



**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM ENSINO DE CIÊNCIAS**



LEANDRO DE SOUZA RIBEIRO

**METODOLOGIAS DE FORMULAÇÃO DE ESTRATÉGIA PARA O
SETOR PRIVADO APLICADAS AO SETOR PÚBLICO**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS

2011

LEANDRO DE SOUZA RIBEIRO



**METODOLOGIAS DE FORMULAÇÃO DE ESTRATÉGIA PARA O
SETOR PRIVADO APLICADAS AO SETOR PÚBLICO**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista na Pós Graduação em Gestão Pública Municipal, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – *Campus Curitiba*.

EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA Orientador: Prof. Dr. Armando Rasoto

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS

2011



TERMO DE APROVAÇÃO

Metodologias de Formulação de Estratégia para o Setor Privado
Aplicadas ao Setor Público

Por

Leandro de Souza Ribeiro

Esta monografia foi apresentada às 16 horas do dia 1º de Dezembro de 2011 como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, *Campus* Curitiba. O candidato foi argüido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho _____

Prof^a.Dr. Armando Rasoto
UTFPR – *Campus* Curitiba
(orientador)

Prof^a Dr^a Vanessa Ishikawa Rasoto
UTFPR – *Campus* Curitiba

Dedico este trabalho à minha filha Sofia
e minha esposa Joyce,
que as amo e tanto me apoiaram.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à todos os professores e colaboradores da UTFPR, em especial o Prof. Dr. Armando Rasoto, pela compreensão e auxílio no desenvolvimento deste trabalho.

Agradeço à Prefeitura Municipal de São José dos Campos, por ter trazido mais uma possibilidade de desenvolvimento à cidade, que é o curso de Especialização em Gestão Pública à distância da UTFPR.

Agradeço aos colegas de curso, em especial Daniela Buonomo e Paulo José, pela troca de experiências e auxílio nas tarefas.

Agradeço à Sabesp, empresa onde atuo, pela compreensão e auxílio durante todo o período do curso.

Finalmente, agradeço à minha família, minha filha Sofia e minha esposa Joyce em especial, pela compreensão e auxílio nos vários momentos de ausência no decorrer deste curso.

RESUMO

RIBEIRO, Leandro de Souza. **Metodologias de Formulação de Estratégia para o Setor Privado Aplicadas ao Setor Público**. 2011. 30p. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

Este trabalho tem como temática identificar ferramentas de formulação de estratégia do setor privado, nas metodologias das Escolas de Pensamento Estratégico do “Planejamento”, do “Posicionamento” e do “Empreendedorismo”, que podem ser adaptadas para o setor público, contribuindo para o desenvolvimento do chamado Planejamento Estratégico Governamental – PEG, possibilitando o desenvolvimento de uma proposta de modelo de Planejamento Estratégico para o setor público utilizando deste ferramental, mais o já largamente utilizado BSC – Balanced Scorecard. Espera-se que este trabalho seja de utilidade e contribua como mais um passo da Gestão Pública brasileira do caminho da transformação do Estado Herdado para o Estado Necessário, e que possa ser adicionado, pelo menos em parte, ao incipiente Planejamento Estratégico Governamental – PEG.

Palavras-chave: Gestão Estratégica. Administração Pública. Pensamento Estratégico.

ABSTRACT

RIBEIRO, Leandro de Souza. **Methodologies of Strategy Formulation for Private Sector Applied to Public Sector**. 2011. 30p. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

This work thematic is to identify strategy formulation tools from the private sector in the methodologies of the Strategic Schools of Thought "Planning", "Positioning" and "Entrepreneurship", which can be adapted for the public sector, contributing to the development the so-called Strategic Planning Government – PEG, enabling the development of a proposed model of strategic planning for the public sector using this tool, plus the already widely used BSC - Balanced Scorecard. It is hoped that this work will be useful and contribute as a further step of the Brazilian Public Administration from the path of transforming the state required for the state inherited, and can be added, at least in part, to the fledgling Government Strategic Planning - PEG.

Keywords: Strategic Management. Public Administration. Strategic Thinking.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Mapa Estratégico do BSC.....	15
Quadro 2 – Diferenças entre o BSC tradicional e o adaptado ao setor público.....	16
Quadro 3 – Cadeia de Valor de Michael Porter.....	18
Quadro 4 – Modelo de Estratégias Genéricas de Porter.....	19
Quadro 5 – Resumo das Escolas de Planejamento Estratégico.....	21
Quadro 6 – Etapas seqüenciais do Planejamento Estratégico.....	27

LISTA DE SIGLAS

BSC – Do inglês *Balanced Scorecard*, ou Indicadores Balanceados de Desempenho

Matriz SWOT – Matriz de Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças (inglês, *Strenghts, Weakness, Oportunities and Treats*)

MDS – Metodologia de Diagnóstico de Situações

MPS – Metodologia de Planejamento de Situações

PEG – Planejamento Estratégico Governamental

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	2
1.1. Objetivo geral	3
1.2. Objetivos específicos	3
1.3. Justificativas	3
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	5
2.1. O Conceito de Estratégia	5
2.2. O Conceito de Planejamento Estratégico	6
2.3. O Planejamento Estratégico na abordagem do PEG	7
2.3.1. A Metodologia de Diagnóstico de Situações – MDS	8
2.3.2. A Metodologia de Planejamento de Situações – MPS	10
2.4. A Metodologia da Escola do Planejamento	11
2.4.1. O Balanced Scorecard - BSC	13
2.5. A Metodologia da Escola do Posicionamento	17
2.6. A Metodologia da Escola do Empreendedorismo	20
2.7. Quadro Resumo das Escolas de Pensamento Estratégico	21
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	22
4. RESULTADO E DISCUSSÃO	24
4.1. Ferramental da Escola do Planejamento	24
4.2. Ferramental da Escola do Posicionamento	25
4.3. Ferramental da Escola do Empreendedorismo	26
4.4. Proposta de Modelo de Planejamento Estratégico para o Setor Público	27
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES	31
6. CONCLUSÃO	32
REFERÊNCIAS	34

