutura interna da empresa e subestimam-se sua diversidade interna. As organizações públicas trazem consigo uma herança cultural moldada na burocracia “legalista” e com modelos de planejamento estratégicos “determinísticos” que não levam em conta na maioria das vezes a questão da gestão.

A gestão pode ser definida como ato de gerir, gerenciar, gestionar, administrar, mediar uma empresa ou uma unidade departamental. O ato de gestão sempre envolve pessoas (recursos humanos), processos (atividades ou funções) e recursos pertinentes diversos. Rezende (2000, p.160).

Duguid e Brown (2001), ao se referirem ao processo de organização e auto-organização, afirmam que a desintermediação, a desmassificação e a desagregação tornaram-se senhas do ciberespaço. As novas tecnologias estão transformando os agrupamentos coletivos em unidades. A contratação de empreendedores está substituindo as organizações formais.

No setor público, a princípio, estes conceitos parecem estar distantes, contudo, o modelo de gestão está muito próximo, ou seja, a sociedade espera dos órgãos governamentais uma gestão por resultado. O elemento de análise denominado gestão será importante para estabelecer os padrões adotados no desenvolvimento do planejamento estratégico bem como na implementação das estratégias. Desta forma, pode-se estabelecer como o processo de gestão do planejamento se completa com o modelo de gestão.

#### 3.4.2 Planejamento

Na pesquisa, o elemento planejamento busca identificar, a partir da comparação da Escola do *Design* e do Diagrama Sumário de *Steiner*, se há correlação nas etapas resultantes da pesquisa: plano de estratégia; estudo de planejamento; e planos e programas e como está inserida a metodologia adotada pelos gestores públicos para implementação de estratégias, além de verificar a prática utilizada para formulação das estratégias e do planejamento estratégico.

#### 3.4.3 Tecnologia da Informação

Na pesquisa, o elemento tecnologia da informação, se destina a verificar o seu grau de influência no processo de implementação das estratégias, bem como o monitoramento e seu apoio à gestão do planejamento estratégico.

Segundo Laurindo (2002), a avaliação deve ser tratada como um processo, envolvendo todo aqueles com influência no processo decisório (*stakeholders*), monitorado a partir do uso de TI, o que proporciona uma melhor compreensão e maior alcance de suas aplicações.

Busca identificar as ferramentas utilizadas pelo setor público que dão apoio à gestão do planejamento estratégico, e se as mesmas estão atendendo as

especificações do processo de transformação social, econômica, política e tecnológica de um mundo globalizado.

#### 3.4.4 Sistema de Avaliação

Na pesquisa busca-se identificar quais são os instrumentos de mensuração para avaliar a implementação das estratégias, quais parâmetros são utilizados para determinar e desenhar os indicadores dos planos e programas.

Para alinhar a organização à estratégia, Norton e Kaplan (2001, p. 54) afirmam que as organizações devem conectar seu *scorecard* de alto nível, desenvolvido no âmbito corporativo ou divisional, com as unidades organizacionais descentralizadas. Isso irá criar o alinhamento e a sinergia em toda organização, que é o segundo princípio da organização focada em estratégia.

Assim, o *balanced scorecard* se torna a ferramenta tanto para criar a consciência e as habilidades estratégicas entre novos gerentes de unidades, como para alinhar as estratégias das unidades descentralizadas umas com as outras e com a da respectiva divisão. Norton e Kaplan (2001).

### 3.5 Sistemática da Aplicação da Pesquisa

Como instrumento de coleta de dados, optou-se pela combinação do questionário e entrevista face a face com os gerentes e pessoal técnico envolvido no planejamento estratégico do Ministério da Justiça. O questionário foi escolhido inicialmente para evitar possíveis resistências, para garantir o anonimato dos gerentes e pessoal envolvido.

Procurou-se estruturar as questões de forma simples e objetiva para garantir que fossem respondidas. Para equacionar o grau de subjetividade e a complexidade em se medir valores e crenças, as respostas dos gerentes foram conduzidas em ótimo, boa, regular, ruim.

Foram incluídas questões qualitativas: atende satisfatoriamente, atende parcialmente, não atende, totalmente compatível, parcialmente compatível, incompatível, além de questões onde o mesmo deveria responder sim ou não. Essas questões estão agrupadas em dois blocos: tratamento da gestão e do planejamento e tratamento da tecnologia da informação e avaliação.

No primeiro o objetivo reside na tentativa de se identificar se existe correlação com as etapas do planejamento. O segundo bloco se destina a verificar se há uma relação direta com a metodologia utilizada pelos gestores públicos e as idéias contidas nas escolas do planejamento estratégico.

### 3.5.1 Disposição das Variáveis e suas Características

Por ser assunto muito amplo, e para permitir a compreensão das diversas etapas que compõem o modelo proposto, as variáveis a serem pesquisadas foram dispostas em dois agrupamentos: os que se relacionam com o tratamento da gestão e do planejamento e os que estão relacionados com a tecnologia da informação e os sistemas de avaliação de processos. Assim, foram identificadas para efeito de obtenção das informações, um conjunto de questões, obedecendo-se os agrupamentos das mesmas, de acordo com suas características, conforme demonstram os Quadros 1 e 2.

Quadro 1: Disposição das Etapas e Características

ETAPAS	CARACTERÍSTICAS	QUESTÕES
Plano de Estratégia	Orientação Política	Q 1
	Cenário Econômico/Político	Q 2
	Orientação Estratégica	Q 3
Estudo do Planejamento	Análise de Stakeholders	Q 4
	Análise de Ambiente	Q 5
	Análise de Viabilidades	Q 6
	Tecnologia da Informação	
	Tecnologia da Qualidade	
	Tecnologia de Acompanhamento	
Planos e Programas	Revisão e Avaliação	Q 7
	Testes de Viabilidade	Q 8
	Planos Táticos	Q 9
	Orientação Estratégica	Q 10
		Q 11
	Q 12	

Quadro 2: Disposição do Grupamento e das Questões

CARACTERÍSTICAS	QUESTÕES
<b>Tratamento da Gestão e do Planejamento</b>	
<p>Orientação Política Cenário Econômico/Político Orientação Estratégica Análise de Stakeholders Análise de Ambiente Análise de Viabilidades</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. A velocidade das inovações e das transformações sociais na sociedade e nas organizações, exige maior grau de envolvimento das pessoas que integram o corpo diretivo e profissionais das organizações modernas, para que as decisões sejam mais uniformes e que atinjam um maior número de pessoas. Como você avalia a iniciativa dos órgãos de planejamento em promover uma política de educação permanente, voltado à mudança comportamental e ao conhecimento de novas metodologias de trabalho?</li> <li>2. Na elaboração dos programas, planos e ações a serem desenvolvidos sob sua responsabilidade, quais pressupostos abaixo são utilizados na definição do Planejamento Estratégico?</li> <li>3. Todos os níveis dos órgãos/unidades têm para si definidos os objetivos e metas estabelecidos nos programas do PPA, assim sendo como você avalia a metodologia de definição tanto para objetivos quanto para metas de seu programa?</li> <li>4. Considerando que a implementação de ações estratégicas dos programas, envolvem um conjunto de pessoas que serão afetadas, como os grupos de interesse que são alvos das ações do programa sob sua responsabilidade são identificados?</li> <li>5. A estrutura organizacional dos órgãos/unidades é compatível com a estrutura do programa do PPA, em termos de objetivos e metas?</li> <li>6. Para elaboração do planejamento e revisão do programa, você utiliza algum tipo de metodologia?</li> <li>7. A tecnologia da informação em decorrência do avanço da informática possibilitou, de certa forma, encurtar as distâncias geográficas. A sociedade bem como as organizações, acessam informações em tempo real (instantâneo). Sendo assim, quais são os recursos de informática disponíveis para o gerenciamento do programa.</li> </ol>

Continua...

CARACTERÍSTICAS	QUESTÕES
<b>Tratamento da Tecnologia da Informação e Avaliação</b>	
Tecnologia da Informação Tecnologia da Qualidade Tecnologia de Acompanhamento	<ol style="list-style-type: none"> <li>8. A metodologia do PPA preconiza que todos os órgãos/unidades que estão ligados ao curso dos programas/ações têm acesso às informações do PPA por meio da tecnologia da informação. Isso realmente acontece no programa que você gerencia? SIM ou NÃO. No caso afirmativo quais os fatores que contribuem. Caso contrário, quais são as implicações na gestão da informação dos programas do PPA gerenciado por você?</li> <li>9. A metodologia do PPA disponibilizou o Sistema de Informações Gerenciais - SIG. Você considera que o Sistema. Quais as informações que vocês gostaria que fizessem parte do SIG, para que a gestão do PPA tornar-se mais ágil?</li> <li>10. No mundo globalizado as informações são extremamente importantes, porém nem tudo pode ser levado em conta. Para suprir esta dificuldade, alguns autores defendem a implantação de indicadores, que servem de bússola, para que os gestores atraquem em portos seguros. Sendo assim, qual o indicador proposto no programa sob sua responsabilidade? Em sua opinião, o que precisa ser feito para que os indicadores sejam compatíveis com os objetivos e as metas do programa?</li> <li>11. Quais são as ferramentas de mensuração de Indicadores que são utilizadas, no monitoramento dos processos? De que forma elas contribuem para o curso das ações estratégicas da unidade? Caso não disponha, em sua opinião, quais as implicações para melhoria do processo da gestão e atendimento do cidadão?</li> <li>12. Quais são as ferramentas da Qualidade Total que são utilizadas, na melhoria dos processos. De que forma elas contribuem para o curso das ações estratégicas da unidade. Caso não disponha, em sua opinião, quais as implicações para melhoria do processo da gestão e atendimento do cidadão?</li> </ol>

### 3.5.2 Informações a cerca do Questionário

O questionário apresentado se propõe, portanto, a busca de aspectos relacionados à forma de implementação de estratégias públicas, a avaliação e aderência com o processo de transformação social e evolução dos meios de comunicação e tecnologia, focando a necessidade da utilização da TI e da Análise de *Stakeholders*.

### 3.5.3 Fase e passo da pesquisa

O processo adotado na pesquisa foi traçado em quatro etapas distintas:

1. Etapa: envolve uma revisão crítica da literatura a cerca do tema planejamento estratégico; tecnologia da informação; e *stakeholders*; análise aspectos histórico do planejamento público no Brasil; e descrição da metodologia do Plano Plurianual – PPA 2000-2003;
2. Etapa: consiste na apresentação de um modelo proposto, resultado da experiência do pesquisador na área de gestão e planejamento público, e da combinação de diversas metodologias estudadas nas escolas do planejamento pesquisadas, além de um conjunto ferramentas e metodologias, que dão apoio à gestão, com vista ao alinhamento estratégico entre o Planejamento Estratégico – PE (clássico) ao Planejamento Estratégico com base na Análise de *Stakeholder* e Tecnologia da Informação – PETISTK (modelo proposto);
3. Etapa: apresenta estudo de caso realizado no âmbito do Ministério da Justiça, junto à gerência do Programa de Modernização da Polícia, que consta do PPA 2000 -2003, objetivando identificar e validar as etapas do modelo proposto, suas características, além da verificação de suas influências sobre a implementação de estratégias públicas;
4. Etapa: aplicação de questionário dirigido aos demais gerentes de programas do PPA, com objetivo de validar as premissas apontadas no modelo proposto, bem como suas influências sobre a implementação de estratégias públicas.

### 3.5.4 Considerações Finais sobre a Pesquisa

A divulgação da pesquisa ficou limitada ao âmbito do Ministério da Justiça, Coordenação-Geral de Planejamento Setorial, gerentes e pessoal técnico envolvido. Assim, a pesquisa se centrou única e exclusivamente nos aspectos acadêmicos com vista a propor novos parâmetros de formulação do planejamento público, e gestão e controle na implementação de estratégias públicas.