1. INTRODUÇÃO

Conforme argumentado por Dagnino (2009), o Planejamento Estratégico Governamental – PEG – é o instrumento de implementação da proposta de passagem do país de seu “Estado Herdado” para o “Estado Necessário”, representando isso a capacitação de quadros de gestores públicos, e utilização de aspectos teóricos e práticos de elaboração de políticas públicas com efetividade, além processos de democratização e redimensionamento do Estado. Será preciso nessa transformação dominar aspectos práticos do processo de elaboração de políticas públicas como ferramentas de mudança social, econômica e política, e ser cada vez mais eficaz na utilização de recursos. O PEG é então um novo tipo de conhecimento teórico e prático acerca de como governar (para a população e em conjunto com ela), ou em outras palavras, “um marco de referência analítico-conceitual, metodologias de trabalho e procedimentos” – “capacidades extremamente complexas para transformar o Estado Herdado”.

Em sua proposta acerca de metodologias para o PEG, Dagnino (2009) nos apresenta duas aplicáveis ao setor público: a “Metodologia de Diagnóstico de Situações – MDS” e “Metodologia de Planejamento de Situações – MPS”, contendo como premissas a identificação e a elaboração de planos de ação acerca de “situações-problema”.

As capacidades extremamente complexas necessárias para a transformação para o “Estado Herdado”, entretanto, demandam a busca constante por novas ferramentas e metodologias.

O setor privado possui um longo histórico acadêmico e prático na área da estratégia. Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) revisaram cerca de 2.000 títulos sobre o assunto, e classificaram a literatura de Gestão Estratégica em dez escolas de pensamento.

Este trabalho buscará trazer uma contribuição advinda da vasta experiência no assunto da estratégia no setor privado ao Planejamento Estratégico Governamental, alimentando a proposta de desenvolvimento de ferramental e metodologias na área.

1.1. Objetivo geral

Contribuir ao desenvolvimento do Planejamento Estratégico Governamental – PEG, através da identificação, de forma teórica, de metodologias de formulação de estratégia do setor privado aplicáveis ao setor público.

1.2. Objetivos específicos

Os objetivos específicos estão apresentados a seguir por tópicos, para facilitar a identificação e compreensão:

- Identificar nas metodologias de planejamento estratégico da “Escola do Planejamento”, “Escola de Posicionamento” e “Escola do Empreendedorismo” das organizações do setor privado, propostas de ferramentas de formulação de estratégia aplicáveis ao setor público;
- Propor um modelo de Planejamento Estratégico adaptado do ferramental identificado para sua efetiva utilização pelo Gestor Público, inclusive sob o ferramental do Balanced Scorecard - BSC;

1.3. Justificativas

Existem alguns pontos comuns, ou áreas de concordância, sobre as abordagens de estratégia para o setor privado, conforme pontuado em Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), que podem ser trazidas à reflexão sobre o Planejamento Estratégico no setor público, que enfatizam a necessidade de se aprimorar e refinar o desenvolvimento das ferramentas que compõem o PEG. Entre elas:

- “É impossível separar a organização ao ambiente”, fato que pode ser estendido para o órgão governamental na formulação de estratégia: as situações problema não podem ser trabalhadas isoladas de influências do ambiente em que está inserida;
- “A essência da estratégia é complexa”, ou em outras palavras, as mudanças são constantes, as situações-problema identificadas não permanecem estáticas ao longo do desenvolvimento do plano e da sua execução: novas combinações precisam ser levadas em conta;
- O estudo da estratégia inclui tanto questões sobre os planos e ações elaborados quanto o modo como estes são formulados, trazendo a importância dos processos de decisão e implementação à tona – fato ainda não esgotado no PEG.

No enfoque privado de Planejamento Estratégico, trata-se não apenas de formulação de planos e ações para situações específicas: traça-se, no caso de uma organização, por exemplo, valores, missão e visão norteadores para a continuidade desta por um longo período de tempo no futuro. Identificam-se competências e capacidades necessárias a ela para dar factibilidade a tudo que foi decidido e formulado. Para o setor público, o PEG pode ser não só uma ferramenta de planificação para situações específicas, mas um norteador para empresas públicas e órgãos de governo para definirem e estruturarem sua atuação de forma integrada, assim como as grandes organizações privadas já o fazem.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Esta Seção trata dos conceitos-chave à elaboração deste trabalho, iniciando sobre a definição de estratégia, alçando para o conceito de Planejamento Estratégico, e completando sobre as metodologias e Escolas de Pensamento Estratégico ligadas ao Planejamento Estratégico, inclusive o BSC – Balanced Scorecard adaptado ao setor público.

2.1. O Conceito de Estratégia

O conceito de estratégia é de presença constante hoje no campo da administração organizacional, sendo tratado por uma literatura vasta, sob diversas abordagens. Há praticamente uma forma de conceituação para cada autor reconhecido como referência no assunto, e esta normalmente depende de como este autor concebe e entende o funcionamento da organização, e da época e situação em que foram produzidas. Dessa forma, não há um consenso pleno sobre o conceito de estratégia. Nicolau (2001) observa que existem, porém, dois pontos importantes de convergência nas definições de estratégia, sendo o primeiro o fato de que todas as definições se baseiam na inseparabilidade entre a organização e o ambiente em que esta está inserida, e a relação de causalidade e efeito entre uma e outra; e o segundo o fato de todas as definições identificarem a importância das decisões estratégicas para o futuro das organizações.