## **4 APRESENTAÇÃO DOS DADOS E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

### **4.1 Considerações Iniciais da Pesquisa**

Foram aplicados ao todo 30 questionários, sendo que 22 direcionados aos respectivos gerentes e oito entre dirigentes e pessoal técnico envolvido. A estratégia foi de verificar de que maneira os conceitos preconizados na metodologia do PPA correspondiam com as mudanças sociais e tecnológicas bem como se a mesma suportava o processo do planejamento estratégico, especialmente na implementação de estratégia pública, focando o processo de gestão e formulação do planejamento, a tecnologia da informação como suporte do planejamento e dos sistemas de avaliação voltados à mensuração das ações estratégicas.

De igual modo, buscou-se evidenciar a importância da identificação dos *stakeholders* no processo de implementação das estratégias, bem como as ferramentas de TI utilizadas como suporte para facilitar o processo de gestão do planejamento estratégico público.

Para verificar se as características que suportavam do modelo proposto, foi selecionado o Programa de Modernização da Polícia Federal. A escolha se deu em função das facilidades de acesso as informações e pelo fato do Programa ser um modelo de gestão. Embora o universo da pesquisa esteja restrito ao âmbito do Ministério da Justiça, o tamanho da amostra não compromete os resultado da pesquisa, uma vez que todos os programas do PPA seguem a mesma metodologia formulação e tem o mesmo sistema de gestão.

### **4.2 Apresentação dos Dados**

Como está no capítulo 3, os dados a serem pesquisados estão estruturados em três etapas: plano de estratégia, estudo do planejamento e planos e programas, que estão suportados por um conjunto de características e variáveis. Para facilitar o processo de tabulação e de adequação aos aspectos da pesquisa, foram agrupados em quatro elementos: gestão, planejamento, tecnologia da informação e sistemas de avaliação.

Para facilitar a tabulação estes elementos foram agrupados em dois: quanto ao tratamento da gestão e do planejamento; quanto ao tratamento da tecnologia da informação e avaliação. A sistemática segue o instrumento de coleta que foi a

combinação de questionário e entrevista, além da experiência vivenciada pelo pesquisador na área de planejamento público, tendo participado de dois momentos da elaboração do Plano Plurianual – PPA no governo federal.

O questionário continha perguntas abertas e fechadas. As abertas fornecem um ilimitado espaço para contribuição e reflexões sobre a opinião do pesquisado. As perguntas fechadas delimitavam um número máximo de possíveis respostas. Contudo, ambas questões exigiam dos pesquisados complementos às suas respostas, citando metodologias ou sistemas de informações conhecidos, além das principais dificuldades no processo de gestão dos programas sob a responsabilidade do Ministério da Justiça.

Embora os questionários tenham sido respondidos separadamente pelos gerentes e técnicos pesquisados, houve um alinhamento comum para que o perfil organizacional do setor público, bem como as diferenças culturais fossem preservadas. Para facilitar a tabulação dos dados e sua análise eles foram agrupados em dois seguimentos: o primeiro quanto ao tratamento da gestão e do planejamento, que buscou identificar características associadas o modelo proposto, em especial as etapas do Plano de Estratégia e parte do Estudo do Planejamento; o segundo agrupamento está associado ao tratamento da tecnologia da informação e aos sistemas de avaliação dos programas e da implementação de estratégias, destacando-se as etapas do Estudo do Planejamento e dos Planos e Programas, momento da implementa e revisão das estratégias e novos plano táticos.

A seguir serão detalhados os dados conforme o agrupamento.

## 4.2.1 Quanto ao Tratamento da Gestão e do Planejamento

### 4.2.1.1 Plano de Estratégia

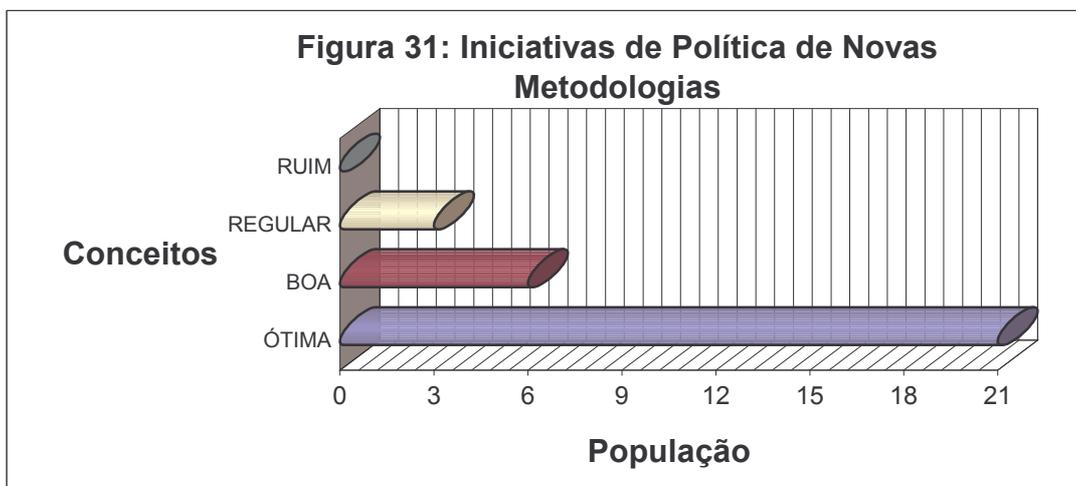
Foram realizadas três questões para identificar a maneira pela qual os gerentes e técnicos tratam as características relacionadas com orientação política; cenário econômico/político; orientação estratégica; e adequação da metodologia do PPA e definição de objetivos e metas dos programas. Ela está relacionada às iniciativas para disseminação das práticas e novas tecnologias.

#### Questão 1 – Trata das iniciativas para disseminação de novas tecnologias

1. A velocidade das inovações e das transformações sociais na sociedade e nas organizações exige maior grau de envolvimento das pessoas que integram o corpo diretivo e profissionais das organizações modernas, para que as decisões sejam mais uniformes e que atinjam um maior número de pessoas. Como você avalia a iniciativa dos órgãos de planejamento em promover uma política de educação permanente, voltado à mudança comportamental e ao conhecimento de novas metodologias de trabalho?

- ÓTIMA
- BOA
- REGULAR
- RUIM

QUESTÕES	QUESITOS				TOTAL
	ÓTIMA	BOA	REGULAR	RUIM	
Q1	21	6	3	0	30



A pergunta efetuada destina-se, também, a identificar o grau de motivação dos gerentes e técnicos sobre a importância de um ambiente propício ao aprendizado,

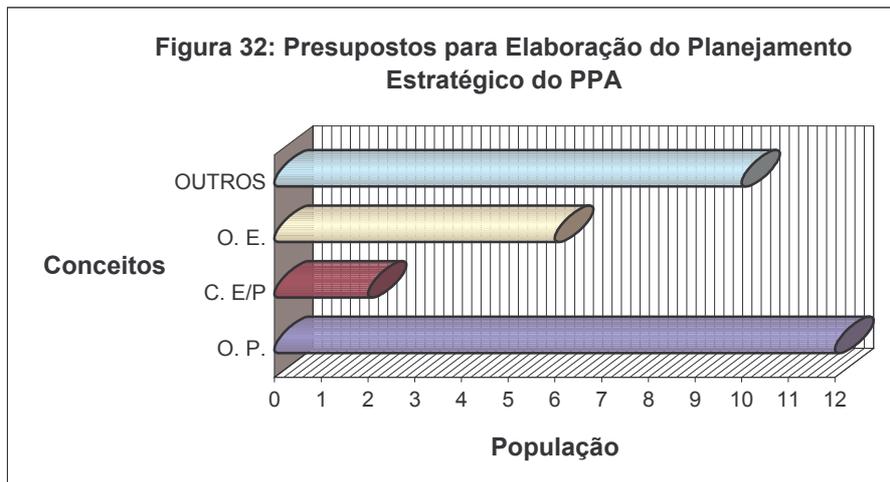
voltado ao processo de mudança comportamental que permita a recepção e troca de informação como agentes promotores do conhecimento, como também a disseminação da metodologia do PPA.

Questão 2 – Trata dos pressupostos para elaboração do Planejamento Estratégico a partir do PPA e de parâmetros como: orientação política; cenário econômico/político; e orientação estratégica da Presidência da República e do Ministério da Justiça.

2. Na elaboração dos programas planos e ações a serem desenvolvidos sob sua responsabilidade, quais pressupostos abaixo são utilizados na definição do Planejamento Estratégico?

- ORIENTAÇÃO POLÍTICA
- CENÁRIO ECONÔMICO/POLÍTICO
- ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA DA PRESIDÊNCIA/MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
- OUTROS

QUESTÕES	QUESITOS				TOTAL
	O. P.	C. E/P	O. E.	OUTROS	
Q2	12	2	6	10	30



Nesta pergunta se buscou a identificação dos parâmetros utilizados pelos gerentes e técnicos no momento da definição estratégica do planejamento. Como estímulo foram sugeridos três aspectos: Orientação Política; Cenário econômico/político; e Orientação Estratégica da Presidência da República e do

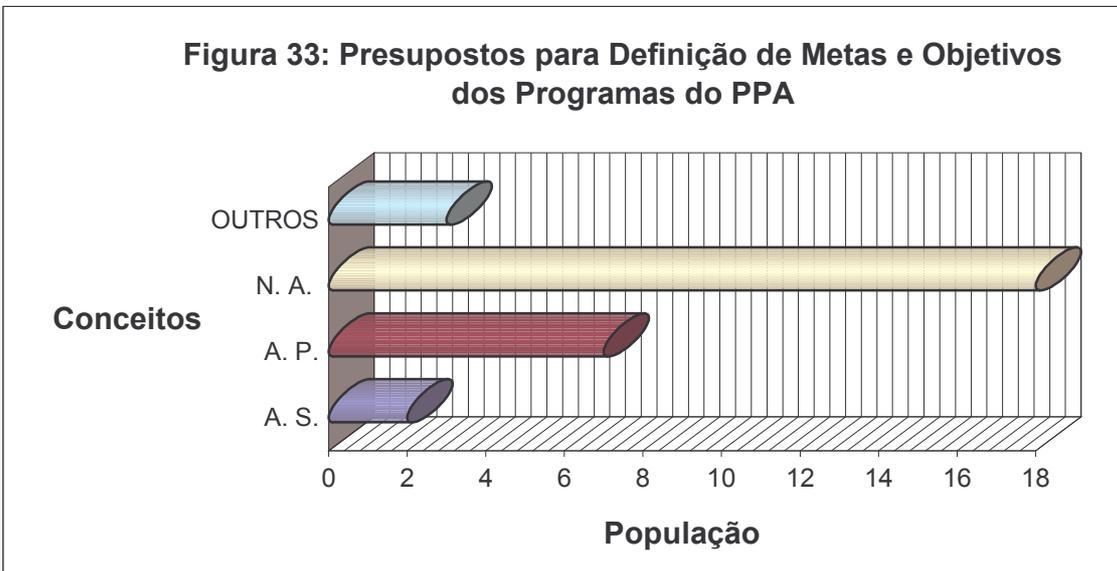
Ministério da Justiça, que têm a finalidade de estabelecer novos parâmetros para elaboração do planejamento estratégico.

Questão 3 – Trata dos pressupostos para definição de metas e objetivos dos programas do PPA.

3. Todos os níveis dos órgãos/unidades têm para si definidos os objetivos e as metas estabelecidos nos programas do PPA, assim sendo como você avalia a metodologia de definição tanto para objetivos quanto para metas de seu programa?

- ATENDE SATISFATORIAMENTE
- ATENDE PARCIALMENTE
- NÃO ATENDE
- OUTRAS

QUESTÕES	QUESITOS				TOTAL
	A. S.	A. P.	N. A.	OUTROS	
Q3	2	7	18	3	30



Esta questão buscou identificar a adequação dos pressupostos utilizados na definição dos objetivos dos programas bem como a definição de metas, para verificar o grau de participação dos gerentes e técnicos na definição do planejamento estratégico.