Na definição de Chandler (1962) de estratégia, este a coloca na sua forma mais clássica e pura, dando a responsabilidade da estratégia ao mais alto nível da gestão:

“estratégia é a determinação dos objetivos básicos de longo prazo (...) e a adoção das ações adequadas e alocação de recursos para atingir esses objetivos”.

Hofer e Schandel (1978) refinam o conceito, introduzindo a influência do ambiente na tomada de decisão:

“estratégia é o estabelecimento dos meios fundamentais para atingir os padrões mais importantes da alocação de recursos e a descrição das interações mais importantes com o meio envolvente”.

Thietart (1984) incorpora o fator político, tratando a estratégia como um processo de negociação político, de identificação dos atores internos e externos em presença e avaliação do seu poder de influência em sua definição onde a palavra “articulação” é a chave:

“estratégia é o conjunto das decisões e ações relativas à escolha dos meios e à articulação de recursos com vista a atingir objetivos”.

A definição mais consistente para os objetivos deste estudo está em Martinet (1984), que concilia a fator político de negociação da estratégia com a presença de um núcleo estratégico ligado ao poder pela anterior responsabilidade da gestão, fazendo assim que a estratégia não seja essencialmente de um único ator centralizador, podendo ser de um grupo:

“estratégia designa o conjunto de critérios de decisão escolhido pelo núcleo estratégico para orientar de forma determinante e durável as atividades e a configuração da organização”.

2.2. O Conceito de Planejamento Estratégico

Assim como o conceito de Estratégia, o de Planejamento Estratégico é de presença constante hoje no campo da Administração Estratégica, e está presente na agenda diária da alta administração de todas as grandes instituições e organizações no mundo. Kotler (1975) definiu o Planejamento da seguinte forma: *“é uma metodologia gerencial que permite estabelecer a direção a ser seguida pela Organização, visando maior grau de interação com o ambiente”*.

Em Beppler, Pereira e Costa (2011), algumas características importantes da Formulação de Estratégia pelo Planejamento Estratégico como está presente na literatura de gestão estratégica são importantes de consideração:

- O conceito de formulação nos traz que o processo de elaboração de estratégia é um momento distinguível dentre as várias atividades da organização, com seu próprio tempo e alocação de recursos pessoais,

acontecendo segundo procedimentos específicos, que são devidamente formalizados e documentados, resultando em produto palpável;

- Sobre o aspecto da intencionalidade do processo de estratégia, o Planejamento Estratégico trata-se de um processo deliberado e intencional;
- Nos processos de Planejamento Estratégico, por serem formais e explícitos, temos uma separação bem definida entre os momentos de elaboração de estratégia e o momento de implementação da estratégia, sendo desta forma a execução da estratégia delegada para momentos posteriores à consolidação da estratégia, podendo inclusive caracterizar um distanciamento entre o estrategista e sua própria estratégia;
- O conceito de formulação de estratégia é prescritivo, no sentido de sinalizar ao estrategista como deve ser criada a estratégia na organização, através de modelos e metodologias científicas estruturadas com premissas de racionalidade e ações bem definidas;
- Para o conceito de Planejamento Estratégico, o tempo é considerado na forma de perspectivas para o futuro, ou seja, a criação das estratégias é relacionada ao que se projeta e o que se espera para os momentos futuros (normalmente o longo prazo);
- Em formulação de estratégia, é premissa que o ambiente futuro é previsível, seguindo a racionalidade dos estrategistas, condicionando então as estratégias criadas à efetividade da ocorrência daquele ambiente previsto;
- Os processos formais de criação de estratégia produzem as chamadas “estratégias pretendidas”, sendo que estas podem se transformar eventualmente em estratégias “não-realizadas” ou “realizadas”, e a estas se dá o nome de “estratégia deliberada”, ou seja, resultante de uma intenção deliberada desenvolvida anteriormente (MINTZBERG 1987).

2.3. O Planejamento Estratégico na abordagem do PEG

A conceituação do PEG – Planejamento Estratégico Governamental foi extraída essencialmente de Dagnino (2009).

A proposta do PEG exige utilização de aspectos teóricos e práticos no processo de elaboração de políticas públicas como ferramentas de mudança social, econômica e política; e a transformação do Estado a um cada vez mais eficaz no uso dos recursos, com impactos crescentemente efetivos. A transformação do “Estado Herdado” para o “Estado Necessário” exige um ferramental de planejamento estratégico eficiente na tarefa de suportar as crescentes e cada vez mais elaboradas demandas da sociedade nesse processo (e que produza suas próprias da mesma forma), o que torna inviável a manutenção das práticas do planejamento tradicional: normativo voluntarista, sem análise metodológica coerente, e autoritário. A proposta é que o PEG seja a ferramenta do “novo Gestor Público”.

O PEG leva em conta o caráter situacional e estratégico que deveria possuir o planejamento, particularmente para os casos latino-americanos. Dá ênfase ao estratégico, por sua conotação de movimento de solução de situação-problema e de adversários, na construção do cenário normativo e nos projetos de longo prazo. Faz clara distinção entre o planejamento corporativo e o empresarial, se esforça em compreender o jogo social, nega a possibilidade de um único diagnóstico da realidade e reconhece que os atores nunca tem o controle total dos recursos mesmo quando em situação de governo (todos os recursos, inclusive não econômicos, são escassos).

Nos aspectos práticos, o PEG é composto pelas Metodologia de Diagnóstico de Situações – MDS, e a Metodologia de Planejamento de Situações – MPS.

2.3.1. A Metodologia de Diagnóstico de Situações – MDS

No MDS estão contidos os procedimentos que o formulador de estratégia necessita para identificar o objeto do Planejamento Estratégico Governamental, que é a situação-problema. Entre as situações-problema, existem as do tipo “ameaça”, uma possibilidade eminente de se perder algo ou agravar uma situação; uma “oportunidade”, ou uma chance do formulador em tirar proveito e benefício de uma situação; ou um “obstáculo”, uma deficiência ou dificultador de políticas factíveis (DAGNINO 2009, p. 112).

A primeira etapa do MDS é a formulação consistente da situação-problema. Ao formulador de estratégia é exigido que conheça e liste todos os problemas apresentados pelos diversos atores sociais (pessoas, entidades, organizações) que tem interesse, afetam e são afetados pela sua ação. Esta conformação das situações-problema desse se dar de forma completa, incluindo situar os problemas no tempo e espaço, verificar possíveis complementaridades e contradições entre eles, levantar fatos evidenciadores, e principalmente levantar causas e conseqüências dos problemas (DAGNINO 2009, p. 114).

A correta ação sobre a primeira etapa permite ao formulador que prossiga com os próximos passos do MDS, de seleção e descrição de situações-problema. Pela seleção dos problemas, o gestor público deve concentra seus esforços e recursos naqueles cujas causas críticas foram identificadas, e que podem ser atacadas. Deve ele atentar ainda para as situações-problema que trarão maior retorno positivo aos atores sociais, de forma mais eficiente, eficaz e efetiva possível.

A etapa crucial do MDS é a descrição ou explicação da situação-problema. É nesta etapa em que é feita, de forma detalhada e documentada da melhor forma possível as interpretações do problema, os significados em termos de quantidade, qualidade, tempo e localização; e é quando são explicadas as causas do problema, e as conseqüências, observáveis e possíveis (DAGNINO 2009, p. 118).

O produto final de todas as etapas do MDS para uma situação problema é um fluxograma situacional, ou uma “árvore de problemas. Nela estarão contidas a situação-problema, com sua localização e atores envolvidos; o fluxograma detalhado das causas, classificadas pelo grau de governabilidade; descritores qualitativos e quantitativos, e as conseqüências. É na “arvore de problemas” que são apontados os “nós críticos”. Os Nós Críticos são aquelas causas que, se atuadas com eficácia prática podem mudar a descrição do problema e alcançar os objetivos perseguidos. Devem ser aqueles que o ator do problema pode atuar na pratica, tem um alto impacto sobre o problema se resolvidos, e deve ser politicamente viável e possuir uma relação custo-benefício favorável.

2.3.2. A Metodologia de Planejamento de Situações – MPS

O MPS depende essencialmente do produto dos processos do MDS. A MPS se dedica a elucidar os momentos normativos após os momentos descritivos e explicativos identificados no MDS. Consiste basicamente em formulação de ações para atacar os nós-críticos, concepção de estratégias e a atuação propriamente dita.

Deve-se definir qual tipo de ações serão usadas, ou seja, os problemas serão administrados num espaço menor (ou seja, serão atacadas as conseqüências com vias a atacar indiretamente as causas), no espaço originalmente declarado (atacar diretamente as causas, mas não as estruturas institucionais que a originaram) ou num espaço maior (ou seja, atacar os geradores institucionais). Isto define a estratégia geral. Ou no aspecto mais amplo, a elaboração de um Plano ou Projeto para solução da Situação-Problema.

O produto será o Plano ou Projeto, que é a “construção da estratégia e um conjunto de táticas a implementar (DAGNINO 2009, p. 140)”, que é composto de Operações (ou Matriz Operacional, um detalhamento se possível gráfico do conjunto de procedimentos), que por sua vez é composto de ações, atividades, e estas detalhadas em tarefas, todas em ordem decrescente de complexidade, mas sem ordem crescente de especificidade. Dentro disso tudo, serão determinados os resultados esperados, produtos esperados, recursos necessários, prazos a serem estabelecidos e nomeação de responsáveis.

Dessa forma, a sequência em geral que deve ser aplicada no MPS é: 1) traçar os objetivos; 2) identificação dos atores interessados e beneficiários; 3) nome do plano; 3) principais ações a realizar; 4) definição de responsáveis; 5) previsão de recursos necessários; 6) produtos e resultados esperados; 7) prazos; 8) indicadores de acompanhamento e; 9) previsão de procedimentos.

2.4. A Metodologia da Escola do Planejamento

A Escola do Planejamento de gestão estratégica se desenvolveu na década de 70 com a divulgação de, literalmente, milhares de publicações a partir dos conceitos apresentados por Igor Ansoff em *Corporate Strategy* (MINTZBERG, AHLSTRAND, e LAMPEL 2000, p. 44).

Conforme Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), o modelo básico de planejamento estratégico desta metodologia pode ser dividido em estágios.

O primeiro estágio para a formulação de estratégia é o de “fixação de objetivos”, onde são quantificadas as metas da organização, geralmente colocadas em forma numérica, como objetivos.