#### 4.2.1.2 Estudo do Planejamento

Foram realizadas quatro questões para identificar de que maneira gerentes e técnicos tratam as características relacionadas ao Estudo do Planejamento, embora não estivesse claramente destacada propositadamente, a análise de *stakeholders* estava presente. Também se perguntou como os gerentes avaliavam a estrutura organizacional para o atendimento dos objetivos e metas constantes dos programas, neste caso, busca-se a influência e a necessidade de recursos humanos para implementação das estratégias contidas no PPA.

Questão 4 – Trata da identificação de grupos de interesses que são afetados pela ação estratégica do programas. O propósito central desta questão destinou-se a confirmação ou não de um sistema estruturado para identificação de *stakeholders*. Buscou-se, nesse sentido, identificar de que maneira os gerentes se posicionam frente aos principais grupos de interesses envolvidos nas questões estratégicas.

4. Considerando que a implementação de ações estratégicas dos programas envolvem um conjunto de pessoas que serão afetadas? Como os grupos de interesse que são alvos das ações do programa sob sua responsabilidade são identificados?

Esta questão é importante para compreensão e alinhamento do modelo proposto, uma vez que a análise de *stakeholders* (grupos de interesses) é importante para o processo de formação de alianças estratégicas, e conseqüentemente a implementação das estratégias públicas. Entre os entrevistados 87% responderam que não existe um processo estruturado para identificação de grupos de interesses, destacaram que ações são realizadas no sentido de atender uma demanda da sociedade como um todo.

Ficou evidenciado que apenas 7% dos gerentes utilizam reuniões para discutir com os grupos de interesses, como é o caso da Defensoria Pública da União e da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, por outro lado 6% dos gerentes entrevistados não conseguiram definir de forma clara como identificar os grupos de interesse, por entender que seus programas são muito específicos e o público alvo está bem definido.

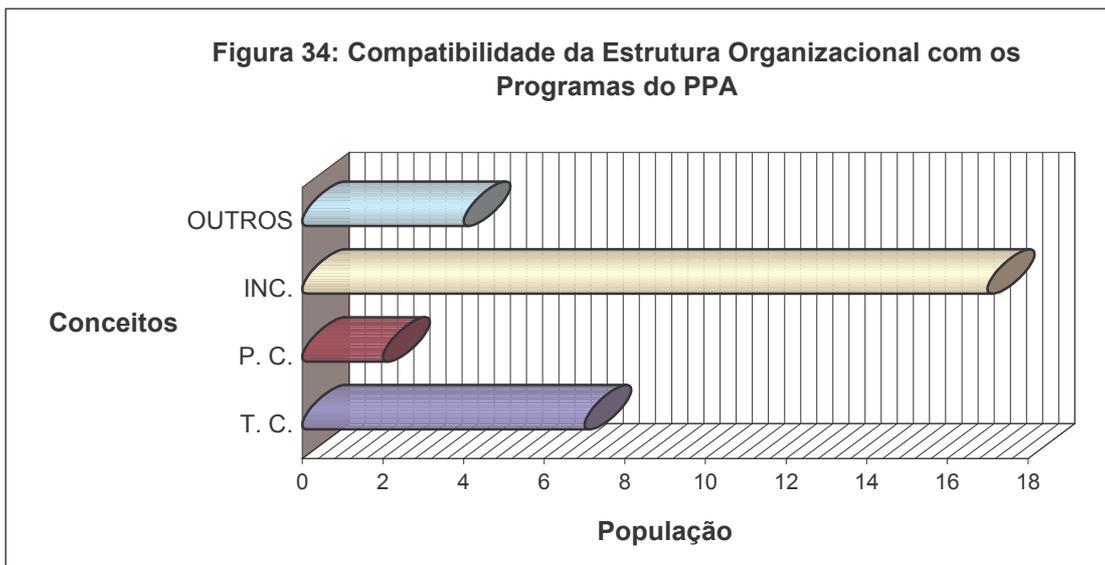
Questão 5 – Trata da adequação da estrutura organizacional para o atendimento dos objetivos e metas constantes dos programas do PPA.

5. A estrutura organizacional dos órgãos/unidades é compatível com a estrutura do programa do PPA, em termos de objetivos e metas?

- TOTALMENTE COMPATÍVEL
- PARCIALMENTE COMPATÍVEL
- INCOMPATÍVEL
- OUTROS

Em sua opinião, o que precisa ser feito para que a mesma seja compatível com os objetivos e as metas do programa.

QUESTÕES	QUESITOS				TOTAL
	T. C.	P. C.	INC.	OUTROS	
Q5	7	2	17	4	30



Buscou-se identificar se a estrutura organizacional constituída formalmente era compatível com a gestão dos programas e de atende às demandas. Neste sentido, busca-se evidenciar, novamente a importância dos recursos humanos na implementação de estratégias e no estudo do planejamento.

Verificou-se que 57% dos entrevistados responderam que as estruturas estão incompatíveis com as necessidades requeridas para a gestão dos programas, revelando um descompasso das estruturas organizacionais burocráticas com o modelo de gestão horizontalizada que tem o foco nos resultados.

Apenas 23% afirmaram que sua estrutura está totalmente compatível, que foi o caso da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, destaque-se que a Secretaria comparada as demais unidades organizacionais do Ministério da Justiça é relativamente nova, e teve sua estrutura adequada ao modelo de gestão do PPA, ou seja, foram considerados para o processo de gestão: os recursos humanos, suporte de TI, identificação de grupos de interesses dentre outras iniciativas, para atender melhor a implementação das estratégias contidas nos programas do PPA sob sua responsabilidade.

Questão 6 – Trata da utilização ou não de ferramentas ou métodos para elaboração do planejamento estratégico com a estrutura do PPA. De igual modo, buscou-se a identificação de traços metodológicos que aproximassem do modelo tradicional proposto na Escola do *Design* e no Diagrama Sumário de *Steneir*, além da proposta do Rezende (2002) para o alinhamento estratégico do PETI ao PEE, especialmente na identificação dos grupos de interesses (*stakeholders*).

6. Para elaboração do planejamento e revisão do programa, você utiliza algum tipo de metodologia?

SIM

Qual é a metodologia?

NÃO

Quando não utiliza, quais os parâmetros utilizados para elaborar o planejamento?

Dos gerentes entrevistados 77% responderam que não existe um processo estruturado para o processo de elaboração do planejamento e revisão dos programas, apenas 23% admitem que utilizam metodologias estruturadas.

Na entrevista realizada com o gerente do Programa de Modernização da Polícia Federal, onde se buscou identificar as características no do modelo proposto, o mesmo afirma que na elaboração do planejamento estratégico e na revisão dos programas o que prevalece são a orientações da Direção do DPF, do Ministério da Justiça e do Ministério do Planejamento.

Destacou, também, outros critérios que variam entre políticos e de ordem institucional do DPF, não destacando claramente as etapas do processo de

formulação do planejamento, contudo, destacou que o DPF já havia contratado uma consultoria para elaboração do Planejamento Estratégico da Polícia Federal.

#### 4.2.2 Quanto ao Tratamento da Tecnologia da Informação e Avaliação

##### 4.2.2.1 Estudo de Planejamento e Implementação e Revisão

Foram destacadas seis questões para identificar de que maneira gerentes e técnicos tratam as características relacionadas a TI e avaliação de seus processos, com base em indicadores. Também se perguntou como os gerentes e técnicos avaliam as ferramentas de tecnologia da informação disponíveis (SIGPLAN, SIAFI, SIDOR, dentre outras) para processo de gestão e se existia alguma ferramenta ou metodologia de melhoria de processo a partir dos conceitos da qualidade total.

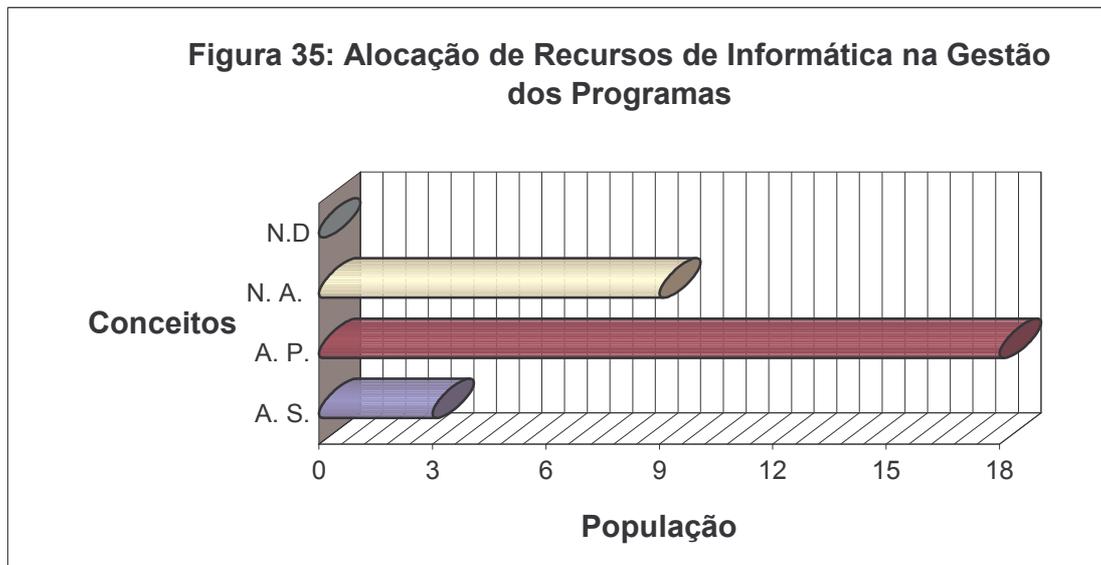
Questão 7 – Trata da utilização ou não de recursos de informática para a gestão dos programas do PPA.

7. A tecnologia da informação, em decorrência do avanço da informática, possibilitou, de certa forma, encurtar as distâncias geográficas. A sociedade, bem como as organizações, acessam informações em tempo real (instantâneo). Sendo assim, os recursos de informática disponíveis para o gerenciamento do programa:

- ATENDE SATISFATORIAMENTE  
 ATENDE PARCIALMENTE  
 NÃO ATENDE  
 NÃO DISPÕEM

Em sua opinião quais são os fatores determinantes para que isso ocorra?

QUESTÕES	QUESITOS				TOTAL
	A. S.	A. P.	N. A.	N.D	
Q7	30	0	0	0	30



Esta pergunta teve como objetivo verificar se a estrutura de TI disponibilizada ao suporte das implementações das estratégias e ao processo de gestão dos programas estava adequada e se a mesma servia de suporte ao planejamento.

Questão 8 – Trata da infra-estrutura disponível para o processo de disseminação das informações dos programas, bem como os *stakeholders* interagem com o sistema de informação do PPA.

8. A metodologia do PPA preconiza que todos os órgãos/unidades que estão ligados ao curso dos programas/ações têm acesso às informações do PPA por meio da tecnologia da informação. Isso realmente acontece no programa que você gerencia?

SIM       NÃO

No caso afirmativo, quais os fatores que contribuem? Caso contrário quais são as implicações na gestão da informação dos programas do PPA gerenciado por você?

Dos gerentes entrevistados 87% responderam que as unidades executoras não estão interligadas, existe infra-estrutura de rede com acesso a Internet, contudo, o acesso está restrito ao gerente e seu assistente, apenas 13% informaram que as áreas executoras têm acesso, mas que são ações isoladas, a senha disponibilizada é a mesma do gerente.

A pergunta se destinou, também, a verificar se realmente se todos os gerentes tinham conhecimento da metodologia do PPA, e se os interessados participavam do ciclo de gestão do PPA tinham acesso às ferramentas de TI, as informações do programas, e se havia disseminação das informações. Contudo, a pesquisa revelou que a exceção dos programas gerenciados pela Secretaria de Estados dos Direitos Humanos, que dispõem de um sistema de informação interno, que permite o relacionamento com as principais ONG'S com quem interage na implementação de estratégias, os demais programas, inclusive o estudo de caso, não possuem recursos computacionais para acompanhamento e avaliação de seus programas; há unidades executoras de ações do PPA que não têm acesso ao SIGPLAN.

Na entrevista realizada com o gerente do Programa de Modernização da Polícia Federal, identificou-se que existe infra-estrutura de TI. Contudo, o monitoramento das ações executadas nas unidades do DPF está, na maioria das vezes, desassociadas do processo de gestão do gerente em primeiro plano e do PPA em segundo plano.

O gerente apontou como falhas do processo de disseminação das informações e do desconhecimento da metodologia do PPA, a não disponibilização de senhas para outros usuários das informações, bem como de espaços para aprendizagem da metodologia.

A gerência utiliza o SIGPLAN como o principal instrumento de acompanhamento, mas como foi relatado, nas unidades executoras descentralizadas não têm acesso ao sistema, dificultando o processo de alimentação do SIGPLAN bem como o conjunto de informações necessárias ao processo de gestão do PPA.

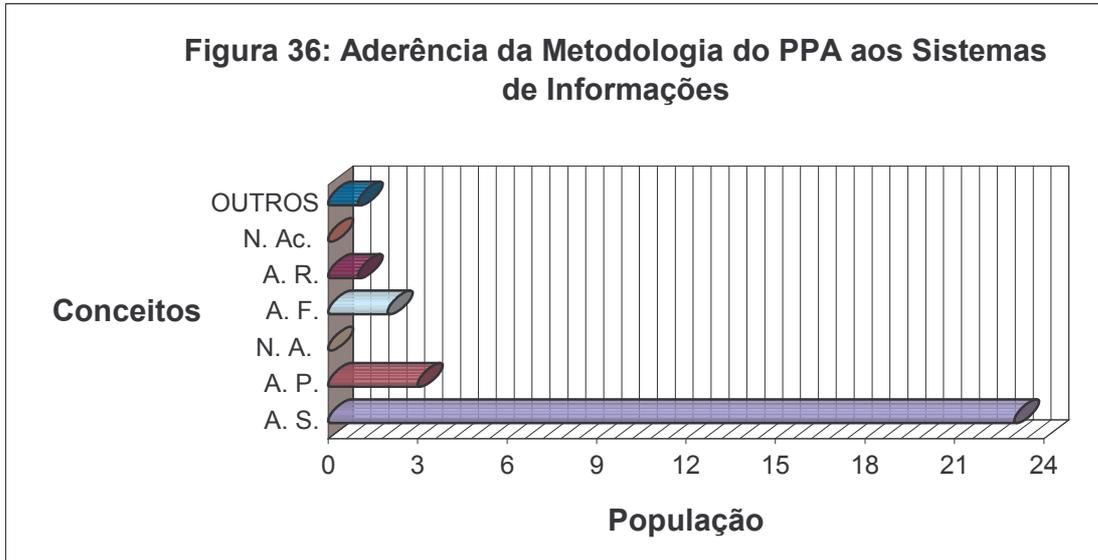
Questão 9 – Trata da aderência da metodologia do PPA aos sistemas de informação.

9. A metodologia do PPA disponibilizou o Sistema de Informações Gerenciais - SIG. Você considera que o Sistema:

- ATENDE SATISFATORIAMENTE
- ATENDE PARCIALMENTE
- NÃO ATENDE
- ACESSO FACILITADO
- ACESSO RESTRITO
- NÃO É ACESSÍVEL
- OUTROS

Quais as informações que você gostaria que fizessem parte do SIG, para que a gestão do PPA se torne mais ágil?

QUESTÕES	QUESITOS						TOTAL	
	A. S.	A. P.	N. A.	A. F.	A. R.	N. Ac.		OUTROS
Q9	23	3	0	2	1	0	1	30



A questão destina-se a verificar a capacidade do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – SIGPLAN (ferramenta esta que foi disponibilizada aos gerentes e técnicos para a gestão do PPA) em atender as demandas do processo de inovação e das transformações sociais em consonância com a

metodologia do PPA, bem como a sua importância no processo de implementação de estratégias.

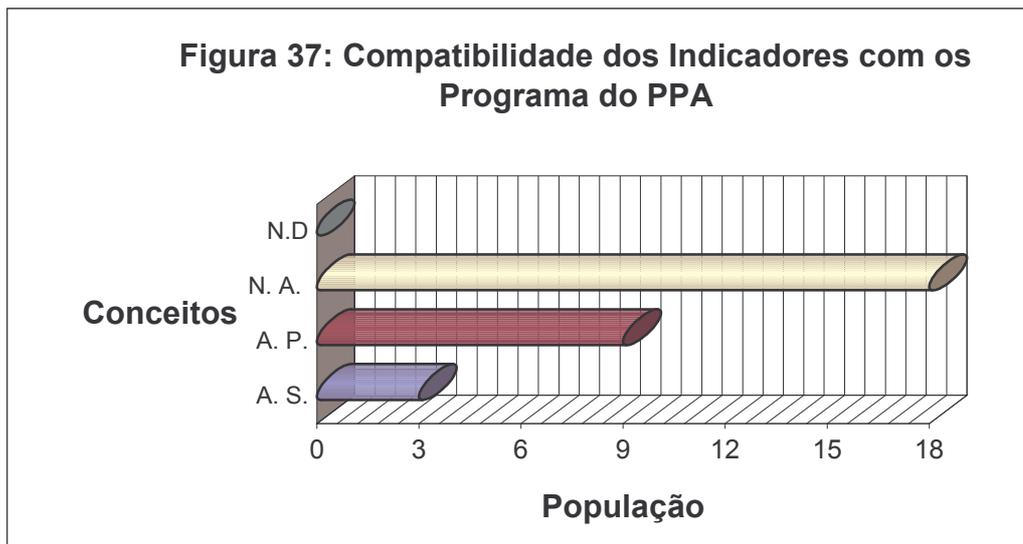
Questão 10 – Trata da aderência da metodologia do PPA e o sistema de informação.

10. No mundo globalizado as informações são extremamente importantes, porém nem tudo pode ser levado em conta. Para suprir esta dificuldade alguns autores defendem a implantação de indicadores, que servem de bússola, para que os gestores ataquem em portos seguros. Sendo assim, o indicador proposto no programa sob sua responsabilidade:

- ATENDE SATISFATORIAMENTE
- ATENDE PARCIALMENTE
- NÃO ATENDE
- NÃO DISPÕEM

Em sua opinião, o que precisa ser feito para que os indicadores sejam compatíveis com os objetivos e as metas do programa.

QUESTÕES	QUESITOS				TOTAL
	A. S.	A. P.	N. A.	N.D	
Q10	3	9	18	0	30



A questão se destina a verificar a capacidade dos gerentes e técnicos em trabalhar com os indicadores associados aos programas PPA, bem como se o mesmo atende às necessidades do programa e se há alguma metodologia de desenvolvimento de indicadores.

Questão 11 – Trata da utilização ou não de ferramentas para desenvolvimento de indicadores.

11. Quais são as ferramentas de mensuração de Indicadores que são utilizadas, no monitoramento dos processos? De que forma elas contribuem para o curso das ações estratégicas da unidade? Caso não disponha, em sua opinião, quais as implicações para melhoria do processo da gestão e atendimento do cidadão?

A questão se destina a verificar a capacidade dos gerentes e técnicos em trabalhar com as ferramentas de apoio a gestão da informação, e de que forma os indicadores associados aos programas do PPA atende à demanda dos mesmos.

A pesquisa revelou que 60% dos entrevistados afirmaram não atender, 30% atende parcialmente, 10% atende satisfatoriamente à adequação do indicador, isso é um indicativo que a maior parte dos gerentes e técnicos entrevistados não dispõem de instrumentos de desenvolvimento para indicadores, embora eles existam nos programas, na maioria dos relatos, o que se revela é uma inadequação com os programas aos quais eles servem.

O Ministério da Justiça não dispõe de instrumento de avaliação sistematizado e padronizado, realidade que se repete nos programas do PPA, revelando a necessidade de desenvolvimento de uma ferramenta ou metodologia que possibilite a criação de indicadores. No modelo proposto, a ferramenta indicada é o *balanced scorecard* que além de medir os resultados dos programas pode medir os resultados estratégicos e avaliar a implementação das estratégias.

Segundo o gerente do Programa de Modernização da Polícia Federal, o indicador do Programa de Modernização da Polícia Federal foi definido de forma incorreta, embora o relatório de avaliação anual do PPA, exercício 2001, segundo a sua percepção, estava dentro do esperado, ou seja, atendeu parcialmente os objetivos do programa, o mesmo acredita que seja necessário reformulá-lo e desenvolvimento de outros indicadores.

Questão 12 – Trata da utilização ou não de ferramentas da qualidade total.

12. Quais são as ferramentas da Qualidade Total que são utilizadas, na melhoria dos processos? De que forma elas contribuem para o curso das ações estratégicas da unidade? Caso não disponha, em sua opinião, quais as implicações para melhoria do processo da gestão e atendimento do cidadão?

Esta questão procura identificar de que maneira é realizado o processo de análise e melhoria dos processos de gestão, bem como o aprimoramento da metodologia do PPA a partir de ferramentas da qualidade total.

Com exceção de um programa do PPA que atua na área do Direito Econômico (Programa de Defesa dos Direitos do Consumidor), os demais gerentes dos programas do PPA, informaram que não dispõem de ferramentas associadas à qualidade total, embora reconheçam que existam experiências isoladas, em unidades específicas da estrutura organizacional do Ministério da Justiça.

Quanto ao Programa de Modernização da Polícia Federal, o gerente afirmou que não utiliza instrumento da qualidade total, mas reconhece a importância para o processo de integração dos processos.

### 4.3 Apresentação dos Resultados

#### 4.3.1 Tratamento da Gestão e do Planejamento

Neste ponto da pesquisa foi determinante a identificação das práticas gerenciais e do planejamento estratégico. Buscou-se verificar como os gerentes e técnicos que atuam no processo de planejamento reagem à velocidade das mudanças sociais e tecnológicas. Tem-se que destacar que no setor público, em virtude das disfunções da teoria da burocracia (morosidade, papelório, dentre outras) a reação é lenta e tardia. Contudo, os relatos que indicam melhorias, como no caso do Programa de Modernização da Polícia Federal que utiliza consultoria especializada para aquisição de equipamentos e melhorias de processos organizacionais.

De um modo geral, os dados levantados na pesquisa mostraram-se acessíveis ao modelo proposto. Constatou-se que o aspecto do tratamento da gestão e do planejamento requer de melhoramento, especialmente na metodologia do PPA, pois 70% dos entrevistados acreditam que às inovações e transformações sociais requer uma política de aprendizagem contínua, ou seja, o planejamento estratégico público precisa está sempre revendo os seus conceitos, método e práticas de implementação de suas estratégias, para que possa efetivar os resultados esperados.

Quanto aos aspectos do processo de formulação do planejamento verificando-se as características do modelo proposto, traduzidas nos programas do PPA, 40% dos entrevistados informou que as interferências ocorridas no processo de elaboração são determinadas pela Orientação Política; 33% seguem outros, e que a questão do orçamento se apresentou como um fator determinante; 20% responderam que seguem a Orientação Estratégica da Presidência da República e do Ministério da Justiça; e apenas 7% indicaram o cenário Econômico/Político.

Quanto aos aspectos que são contemplados na definição de Metas e Objetivos na elaboração dos programas desenvolvidos no PPA, 60% dos entrevistados reconhecem que as metas e objetivos estabelecidos não atendem, e apontam a interferência do Ministério do Planejamento, que por meio de decreto alterou as metas dos programas sem consulta prévia, afetando diretamente os resultados e conseqüentemente os objetivos; 23% afirmaram que as metas atendem parcialmente; 10% afirmam ser outros fatores, e que isso pode estar associado ao

processo político e de alianças; apenas 7% avaliaram que a metodologia atende satisfatoriamente.