O segundo e terceiro estágios podem ser nomeado como o de “auditoria externa e interna”, quando uma vez estabelecidos os objetivos, se avalia as condições externas e internas da organização, sendo estes um conjunto de previsões feitas a respeito de condições futuras. Para os autores desta escola, se formou um lema importante a partir daí: “prever e preparar”, e o produto disto geralmente é a construção de cenários dadas as várias alternativas de futuro. Convencionou-se ter para a “auditoria externa” a identificação de “ameaças e oportunidades”, e para a auditoria interna a identificação de “forças e fraquezas”, resultando na conhecida Matriz SWOT (do inglês, *Strengths, Weakness, Opportunities and Treats*).

O próximo estágio foi nomeado de “avaliação da estratégia”, que se presta a elaboração e qualificação da estratégia, usando diversas técnicas, quase todas orientadas para a análise financeira, ou de criação de valor.

O último estágio é o da “operacionalização da estratégia”, sempre muito detalhada, onde se passa da formulação para a implementação. São definidos os planos de longo, médio e curto prazo, com hierarquias de objetivos, orçamentos, subestratégias e programas de ação. O resultado de todo este aparato é chamado de “plano operacional”, ou “plano mestre”.

A metodologia da Escola de Planejamento trabalha sob as seguintes premissas básicas (MINTZBERG, AHLSTRAND, e LAMPEL 2000, p. 51-52):

- *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;*
- *A responsabilidade por todo o processo está, em princípio, com o executivo principal; na prática, a responsabilidade da execução está com os planejadores;*
- *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.*

As abordagens mais refinadas desta escola de pensamento estratégico ainda adicionam o “planejamento de cenários” e o “controle estratégico. O “cenário” seria uma suposição de que, se não se pode prever totalmente o futuro, especulando sobre uma variedade de futuros pode-se abrir a mente e, com sorte, chegar ao futuro correto, podendo se fazer as apostas entre os mais prováveis e/ou benéficos. O “controle” seria a força em se manter a organização nos “trilhos” estratégicos pretendidos.

Nesta metodologia, é de suma importância o papel dos “analistas estratégicos”: *provedores de dados* (normalmente aqueles que os formuladores das estratégias tendem a negligenciar); *examinadores* das estratégias que saíram avaliando suas viabilidades; *catalisadores* da estratégia encorajando qualquer forma de comportamento estratégico que faça sentido para os objetivos pretendidos; e *programadores* das estratégias, responsáveis por codificá-las, elaborá-las, traduzi-las em programas *ad hoc* e planos e orçamentos rotineiros.

Uma contribuição superior desta escola de pensamento estratégico é o *instrumentalismo*, o ferramental que norteia a ação dos planejadores e dos analistas estratégicos. Diversos foram elaborados, e o mais utilizado pelas organizações em todo o mundo é o *Balanced Scorecard – BSC*.

2.4.1. O Balanced Scorecard - BSC

O Balanced Scorecard é um sistema de gestão e planejamento estratégico para alinhar as atividades de negócios para a visão e a estratégia das organizações, melhorar a comunicação interna e externa, e monitorar o desempenho da organização sobre os objetivos estratégicos. Foi originado pelos Drs. Robert Kaplan e David Norton como um *framework* de medição de desempenho que acrescentou medidas estratégicas de desempenho não financeiros às tradicionais métricas financeiras para dar aos gerentes e executivos uma visão mais "equilibrada" do desempenho organizacional.

O Balanced Scorecard é um sistema de gestão (não apenas um sistema de medição) que permite às organizações esclarecer sua visão e estratégia e traduzi-los em ação. Ele fornece um retorno em torno de ambos os processos internos do negócio e os resultados externos, a fim de melhorar continuamente o desempenho estratégico e resultados. Quando totalmente implantado, o Balanced Scorecard “transforma o planejamento estratégico de um exercício acadêmico no centro nervoso de uma organização” (BALANCED... 2011).

O Balanced Scorecard sugere que a organização seja vista sob quatro perspectivas, e que se desenvolvam métricas, coleta de dados e análise em relação a cada uma dessas perspectivas (BALANCED... 2011):

- A Perspectiva Aprendizado e Crescimento – Essa perspectiva inclui treinamento de funcionários e empresas relacionadas com as atitudes culturais tanto individuais quanto corporativos de auto-aperfeiçoamento;
- A Perspectiva de Processos de Negócios – Esta perspectiva refere-se a processos internos. Métricas com base nesta perspectiva permitem a gestores saber o quão bem sua atuação está funcionando, e se seus produtos e serviços estão em conformidade com os requisitos dos atores sociais envolvidos (clientes);
- Perspectiva do Cliente – As metodologias de gestão recentes têm mostrado uma crescente compreensão da importância do foco no cliente e satisfação do cliente em qualquer negócio. Ou usando uma abordagem do setor público,

a importância do foco nos atores sociais envolvidos na satisfação sobre as políticas públicas;

- Perspectiva Financeira – Dados financiamento atualizados e precisos sempre são uma prioridade, e gestores tendem a fazer o que for necessário para fornecê-los. Também se inclui aqui outros dados relacionados, tais como avaliação de risco e de custo-benefício.

O produto principal do BSC é o Mapa Estratégico. Os mapas estratégicos são ferramentas de comunicação utilizadas para contar uma história de como se cria valor para a organização. Eles mostram uma lógica, uma conexão passo-a-passo entre os objetivos estratégicos na forma de uma cadeia de causa e efeito. De um modo geral, a melhora do desempenho nos objetivos encontrados na perspectiva de Aprendizado e Crescimento (que se situam originalmente na base do Mapa), permite que a organização melhore os seus objetivos na perspectiva interna do processo (localizados logo acima no Mapa), que por sua vez permite que a organização crie resultados desejáveis nas perspectivas Cliente e Financeiras (que estão no ponto mais alto do Mapa Estratégico) (BALANCED... 2011).