Observou-se também, que o processo de planejamento da maioria dos programas do PPA no Ministério da Justiça está centrado na orientação política e na definição do orçamento. Na análise do estudo de caso, não foi identificado de forma clara o método para definição das estratégias e nem como o processo permite a disseminação do conhecimento e do aprendizado, a não ser as iniciativas do órgão setorial de planejamento (Coordenação Geral de Planejamento Setorial – COPLAN), que promove a disseminação do conhecimento em reuniões técnicas, oficinas de planejamento além da utilização de uma estrutura de monitores que verificam a gestão dos programas a partir do SIGPLAN e por contatos direto com os gerentes.

Como 87% dos entrevistados responderam que não existe um processo estruturado que permita a identificação de grupos de interesses, os mesmo reconhecem a importância das alianças estratégicas na implementação das estratégias.

Quanto à compatibilidade da estrutura organizacional do Ministério da Justiça, voltado à execução dos programas do PPA, 57% dos entrevistados responderam que a estrutura está Incompatível; 23% afirmam que são Totalmente Compatíveis, cabe destacar que estes são programas pertencentes à Secretaria de Estados dos Direitos Humanos, unidade organizacional relativamente nova e que se estruturou conforme a metodologia do PPA; 13% indicaram ser outros parâmetros; e 7% dos entrevistados Parcialmente Compatíveis.

Na maioria das opiniões dos entrevistados ficou evidenciada a necessidade de se reformular a estrutura, contudo, no modelo proposto, a sugestão é que se regate a Análise de Ambiente, a Análise de Valor e a Qualidade Total para que se promova uma visão estratégica organizacional próxima da realidade e das transformações sociais, econômicas e políticas de um mundo globalizado.

Verificou-se que 77% do entrevistados responderam que não existe um processo estruturado para identificação de grupos de interesses, 23% admitem que utilizam metodologias estruturadas. No modelo proposto, a identificação dos *stakeholders* torna-se peça chave no processo de implementação de estratégias, uma vez que permite a formação de alianças estratégicas.

Finalmente, verificou-se nestes aspectos que o modelo proposto atende com bastante ênfase os pressupostos da metodologia do PPA, necessitando tão somente de uma reformulação no processo de formulação do planejamento público.

#### 4.3.2 Tratamento da Tecnologia da Informação e Avaliação

Para verificar-se se as variáveis relacionadas a TI e ao processo de avaliação do planejamento público, correspondia com o modelo proposto, buscou-se, a partir dos elementos sustentadores do alinhamento estratégico do planejamento com a tecnologia da informação, elementos que caracterizasse a importância da TI no processo de implementação de estratégias públicas.

Entre os aspectos pesquisados estão: os recursos de informática a disposição dos gerentes, a acessibilidades aos sistemas de informações, bem como as facilidades e compreensão de manuseio nos sistemas disponibilizados para o acompanhamento e gestão dos programas do PPA.

Quanto à alocação de recursos de informática para a gestão dos programas, os entrevistados foram unânimes em afirmar que os recursos atendem satisfatoriamente. Contudo, a pesquisa revelou que a exceção dos programas gerenciados pela Secretaria de Estados dos Direitos Humanos, que dispõem de um Sistema de Informação interno, a maioria dos programas do PPA, sob a responsabilidade do Ministério da Justiça, não dispõe de sistema de apoio à gestão, a não ser o SIGPLAN - Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento, (sistema que substitui o SIG - Sistema de Informações Gerenciais), este por sua vez é um sistema de acesso restrito, que se limita exclusivamente aos gerentes e técnicos da área de planejamento e orçamento cadastrados.

Quanto às facilidades e acessibilidade do sistema SIGPLAN, a pesquisa revelou que 77% dos entrevistados afirmam atender satisfatoriamente, ou seja, ele atende apenas as informações dos programas do PPA, ficando de fora o processo de formulação do planejamento bem como o acompanhamento da implementação de estratégias; 10% informaram que atende parcialmente, 7% descreveram que o acesso era facilitado, 3% acesso restrito e, 3% outros fatores.

A pesquisa também revelou que após a reformulação do SIG para o SIGPLAN, a navegação, bem como a inclusão de dados ficou facilitada, porém prevaleceu a característica restritiva contida na versão anterior do sistema, ou seja, o sistema

atende bem os requisitos da metodologia, mas não é eficiente na disseminação das informações.

Quanto à definição dos indicadores que fazem dos programas do PPA, a pesquisa procurou verificar se eles estavam adequados aos programas: a pesquisa revelou que 60% dos entrevistados afirmaram não atender, 30% atende parcialmente, 10% atende satisfatoriamente a adequação do indicador, isso revela que a maior parte dos gerentes e técnicos entrevistados não dispõem de metodologia ou ferramentas que permitam a construção de indicadores, os mesmo estão, na maioria das vezes, definidos de forma empírica descolados da realidade de seus gestores.

O Ministério da Justiça não dispõe de instrumento de avaliação sistematizado e padronizado, esta realidade se repete nos programas do PPA, revelando a necessidade de desenvolvimento de uma ferramenta ou metodologia que possibilite a criação de indicadores. Neste sentido, o modelo proposto indica o *Balanced Scorecard* como a ferramenta para o desenvolvimento e acompanhamento de indicadores.

#### 4.3.3 Resultados Apurados no Estudo de Caso

Como foi descrito no capítulo 3, optou-se nesta pesquisa pela utilização de um estudo de caso, foi escolhido o Programa de Modernização da Polícia Federal, no qual foram aplicados os mesmo conceitos e procedimentos, adotados nos demais, para evidenciar as etapas e características do modelo proposto.

No Programa de Modernização da Polícia Federal, identificou-se, também, a exemplo dos demais, que as práticas gerenciais precisam ser reformuladas, e que é preciso estabelecer um canal direto de comunicação entre o gerente e as unidades executoras das ações.

Na análise dos dados e na entrevista com o gerente do programa, foi possível verificar que a definição e a distribuição dos recursos orçamentários/financeiros, superam os preceitos da metodologia do PPA, estes são determinantes para execução das ações do programa, porém ficam a critério dos dirigentes das áreas os critérios de alocação, embora seja respeitado todo aspecto legal contido nos Programa do PPA.

Quanto à identificação dos *stakeholders* envolvidos nas questões estratégicas, para o Programa de Modernização da Polícia Federal, a identificação está clara, porém no processo de gestão do programa que envolve diversas áreas, encontra-se dificuldade quando da implementação de ações.

Quanto à gerência do Programa de Modernização da Polícia Federal (ano de 2002), ela é feita por meio de um processo em que o gerente reparte suas atenções entre as atividades de perito de polícia e gestor de um processo voltado a resultados; as conseqüências são as dificuldades quanto à atualização do sistema, acompanhamento das ações, desenvolvimento de indicadores, entre outras atividades, caracterizando assim o conflito organizacional.

Quanto à alocação de recursos de TI para a gestão do programa, a realidade não é diferente dos demais programas do PPA, ou seja, existe uma boa infra-estrutura TI, porém o acompanhamento dos processos é desassociado do processo de gestão, a gerência utiliza o SIGPLAN, mas as unidades executoras das ações não têm acesso.

Quanto ao aspecto da metodologia do PPA, o gerente do programa afirma que a metodologia atende satisfatoriamente, e que o SIGPLAN é uma ferramenta que possibilita visualizar os ajustes no programa, mas destacou a necessidade de aprimoramento no sistema para possibilitar as unidades que executam ações e que possam lançar diretamente no sistema as informações sob sua responsabilidade.

Quanto ao aspecto da mensuração de dados estatísticos, o gerente afirmou que o índice necessita de uma reformulação. Finalmente, quanto aos aspectos das ferramentas da qualidade, nada foi apurado por parte da gerência que fosse relevante para o presente trabalho.

#### 4.3.4 Principais Resultados do PPA

O Relatório da Avaliação do PPA 2000 revelou que os resultados para o primeiro ano de execução do PPA, no que se refere ao cenário macroeconômico, mostraram-se plenamente compatíveis com aqueles antevistos quando de sua elaboração. O crescimento do PIB de 4,2% em 2000 foi superior ao projetado, impulsionado pelo aumento do consumo e, em menor medida, do investimento.

A variação do consumo em 2000, estimada em 5,7%, superou a estimativa do PPA de crescimento médio de 4,8% a.a. Segundo o governo geral, este

crescimento esteve ligado à melhora significativa das perspectivas macroeconômicas, associadas à obtenção de resultados expressivos no controle do déficit público e da inflação, e à expansão do crédito.

Destaca que a queda das taxas de juros, políticas específicas do Banco Central, destinadas a agilizar os mecanismos de crédito e a diminuir os *spreads* entre taxas ativas e passivas - por exemplo, através da redução das exigências de depósitos compulsórios sobre os depósitos no sistema financeiro - contribuíram para o crescimento dos empréstimos, especialmente para o consumo.

O cenário otimista apresentado pelo governo federal, se destoa com os dados confrontados na pesquisa. Um dos melhores exemplos está na falta de estrutura para o processo de gestão dos programas, que pode se caracterizar pelo isolamento dos gerentes.

A Avaliação, nesse sentido, manteve-se fiel aos conceitos originais que inspiraram o Plano. Traduz uma nova abordagem de planejamento, preocupada com a obtenção de resultados que se subordinam a uma visão estratégica do desenvolvimento.

O Avanço Brasil (nome fantasia do PPA) constituído a partir de um rearranjo de todos os recursos da Administração Federal em programas, possibilitou a implementação do conceito de avaliação por resultado para o conjunto da atuação governamental. Igualmente permitiu que, pela primeira vez, se colocasse em prática uma avaliação do estágio em que se encontram os 28 macroproblemas ou macrodemandas que o Governo se impôs atacar, como parte do projeto de desenvolvimento para o período de 2000- 2003. Nesse sentido, pode-se dizer, a partir do Relatório de Avaliação do PPA, que a utilização da mudança de foco para resultado modificou, em alguns casos, a mentalidade de gestores que apenas enxergavam a administração pública apenas no processo burocrático racional para uma nova percepção focada em resultados.

A avaliação está, assim, orientada para a obtenção de resultados e tem como condicionante temporal o ciclo de gestão em cada exercício, que compreende a revisão anual dos programas, a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e a elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual.

Os resultados da avaliação contribuem para a realização de cada uma dessas etapas, tornando mais consistente a alocação de recursos públicos federais aos produtos e serviços demandados pela sociedade. Contudo, cabe destacar que o

modelo é um grande avanço na gestão dos recursos públicos, mas na prática revelou-se pouco consistente, onde a principal causa pode estar relacionada com as disfunções do modelo burocrático legalista instalado na administração pública, revelando a necessidade do aprimoramento da aprendizagem organizacional que contemplem os aspectos de uma diversidade cultural acentuada.

Quanto aos aspectos do planejamento estratégico do PPA, a pesquisa revela que a trajetória da ação estratégica sofre influência dos *stakeholders*. Essa questão foi apontada pelos gerentes quando afirmaram que a orientação política e as questões orçamentárias são determinantes na execução das ações, e não um processo estruturado de planejamento estratégico.

Quanto à estrutura de indicadores, os gerentes revelaram que há necessidade de reformulação e que não foi disponibilizado pela metodologia do PPA nenhum instrumento para desenvolvimento de indicadores.

No aspecto relacionado à estrutura organizacional e sistema de informações, a prática da gestão dos programas do PPA no Ministério da Justiça revelaram que as unidades executoras das ações não estão estruturadas e que o Sistema de Informações Gerenciais de Planejamento – SIGPLAN, é um sistema de acesso restrito, o que impede novamente que as informações e o processo metodológico possa ser perpassado em toda estrutura. Sendo assim, o acesso restrito passa a revelar o baixo envolvimento da alta administração no processo de gestão, e a falta de sincronicidade dos programas e ações.

#### **4.4 Considerações Finais do Capítulo**

No estudo de caso realizado no Ministério da Justiça, buscou-se identificar as práticas de gestão e o processo de formulação estratégica do planejamento estratégico que compõem o PPA no Programa de Modernização da Polícia Federal, especialmente o processo de implementação de estratégias.

Os resultados da pesquisa estão apresentados de acordo com a frequência em que surge nos questionário, ou seja, questão por questão. Para facilitar o processo de tabulação dos dados, os mesmo foram agrupadas pelas categorias de tratamento da gestão e do planejamento e tratamento à tecnologia da informação e avaliação, com vista aos novos paradigmas do planejamento estratégico.

Buscou-se identificar junto aos gerentes e alguns dirigentes que atuam diretamente no planejamento governamental, os elementos balizadores do planejamento estratégico e as possíveis ferramentas de apoio à gestão, com o intuito de se estabelecer a correlação com o ambiente de tecnologia da informação e a análise de *stakeholder* como ferramenta para impulsionar o planejamento estratégico.

As considerações levantadas junto ao corpo gerencial dos programas do Ministério da Justiça no PPA, sinalizaram a falta de sincronidade entre programas e ações, isto em decorrência da ausência de um sistema de informação que permita a troca de informações e experiências, e finalmente a ausência de um ambiente voltado à aprendizagem organizacional, uma vez que a metodologia do PPA não contempla esta variável, embora se destaque as iniciativas da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP.

O processo de desenvolvimento e formulação dos planos e programas governamentais, bem como da implementação das estratégias são resultado de interpretação equivocada da teoria da burocracia, que no setor público tornou-se legalista, distanciando-se dos pressupostos do filósofo Max Weber, considerado o pai desta teoria, que em síntese buscava a previsibilidade e impessoalidade das ações administrativas. Nota-se, também, a partir dos dados pesquisados, que não existe ferramentas que possibilitem a identificação dos *stakeholders*, contudo, os entrevistados não descartam a sua importância.

A pesquisa não observa todos elementos do planejamento do governo federal, pois não é a pretensão do presente trabalho. Ela revela que há muito por se fazer para que os modelos propostos na modernização do Estado possam ser equilibrados, em um processo sinérgico onde a cultura organizacional atrelada ao ambiente de aprendizagem organizacional possa mudar a imagem negativa que a sociedade tem sobre o governo. Com o resultado das análises, reforçou-se a ideia da adoção de novos elementos que permitam ao planejamento estratégico público a incorporação da TI e a análise de *stakeholders* como impulsionadores da implementação das estratégias. O modelo ora proposto no capítulo cinco, na verdade, trata-se da reunião das características que estão associadas às etapas do planejamento.

## 5. CONCLUSÕES E SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS

### 5.1 Conclusões

#### 5.1.1 Dos Aspectos Gerais

Considerando-se as idéias e análises apresentadas, conclui-se que, se faz necessário nas organizações públicas o repensar de forma em que se está formulando o planejamento estratégico, bem como a implementação de suas estratégias.

Há diversas razões, mas a que destacamos na pesquisa está na compreensão de como se processam as alianças estratégica, tão fundamental para o processo de implementação de estratégias. O Estado que se transforma, às vezes de forma silenciosa, outras nem tanto.

A sociedade, por meio de suas *networks* (redes sociais corporativas) e de seus grupos de interesses, aglutinam seus interesses criando uma composição de poder com capacidade de influência, que lhes permitem a utilização dessas redes para trocar informações, pressionando assim as ações estratégicas do governo e, conseqüentemente, alterando o curso do planejamento estratégico público e afetando a implementação das estratégias.

A metodologia do PPA não contempla a identificação dos *stakeholder*, de igual modo a TI está sendo subutilizada, não se tem um padrão de gestão, embora o processo de formulação se molde em um único processo. Processo este que insiste em amputar pedaços da realidade social tão complexa e mutante.

Como resultado, não permite no processo de formulação do planejamento estratégico público a participação social, o que mais tarde acarretará em sérios problemas de gestão na implementação das ações contidas nos planos e programas governamentais.

A metodologia do PPA rompe com o velho paradigma, ou seja, impõem um modelo que visa o resultado das ações do Estado, contudo, o ambiente em que se processam estas mudanças não foi adequadamente preparado, e as ações em alguns casos estão fora de sincronia. Um exemplo detectado é a falta de uniformidade de ações estratégicas, onde o planejamento estratégico cede lugar ao “clientelismo político”, questões orçamentária do dia a dia, onde, ao que parece, as

questões sociais são trocadas por interesses pessoais ou de algum grupo de interesse dominante.

Um das razões para este processo está no determinismo da burocracia estatal do planejamento público, que não contempla a participação do gerente e nem tão pouco da sociedade, os conflitos internos e externos das organizações públicas, bem como os movimentos sociais organizados. O resultado final se traduz em engenharia de processos improvisados que na maioria das vezes não conduz a nada.

Há que se destacar os avanços da tecnologia da informação, se traduzem em ferramentas subutilizadas, onde o gerente na maioria das vezes se restringe a um “digitador de luxo” que lança as informações da execução das ações dos programas em um sistema que registra bem, mas que os dados apenas retratam uma realidade incompreensível, fruto da determinação autoritária da visão orçamentária e da ausência de mecanismo que permitam a identificação dos atores sociais, na pesquisa traduzidos como *stakeholders*

No estudo de caso, considerado o período analisado, constatou-se que em determinados momentos, há unidades organizacionais que dispõem de alta tecnologia e sistemas informações e de monitoramento da gestão, mas por outro lado, podemos encontrar unidades que ainda estão estágios iniciais de estruturação de suas informações, onde o gerente, um dos principais *stakeholder*, não tem acesso ao sistema de informação disponível e nem tão pouco ao processo decisório da alocação de recursos tão importante no processo de implementação de estratégias.

A revisão da literatura possibilitou uma compreensão de que o mundo passa por profundas transformações sociais, políticas e tecnológicas, e que essas combinadas, promovem na sociedade alterações de diversos paradigmas, símbolo a inquietude de um século que se transforma em tempo real, fruto dos avanços da TI, que pode, mesmo que por metáfora, encurtar as distâncias geográficas.

Outro aspecto importante da pesquisa foi à identificação das possíveis causas do fracasso nos planos e programas, e porque não dizer do planejamento estratégico público. A resposta encontra-se no processo de formulação do planejamento estratégico público, que ainda não desenvolveu mecanismos de participação, insistindo em processos determinísticos, autoritários, sem transparência, que se preocupam unicamente com metas orçamentárias e fiscais, não que sejam

importantes. Há que se levar em conta que os resultados das ações estratégicas residem sobre os *stakeholders* em primeiro plano e em seguida sobre a sociedade, esta por sua vez deve ser o agente de controle.

Este controle pode ser exercido por intermédio da TI, que permite uma infinidade de possibilidades de agregação de informação e velocidade na troca de informações. Contudo, não se pode desprezar a importância dos *stakeholder*, ainda mais, quando se vislumbra um crescimento quase que exponencial do terceiro setor, seja por intermédio das ONG'S, sindicatos, associações de classes, em suma a sociedade civil organizada.

Essas reflexões fortalecem a necessidade de estabelecer inicialmente os meios e os mecanismos para compreensão dessa nova realidade, contudo, há de se reconhecer, primeiramente, que a cultura organizacional do setor público de ser repensada e modificada. Como já afirmou Varvakis (2002) as organizações precisam identificar novamente os valores pelos quais ela conquistou seus clientes.

As unidades organizacionais do setor público não estão presas a uma corda a exemplo dos caranguejos, mas sim, a seus sistemas de informações; metodologia de trabalhos ultrapassada; do planejamento estratégicos centralizado, que anulam todos os esforços das ações estratégicas.

De na vale uma metodologia se ela não é compreendida na alta administração até o funcionário mais baixo na cadeira hierárquica. A lógica é simples, porém perversa, quanto mais as unidades insistem em puxar a corda para seu lado, mais inútil são seus esforços, ou seja, para cada ação existe uma reação de igual valor ou até de maior intensidade.

Foi o que a pesquisa revelou quando perguntou aos gerentes sobre os pressupostos para elaboração do PPA, especialmente nos aspectos relacionados a orientação estratégica, dos cenários políticos e econômicos e da orientação política. Os gerentes descaram a importância desses aspectos, contudo, 60% dos gerentes entrevistados afirmaram que a maior interferência do processo de planejamento, principalmente na definição de metas e objetivos, são promovidas pelo Ministério do Planejamento.

Para atenuar este processo, faz-se necessário à criação de um ambiente para o aprendizado organizacional voltado para mudança cultural, incorporação e utilização da TI como ferramenta de agregação de informação, mas também de experiências, da identificação dos *stakeholder*, além do constante aprimoramento dos recursos

humanos. Assim, o planejamento estratégico, com base na análise de *stakeholders* e tecnologia de informação como está proposto, poderá, em um futuro próximo, amenizar as distorções e exclusões sociais existentes.

#### 5.1.2 Quanto ao Programa de Modernização da Polícia Federal

Os resultados apurados no Programa, objeto do estudo de caso, revelaram que o gerente se encontra isolado na estrutura organizacional, revelando a falta de sincronicidade das ações esperadas no Programa. Contudo, e pela própria característica de trabalho exercido pela unidade organizacional e de sua cultura, a gestão do programa possibilitou a conclusão de diversos projetos previstos traduzindo-se em grandes resultados operacionais no combate ao crime organizado, principalmente na gestão dos projetos PROMASP, PROMOTEC e PRÓ-AMAZÔNIA, estes dois últimos citados como referência.

Mas ainda há longo caminho a ser percorrido. A criação do ambiente de aprendizagem que possibilite transferência do conhecimento, a integração dos sistemas de informação bem como o acesso ao SIGPLAN, torna-se fator decisivo no processo de tomada de decisão, para que haja uma redução dos níveis hierárquicos, permitindo assim a aproximação da alta administração com os processos de gestão do programa que possibilitará o melhoramento do fluxo de informação, completando o rol de atividades a serem desenvolvidas para otimizar o Programa, bem como a implementação das estratégias.

#### 5.1.3 Da Gestão Estratégica e Influência da Tecnologia

A pesquisa revelou que para os casos em que os programas do PPA dispõem de processos estruturados de gestão e de sistema de informações, a gestão dos programas é mais eficiente e permitem um maior monitoramento, aglutinação informação, capacidade de disseminação da informação e a participação ativa de grupos de interesses (*stakeholders*).

Ficou evidenciado na pesquisa, considerando os 70% dos entrevistados, que adoção de novas metodologias são ótimas, contudo as estruturas organizacionais não atendem, essa foi à opinião de 57% dos entrevistados. A tecnologia da informação disponibilizada, não atende aos pré-requisitos da metodologia do PPA, porque não está disponível a todos envolvidos no processo.

Como resultado acentua as disfunções da burocracia e cristaliza a cultura organizacional burocrática tecnicista, enraizada no setor público, provocando a hemóstase em sentido contrário. Revelando que as organizações públicas, por decorrência do processo de sua formação histórica, que herdou o “patrimonialismo” e a “burocracia legalista”, neste último, as disfunções da teoria da burocracia proposta por Max Weber, fica evidenciada na metáfora da “Corda de Caranguejo”.

A “Corda de Caranguejo” é uma metáfora que busca retratar o comportamento dos gestores nas organizações, os “caranguejos” são comparados às diversas unidades organizacionais que compõem a estrutura organizacional do setor público, que embora tenham planejamento estratégico; sistemas de informações; pessoal qualificado; recursos financeiros e orçamentários, seus resultados operacionais se anulam, assim como os caranguejos na fuga de sua corda.

A tentativa de fuga dos caranguejos, de forma desordenada e sem objetividade, os levam em direções opostas, desviam-no do propósito final, e os conduzem à sua própria morte. Essa analogia pode servir de parâmetro nas organizações públicas quando comparamos seus sistemas de informações e sites disponibilizados, nos remete às reflexões de Lévy (1999, p.23) que afirma: “a multiplicação contemporânea dos espaços cibernéticos faz de nós nômades de um novo estilo: em vez de seguirmos linhas de errância e de migração dentro de uma extensão dada, saltamos de uma rede a outra, de um sistema de proximidade ao seguinte”.