O Quadro 1 é um esquema genérico de um Mapa Estratégico do BSC. Cada organização deve desenvolver seu Mapa conforme suas características e particularidades, inserindo “objetivos estratégicos” a cada perspectiva, sendo que inclusive há a possibilidade de reposicionar as perspectivas dentro do Mapa.

O desenho do Mapa Estratégico deve ser feito dentro do processo do Planejamento Estratégico da organização, em todos os seus componentes: definição de missão, visão e direcionadores estratégicos; posicionamento das perspectivas, definição dos objetivos estratégicos.

Posteriormente, cada objetivo estratégico deve conter “Planos de Ação”, que suportam o atingimento das metas definidas no Planejamento Estratégico. A Metodologia do BSC fornece padrões para elaboração e formalização destes planos de ação, que invariavelmente são compostos de cronogramas de implantação, responsáveis, recursos necessários e indicadores de acompanhamento de eficiência.

Quadro 1 – Mapa Estratégico do BSC



Fonte: Wikipedia, adaptado de Kaplan e Norton 1997

Ghelman e Costa (2006) propõem uma adaptação do BSC ao setor público baseados nos princípios de que administradores do setor público necessitam de um conjunto de informações gerenciais para cumprirem suas políticas públicas e de que as políticas públicas devem ser medidas por critérios de eficiência, eficácia e efetividade. Para os autores:

[...] um BSC voltado para a realidade pública deve ter medidas de desempenho que meçam a satisfação do cidadão/sociedade (efetividade) com os serviços prestados pelo Estado. Além disso, este modelo deve verificar se a ação pública atende com qualidade o cliente que usufrui deste serviço (eficácia) e se há uma otimização dos recursos públicos despendidos no cumprimento desta ação (eficiência).

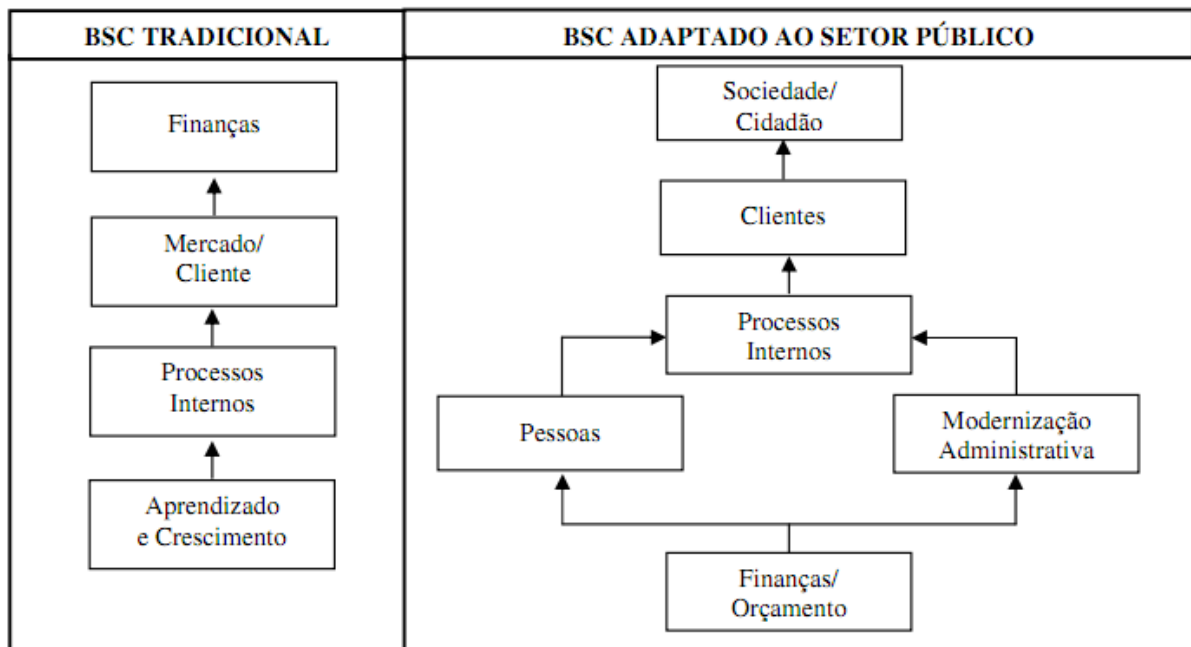
Dessa forma, Ghelman e Costa (2006) afirmam que a Perspectiva Financeira não deve ser o objetivo final, mas sim meio para o cumprimento da função social, ficando então restrito à definição do orçamento. A Perspectiva do Aprendizado e Crescimento se torna fundamental, pois nela estão contemplados os funcionários (pessoas) e o aperfeiçoamento da gestão interna através da utilização da tecnologia da informação e da melhoria das práticas gerenciais, sendo esta análise feita em separado, como duas perspectivas. Na Perspectiva Processos Internos, com foco direto na eficiência, os gestores devem identificar os processos chaves da

organização e o processo de inovação, contribuindo para o objetivo de se implantar medidas e programas de racionalização da ação pública.

Ainda para Ghelman e Costa (2006), o conceito de cidadão é muito mais amplo que o de simples cliente, incluindo os direitos e deveres mesmo de quem não consome diretamente algum serviço público, fazendo com que ao customizar o BSC para o setor público, é preciso ter uma perspectiva para os clientes que meça o atendimento aos requisitos de qualidade dos produtos/serviços ofertados e a satisfação do cliente; e outra com foco no cidadão/sociedade que busque medir a efetividade da ação pública.