O autor afirma que os espaços se metamorfoseiam e se bifurcam a nossos pés, forçando-nos a heterogênesse. As diversas formas de interpretação da informação podem ser comparadas também, como as patas dos caranguejos, que possuem uma força espetacular, mas que o pobre animal desconhece. O mesmo ocorre nas organizações públicas, que dispõem de um conjunto de ferramentas e de metodologia que sequer os gestores e dirigentes sabem, prende-se a seu paradigma, aquele que o enjaula, como bem afirmou Matus (2000), pode ver a realidade de seu gabinete, porém os filtros (assessores, secretários, colaboradores entre outros) os transformam em míopes prendendo-os ao paradigma do caranguejo.

A gestão estratégica nas organizações privadas é, na maioria das vezes, uma questão de sobrevivência, ainda mais em um mundo globalizado economicamente. Por outro lado, as organizações públicas também fazem parte desse mundo, e suas práticas de gestão não estão dissociadas, pelo contrário, a evolução dos processos

computacionais e da TI permitem que a sociedade torne a linha divisória mais tênue e cobre do Estado as ações mais pró-ativas.

O Plano Plurianual – PPA que têm, em sua estrutura orçamentária, o foco em programas e por sua vez nos resultados, considera os gerentes os guardiões do método, mas lhe falta à compreensão da mudança organizacional, da necessidade do espaço para o aprendizado e da identificação do *stakeholders*, além de não explorar o potencial extraordinário da TI em aglutinar e disseminar informações.

Ainda há muito por melhorar os sistemas de informações de apoio à gestão pública, a ferramenta básica de comunicação disponibilizada aos gerentes, neste caso o SIGPLAN, carece ainda de reformulações, destaque-se a integração com outras bases de dados e sistemas de informações, pois esse fenômeno contribui para que exista “ilha conhecimento” descolado de um continente denominado organização pública, revelando a falta de visibilidade e a falta de sincronismo das ações constantes dos programas governamentais, além de incorporar novas práticas de gestão que requer a capacitação dos recursos humanos.

O modelo proposto busca resgatar os elementos estratégicos da integração da informação, por intermédio da análise de *stakeholders* e da tecnologia da informação como suporte do planejamento público. Parte da premissa de que se não houver esses instrumentos, o Estado se tornará cada vez mais nômade de sua própria engenharia de gestão, pulando de modelo em modelo, sem que ataque o problema central, ou seja, a participação ativa da sociedade. Essa sociedade que se torna cada vez mais ativa e busca soluções para suas demandas em menor tempo e menor custo. Desta forma, as organizações públicas que não se estruturarem irão se transformar em caranguejos mortos vivos, presos a sua corda de sisal.

## 5.2 Dos Resultados da Pesquisa

No que se refere ao objetivo geral que consistia em propor um modelo de planejamento estratégico para o setor público que considerasse as diversas abordagens existentes na literatura, no que tange as práticas utilizadas, o papel dos *stakeholders* e o suporte de tecnologia de informação, foi concluído com êxito conforme consta do capítulo 3.

No que se refere aos objetivos específicos todos foram alcançados, o primeiro que consistia na revisão bibliográfica crítica sobre os conceitos atribuídos ao planejamento estratégicos, foi de fundamental importância para consolidar o modelo proposto; o segundo que buscou verificar a metodologia de planejamento estratégico no PPA, e as práticas utilizadas na implementação de estratégia, onde se identificou a falta de sincronismo entre o foco da metodologia e os interesses dos *stakeholders* e a interferência política; finalmente o terceiro e último, descreveu nos capítulos 2 e 3 os elementos, variáveis e características que permitiram a construção do modelo proposto denominado de Planejamento Estratégico com base na Análise de *Stakeholder* e Tecnologia da Informação - PETISTK

A conclusão do presente trabalho permitiu estabelecer como metáfora a “CORDA DE CARANGUEJO”, que representa as unidades organizacionais do setor público, que estão presas pelo paradigma da constante busca de resultado, mas que a força esta sem sincronismo, embora existam exceções, e como resultado há grupos que se favorecem, traduzindo-se em uma imagem negativa do governo frente à sociedade.

Finalmente, entende-se que a metodologia do PPA, uma vez incorporada às características e variáveis propostas do modelo ora apresentado, poderá, a partir de uma nova abordagem contornar o longo e espinhoso processo de mudança cultural dentro das organizações públicas, permitindo-se assim uma maior efetividade na implementação de estratégias.

## 5.4 PPA 2004-2007 o determinismo vence a esperança e ameaça o futuro

Em 2003 toma posse um novo governo que se apresenta à sociedade com o slogan “A esperança vence o medo”, fruto de um processo eleitoral legitimado pela maioria. Traz consigo um conjunto de propostas estruturantes para mudar a realidade tão excludente das populações marginalizadas, apresentando ao que se

esperava uma nova prática ao planejamento público. Contudo, o que se apresenta na elaboração do PPA 2004-2007 é utilização da estrutura passada, ou seja, os “deterministas” de plantão no Ministério do Planejamento ainda conduzem o velho modelo que insiste em amputar a realidade.

Uma rápida leitura na Apresentação do PPA 2004-2007 percebe-se que a prática utilizada, embora com algumas alterações, na forma e não no conteúdo, permanece a mesma, ou seja, no Slide 18 do Anexo 2 (Apresentação PPA 2004-2007), quando trata da estratégia de elaboração e gestão do Plano e do Slide 21 (que se encontra no Anexo 2 do presente trabalho) que trata da Orientação Estratégica de Governo, continua a visão determinística de simplificação da realidade, embora tenha sido acrescentado a participação social, como um resultado da Articulação com os Estados, não se percebe com clareza a relação estabelecidas com os *stakeholders*, o que a pesquisa revela ser mais conveniente, assim, persiste o pressuposto equivocado de que há compreensão, por parte de todos os Gestores, do princípio básico do modelo vigente de gestão pública (PPA 2003-2004), qual seja, as Políticas Públicas, materializam-se nos Programas e em suas Ações, e que estes superam as estrutura prevalentes (burocráticas, (departamentalizadas e focadas em processos) como unidades de gestão do Plano.

No que se refere à estruturação dos programas a partir dos problemas, a lógica adotada permanece sendo a mesma do PPA 2000-2003, não está incorporada na estratégia uma visão sistêmica, os principais *stakeholders* são: sociedade (pessoas, famílias, empresas), ficando de fora a figura do governo, que tem papel importante na estruturação dos programas, uma vez que existem variáveis determinantes como o equilíbrio fiscal e o controle da dívida pública que é monitorada e controlada pelo Ministério da Fazenda e Banco Central.

O sistema de informação utilizado para esse acompanhamento é o Sistema de Informações Gerenciais de Planejamento e do PPA – SIGPLAN, o mesmo que foi utilizado no PPA 2000-2003, continua sem possibilitar a integração total, ou seja, pode-se ver as ações dos demais programas que estão na base de dados, contudo não existe comunicação bilateral. Houve um grande avanço no processo de elaboração, onde foi permitida a inclusão de ações em outros programas, mas apenas na fase de cadastro de ações e projetos, e ficou restrito a área de planejamento setorial a consolidação dos dados. Assim, percebe-se que o determinismo pode vencer a esperança e ameaça o futuro.

Conforme destaca Garcia (2002), ao analisar o processo de planejamento público, o primeiro PPA já se limitava a ser um Orçamento Plurianual de Investimento, já o PPA elaborado em 1995 tinha o caráter economicista, sendo que o de 2000-2003 a consolidação do determinismo. Na visão do autor, o que se reafirma é o pensamento determinístico dos planejadores centrais, que insistem, por força da formação ou por desconhecimento de outros métodos, no planejamento normativo, como se ainda a economia planificada fosse a realidade presente.

No PPA 2004-2007, os trabalhos iniciais de formulação, a prática atual está com pequenas modificações de forma e não de conteúdo, haja vista que alguns dos programas do PPA 2000-2003 estão presentes no atual.

Desta forma, reforça-se as idéias desenvolvidas na presente pesquisa que não pretende ser determinística, mas apresentar uma nova abordagem ao planejamento estratégico público, ou seja, incorporar novas práticas de formulação e leitura da realidade a partir da utilização de várias ferramentas, aqui destacada como a Análise de *Stakeholder* e a Tecnologia da Informação, que permitem aos tomadores de decisões construir alianças estratégicas sólidas e promover a partir da utilização de TI a participação social.

## **5.5 Sugestões para Trabalhos Futuros**

A proposta para a continuidade do trabalho baseia-se na análise e acompanhamento da implementação do modelo ora proposto, promovendo-se ações contínuas de capacitação e contribuindo para o aprendizado organizacional na busca de novos conhecimentos. É de fundamental importância que os gerentes do PPA, bem como a equipe de planejamento e orçamento, estejam envolvidos na gestão dos programas, que façam parte ações de modernização tecnológica e do aprimoramento da estrutura organizacional, já que o processo de gestão dos programas do PPA requer sua participação.

Também se faz necessário à criação de um programa de educação continuada, que permita o aperfeiçoamento profissional do servidor público, bem como o seu crescimento pessoal e financeiro, construída a partir das novas diretrizes do planejamento público.

A divulgação da missão e das políticas organizacionais, juntamente com as ações estratégicas será o fator primordial para o desempenho das atividades,

buscando um trabalho baseado em redes sociais de informações, que permitam a construção coletiva das ações corretiva da estratégia, tudo isso sendo realizado em um ambiente de aprendizagem organizacional e com visão sistêmica.

Por fim, as organizações públicas deverão manter estratégias baseadas na disseminação do conhecimento em todos níveis organizacionais, favorecendo a experimentação do conhecimento entre as unidades e, por conseguinte, nas pessoas, independente da hierarquia institucionalizada ou formação acadêmica.

Conhecendo a natureza instável do ambiente dos negócios, tal como deverá apresentar-se no futuro próximo, pode surgir a pergunta legítima quanto à validade de se desenvolver estratégias, ou a dúvida se seremos forçados a nos contentar, em grande parte, com respostas táticas às oportunidades mutantes que se apresentam inesperadamente. Se estratégia for de fato o que a palavra sugere, teríamos de responder afirmativamente e a estratégia degeneraria em uma espécie inteligente de oportunismo tático e não muito mais que isso.

*Ghyczy; Oetinger; Bassford – Clausewitz e a Estratégia (2002).*

## **ANEXO 1**

### **Notas Bibliográficas**

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Teoria geral do estado**. São Paulo: Saraiva, 1994.

ALBERTIN, Alberto Luiz. Valor estratégico dos projetos de tecnologia de informação. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, vol. 41, Nº 3, jul./set. , p. 42 – 50, 2001

AGRASSO NETO, Manoel. **Avaliação do papel da tecnologia de informação (TI) no processo de mudança organizacional através da simulação de aplicação a um caso real**. 1999. Dissertação (Mestre em Engenharia de Produção), UFSC, Florianópolis.

ANSOFF, H. Igor; McDONNELL, Edward J. **Implantando a administração estratégica**. São Paulo: Atlas, 1993.

ARGYRIS, Cruis. Ensinando pessoas inteligentes aprender. In. **Gestão do Conhecimento**. 2. ed. São Paulo: Campus, 2001.

ARGYRIS, Cruis. A boa comunicação que impede a aprendizagem. In. **Aprendizagem organizacional**. São Paulo: Campus, 2001.

ARON, Raymond. **As etapas do pensamento sociológico**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2000.

BARRETO, Aldo de Albuquerque. Mudança estrutural no fluxo do conhecimento: a comunicação eletrônica. **Revista Ciência da Informação**, n.27, v.2, 1998. Disponível em [www.alternex.com.br/~aldoibct/estrutural/estrutural.htm](http://www.alternex.com.br/~aldoibct/estrutural/estrutural.htm). Acesso em: 20 out. 2001.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, Ano 49, Nº 1, jan./mar. p. 5 - 40, 1998.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, Brasília, Ano 50, Nº 4, out./dez., p. 5 – 29, 1999.

BOAR, Fernando. **Tecnologia da informação: a arte do planejamento estratégico**. São Paulo: Berkeley, 2. ed. 2002.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Organizado por Michelangelo Bovero. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Política e constituição: os caminhos da democracia**, Rio de Janeiro: Forense, 1985.

BOWDITCH, James; BUONO, Anthony. **Elementos de comportamento organizacional**. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1997.

BROADBENT, M.; WEILL, P.; CLAIR, D. S. **The implications of information technology infrastructure for business process redesign**. MIS Quarterly, Minneapolis, v. 23, p. 159-182, June 1999.

BRODBECK, A. F.; HOPPEN, N. **Modelo de alinhamento estratégico para implementação dos planos de negócio e de tecnologia de informação**. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 24., 2000. Florianópolis. Anais... Florianópolis: ANPAD, 2000.

BURTON, B. K.; DUNN, C. P. Stakeholder interests and community groups: a new view. **International association for business and society annual meetings**. San Diego, 1996. Disponível em: [www-rohan.sdsu.edu/faculty/dunnweb/pubs.iabs96.html](http://www-rohan.sdsu.edu/faculty/dunnweb/pubs.iabs96.html). Acesso em: 28 set. 2001.

CALVACANTI, Maly. et. al. A evolução do pensamento estratégico. In: **Gestão estratégica de negócios: evolução, cenários, diagnóstico e ação**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

CASTELLS, Manoel. **A sociedade em rede – a era da informação: economia, sociedade e cultura**. Vol. 1. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração: teoria, processo e prática**. 3. ed. São Paulo: Makron Book do Brasil Editora Ltda, 2000.

CHOMSKY, Noam. **Os caminhos do poder: reflexões sobre a natureza humana e a ordem social**. Porto Alegre: Artmed, 1998.

COLENCI JÚNIOR, Alfredo; GUERRINI, Fábio Muller. Organizações voltadas para o aprendizado. In: CAVALVANTI, Marly. **Gestão estratégica de negócios: evolução, cenários, diagnóstico e ação**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. São Paulo: Saraiva, 1998.

DEMING, W. Edwards. **Qualidade: a revolução da administração**. Rio de Janeiro: Marques Saraiva, 1990.

DRUCKER, Peter. **Desafios gerenciais para o século XXI**. São Paulo: Pioneira, 2000.

DUGUID, Paul; BROWN, John Seely. Estrutura e espontaneidade: conhecimento e organização. In. **Gestão estratégica do conhecimento: integrando aprendizagem, conhecimento e competências**. São Paulo: Atlas, 2001.

EASTERBY-SMITH, Mark; ARAUJO, Luis. Aprendizagem organizacional: oportunidades e debates atuais. In. EASTERBY-SMITH, Mark; BURGOYNE, John; ARAUJO, Luis. **Aprendizagem organizacional e organização de aprendizagem: desenvolvimento na teoria e na prática**. São Paulo: Atlas, 2001.

FERLIE, Ewan, ASBURNER, Lynn, FITZGERALD, Louise, PETTIGREW, Andrew. **A nova administração pública em ação**. Brasília: Editora UnB, 1996.

FLEURY, Afonso; FLEURY, Maria Tereza Leme. **Aprendizagem e inovação organizacional**. São Paulo: Atlas, 1997.

FINGER, Matthias; BRAND, Silvia Bürgin. Conceitos de “organização de aprendizagem” aplicado à transformação do setor público: contribuições conceituais ao desenvolvimento da teoria. In **Aprendizagem organizacional e organização de Aprendizagem: desenvolvimento na teoria e na prática**. Coordenadores Mark Easterby-Smith et. al. São Paulo: Atlas, 2001.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. 16. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal Ltda, 2001.

FREEMAN, E.; REED, D. Stockholders and stakeholders: A New Perspective on Corporate Governance. **California Management Review**, vol. XXV, nº 3, 88-160, United State, 1983.

FRESNEDA, Paulo Sérgio Vilches. Transformando organizações públicas: a tecnologia da informação como fator propulsor de mudança. **Revista do Serviço Público**, Brasília, Ano 490, Nº 1, jan./mar., p. 70 – 89, 1999.

FROOMAN, Jeff. **Stakeholder influence strategies**. Academy of Management Review. Disponível em [www.findarticles.com/cf\\_0/m4025/2\\_24/54599956/print.jhtml](http://www.findarticles.com/cf_0/m4025/2_24/54599956/print.jhtml). Acesso em 21 set. de 2001.

GARCIA, Paulo Francisco Britto. **A “procustomania” na elaboração e gestão do PPA 2000-2003: a prática determinista inconsciente preside a formulação do plano – o planejamento estratégico situacional como ferramenta de governo**. 2002. Dissertação (Mestre em Gestão Pública), Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro.

GARCIA, Ronaldo C. **A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003**. Texto pra Discussão nº 726. Brasília:IPEA, 2000, p.1-43.

GRACIOSO, F. **Planejamento estratégico orientado para o mercado**. 2. ed. São Paulo: Harbra, 1991.

GEUS, Arie. **A empresa viva: como as organizações podem aprender a prosperar e se perpetuar**. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

GHYCZY, Thia von; OETINGER, Bolko von; BASSFORD, Christopher. **Clausewitz e a estratégia**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

GIANESI, Irineu G. N.; CORRÊA, Henrique Luiz. **Administração estratégica de serviços: operações para satisfação do cliente**. São Paulo: Atlas, 1994.

GIL, Antonio Carlos. **Método e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

GRUMBACH, Raul José dos Santos; MARCIAL, Elaine Coutinho. **Cenários prospectivos: como construir um futuro melhor**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

HUERTAS, Franco. **O método PES: entrevista com Matus / Franco Huertas**. Trad. Giselda Barroso Sauveur. São Paulo: FUNDAP, 1996.

HIRSCH, J. **The State and Capital: a marxist debate**. The State Apparatus and Social Reproduction: Elements of a theory of the bourgeois states. V. Hollway & Piccitto, 1978. In **O poder nas organizações: impactos no planejamento estratégico e na gestão da inovação – Apostila I – teoria básica**. Mestrado Executivo, Escola Brasileira de Administração – EBAP, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 2000.

ISOLDI, Sergio. **Utilização de tecnologia de informação nas organizações públicas**. 2000. Dissertação (Mestre em Informática), PUC-Campinas, São Paulo.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **A estratégia em ação: balanced scorecard**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

OHMAE, Kenichi. **O continente invisível: quatro estratégias definitivas para atuar na era das empresas sem fronteiras**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

KENNEDY, P. **Preparando para o século XXI**. 2a ed. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

KOHL, Volnei Krause. O reflexo da sociedade em rede nas organizações: a tecnologia da informação, a flexibilização e a descentralização concentradora (de poder e riqueza). **Revista Eletrônica de Administração**. Rio Grande do Sul. Edição v.5, nº4, Dezembro de 1999. Disponível em: <http://read.adm.ufrgs.br/read12/artigo/artigo10.html>> Acesso em: 20 ago. 2001.

LAURINDO, Fernando José Barbin. **Tecnologia da informação: eficácia nas organizações**. São Paulo: Futura, 2002.

LEBRUN, G. **O que é o poder**, São Paulo: Editora Brasiliense, 1990.

LESSMANN, Marcelo. **Considerações sobre a implantação de intranets em pequenas e médias empresas**. Dissertação (Mestre em Engenharia de Produção), UFSC, 2000.

LÉVY, Pierre. **O que é o virtual?** 3ª Reimpressão. São Paulo: Editora 34, 1999.

LÉVY, Pierre. **As tecnologias da inteligência: o futuro do pensamento na era da informática**. 1. ed. São Paulo: Editora 34, 1993.

LÉVY, Pierre. **A máquina universo: criação, cognição e cultura informática**. Porto Alegre: Artemed, 1998.

MAÑAS, Antonio Vico. Estratégia nos negócios: conceitos, alternativas e caso. In: **Gestão estratégica de negócios: evolução, cenários, diagnóstico e ação**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

MARCONI, Marina de Andrade, LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica**. São Paulo: 3 ed. 2000.

MARTINS FILHO, Edison de Oliveira. A anatomia política do poder: ensaio sobre o poder, o estado e a dominação. **O poder nas organizações: impactos no planejamento estratégico e na gestão da inovação – Apostila I – teoria básica**. Mestrado Executivo, Escola Brasileira de Administração – EBAP, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 2000.

MATUS, Carlos. Chipanzé, Maquiavel e Ghandi: estratégias políticas. Tradução Giselda Barroso Sauveur. São Paulo: FUNDAP, 1996.

MAXIMIANO, Antonio César Amaru. **Teoria geral da administração: da escola científica à competitividade na economia globalizada**. São Paulo: Atlas, 2000.

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

MOTA, Paulo Roberto. **Gestão contemporânea: ciência e a arte de ser dirigente**. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 1991.

MOTA, Paulo Roberto. **Transformação organizacional: a teoria e a prática de inovar**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.

MONTEIRO, Jorge Vianna. **Economia & Política: instituições de estabilização econômica no Brasil**, Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1ª edição, 1997

PERROTT, Bruce E. Managing strategic issues in the public service. **Long Range Planning**. Vol. 29. n. 3, pag. 337-343. 1996.

PFEIFFER, Peter. Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem. In: **Texto para discussão**. Brasília: ENAP, 2000.

PRAHALAD, C. K.; HAMEL, Gary. A competência essencial da corporação. In: MONTGOMERY, Cynthia A. e PORTER, Michael E. **Estratégia: a busca da vantagem competitiva**. 5a. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

QUINN, James Brian. Estratégia para mudança. In: MINTZBERG, Henry; QUINN, James Brian. **O processo da estratégia**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

REZENDE, Denis Alcides. **Alinhamento do planejamento estratégico da tecnologia da informação ao planejamento empresarial: proposta de um modelo e verificação da prática em grandes empresas brasileiras**. 2002. Tese (Doutor em Engenharia de Produção), UFSC, Florianópolis.

ROBINS, Stephen Paul. **Administração: mudanças e perspectives**. São Paulo: Saraiva, 2000.

ROSS, J. W.; BEATH, C. M; GOODHUE, D. L. Develop long-term competitiveness through IT assets. Sloan Management Review, p. 31-42, Fall 1996.

RUDIO, Fraz Victor. **Introdução ao projeto de pesquisa científica**. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

SANTOS, Antonio Raimundo. **Metodologia científica: a construção do conhecimento**. 2a. ed. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 1999.

SAUR, Ricardo Adolfo de Campos. A tecnologia da informação na reforma do estado: uma reflexão sobre os dilemas e perspectivas para as grandes empresas de processamento de dados da área pública. **Texto para discussão**. Brasília: ENAP, 1996.

SIMCKSIK, Tibor; POLLONI, Enrico G. F. **Tecnologia da informação automatizada**. São Paulo: Berkekey, 2002.

TAVARES, M. **Planejamento estratégico: a opção entre o sucesso e o fracasso empresarial**. São Paulo: Atlas, 1991.

TENÓRIO, Fernando G. **Flexibilização organizacional: mito ou realidade**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1ª edição, 2000.

TROSA, Sylvie. **Gestão pública por resultados: quando o estado se compromete**. Rio de Janeiro: Revan, Brasília: ENAP, 2001.

ULRICH, Dave. **Os campeões de recurso humanos: inovando para obter os melhores resultados**. São Paulo: Futura, 1998.

VARVAKIS, Gregório; FIGUEIREDO JUNIOR, Hugo Santana de; SÁ DE ABREU, Mônica Cavalcanti. **Modelo de avaliação estratégica ambiental: os perfis de conduta estratégica**. Revista Eletrônica de Administração. Disponível em <http://www.read.ea.ufrgs.br/read30/artigos/Artigo06.pdf>. Acesso em 9/07/2003.

## **ANEXO 2**

### **Apresentação do PPA 2004-2007**