Dessa forma, os autores Ghelman e Costa (2006) propõem um novo desenho de Mapa Estratégico do BSC, exemplificado e comparado ao Mapa original de Kaplan e Norton (1997) conforme segue no Quadro 2:

Quadro 2: Diferenças entre o BSC tradicional e o adaptado ao setor público



Fonte: Ghelman e Costa (2006), p. 8.

Para o BSC adaptado ao setor público deverá haver portanto alterações tanto na ordenação da importância hierárquica das perspectivas, ficando a perspectiva Sociedade/Cidadão acima em detrimento da Financeira, e também deverá haver uma nova relação de relações de causa e efeito entre as perspectivas, pois, além do objetivo primordial de um órgão público não ser a busca lucro, para se implementar uma gestão pública focada em resultados é preciso aumentar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações públicas (GHELMAN e COSTA 2006, p.8).

2.5. A Metodologia da Escola do Posicionamento

A Escola do Posicionamento surgiu nos anos 80, a partir da publicação do trabalho de Michael Porter *Competitive Strategy*, adicionando conteúdo à anterior dominante Escola do Planejamento, no sentido de “enfatizar a importância das próprias estratégias, não apenas do processo pelo qual elas foram formuladas, abrindo o lado prescritivo da área de administração estratégica (MINTZBERG, AHLSTRAND, e LAMPEL 2000, p. 68).

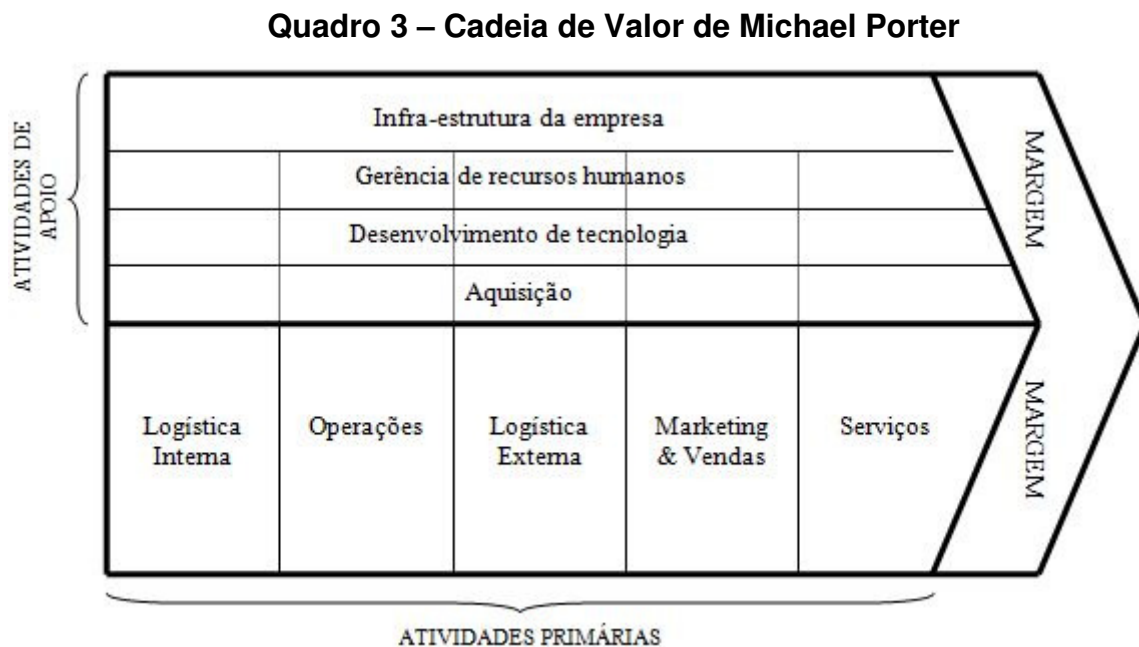
Sua maior contribuição foi a determinação das chamadas “estratégias genéricas”. Esta escola foi capaz de criar e aperfeiçoar um conjunto de ferramentas analíticas dedicadas a ajustar a estratégia correta às condições vigentes (MINTZBERG, AHLSTRAND, e LAMPEL 2000, p. 69).

Como premissas básicas mantidas, a formação da estratégia continua a ser vista como um processo controlado e consciente (porém o foco é na seleção da estratégia genérica por parte do estrategista, e não da sua formulação completa). Aqui também o executivo principal é o estrategista, mas o trabalho está todo sobre o planejador analista, de forma ainda mais acentuada que na Metodologia do Planejamento.

O produto mais conhecido desta escola de pensamento estratégico é a *Cadeia de Valor de Porter*. Ele sugere que uma organização pode ser desagregada em atividades primárias e de suporte. A metodologia objetiva o acompanhamento das atividades distintas da organização, quanto aos aspectos que compõem os custos relativos que cada unidade consome para o desempenho das suas funções.

Dessa forma, existem as: atividades primárias compostas por infra-estrutura, recursos humanos, desenvolvimento e tecnologia, e suprimentos; e atividades de suporte compostas por logística, operações, marketing, vendas e serviços.

A contribuição estratégica desta abordagem é que essas atividades deverão ser trabalhadas de forma mais coesa possível, apoiando-se mutuamente para que as perdas entre os processos sejam reduzidas ao máximo possível, gerando finalmente *margin*, ou valor. Esta dinâmica é ilustrada pelo Quadro 3 abaixo.



Fonte: PORTER (1990, p. 35)

Segundo Porter (1990), uma empresa (ou gestão) pode obter apenas duas vantagens competitivas, ou seja, baixo custo ou diferenciação, combinadas com o escopo competitivo, ou seja, alvo amplo (segmento amplo do mercado) ou alvo estreito (segmento estreito do mercado), obtem-se as três estratégias genéricas de Porter (ver Quadro 4):

a) Liderança de custo: a empresa decide tornar-se o produtor de baixo custo em sua indústria.

b) Diferenciação: a empresa decide ser única em sua indústria, escolhendo características de produto ou serviço amplamente valorizados pelos clientes para diferenciar-se dos demais concorrentes.

c) Enfoque: a empresa decide escolher um ambiente competitivo mas restrito dentro do mercado da indústria, um segmento, para obter vantagem competitiva local, podendo obter vantagem de custo ou diferenciação.

Quadro 4 – Modelo de Estratégias Genéricas de Porter

		Vantagem Competitiva	
		Baixo Custo	Diferenciação
Escopo Competitivo	Alvo Amplo	1. Liderança em Custo	2. Diferenciação
	Alvo Estreito	3A. Foco em Custo	3B. Foco na Diferenciação

Fonte: Porter (1985:12)

A noção fundamental do conceito de estratégia genérica é que a busca deve ser pela vantagem competitiva sustentável, ou seja, a empresa ou gestão que deseja ser competitiva em seu cenário deve escolher o escopo competitivo que irá atuar e a vantagem competitiva que irá buscar, pois a tentativa de atender ao escopo estreito e amplo e à vantagem de custo e diferenciação pode levar uma empresa, por exemplo, à mediocridade estratégica, baixo ou médio desempenho na atuação da organização. Não obstante, a escolhida a vantagem competitiva a alcançar, não deve deixar que a outra preterida seja largada ao esquecimento, pois baixo custo sem qualidade ou forte diferenciação com alto custo não se sustentam, para citar apenas uma possibilidade.

2.6. A Metodologia da Escola do Empreendedorismo

A Escola Empreendedora tem a formulação estratégica focalizado no líder, considerando os elementos mais personalizados da liderança: intuição, julgamento, experiência, entre outros (MINTZBERG, AHLSTRAND, e LAMPEL 2000, p. 98).

Neste contexto o empreendedor pode ser: o fundador, o gerente de sua própria empresa, o líder inovador de uma organização.

A escola empreendedora é caracterizada pela geração de estratégia consistindo na busca constante de novas oportunidades, centralização do poder nas mãos do executivo principal, foco no crescimento e por fim a geração da estratégia em grandes saltos para frente face à incerteza.

Algumas das premissas da escola empreendedora se baseiam na idéia de que a estratégia existe na mente do líder como perspectiva, especificamente um senso de direção em longo prazo criando uma visão do futuro da organização. Este tipo de situação acaba gerando um processo semi-consciente, enraizado na experiência e intuição do líder.

Nesta escola o líder promove a visão, mantém o controle e efetua as correções se necessário, sendo assim, a visão estratégica é maleável e sensível às diretrizes do líder.

De certa forma, a estratégia e sua formulação passam de projetos, planos e posições precisas para visões vagas ou perspectivas amplas, as quais são vistas por meio de metáforas. Nessa concepção estratégica, o líder mantém o controle sobre a implementação de sua visão formulada, sendo o detentor de todo o processo estratégico. Portanto, a estratégia estaria resumida a um processo visionário do líder.

2.7. Quadro Resumo das Escolas de Pensamento Estratégico

Este tópico apresenta o Quadro 5 a seguir, com um resumo, por tópicos, das principais características das Escolas de Pensamento Estratégico que servirão de base para a análise e proposta de Planejamento Estratégico para o Setor Público:

Quadro 5 – Resumo das Escolas de Planejamento Estratégico

Escola	Características
Escola do Planejamento	<ul style="list-style-type: none"> • Fixação de objetivos, Auditoria Externa, Auditoria Interna, Avaliação da Estratégia, Operacionalização da Estratégia; • Processo formal, controlado e deliberado. Responsável formal, planejadores analistas, estratégia explicitamente detalhada (planos e orçamentos); • Ordenação hierárquica de formulação de objetivos, formulação da estratégias, formulação de programas e definição de orçamentos; • Existência de Analistas de Estratégia, Catalisadores de Estratégia, e Programadores de Estratégia.
Escola do Posicionamento	<ul style="list-style-type: none"> • Foco em geração de valor, controle de custos e posicionamento de mercado; • Coesão das áreas gerando margem; • Escopo competitivo e vantagem competitiva definem a colocação da empresa em: <ul style="list-style-type: none"> ○ Liderança em custo ○ Diferenciação ○ Foco em custos ○ Foco na diferenciação
Escola do Empreendedorismo	<ul style="list-style-type: none"> • Existência de líder com visão de futuro e perspectiva; • Foco no crescimento e desenvolvimento; • Geração de estratégias em grandes saltos frente à incerteza.

Fonte: Elaborado pelo Autor

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Pretende-se que este trabalho se concentre nas duas abordagens mais significativas sobre o assunto do ferramental de formulação de estratégia, fazendo com que este seja mais uma proposta efetiva para Gestores Públicos e menos uma simples revisão e citação das diversas metodologias de formação e formulação de estratégia. Todavia, não se pretende esgotar o tema da formulação de estratégia de setor privado aplicáveis ao setor público.

É importante salientar que o enfoque está na formulação de estratégia – o tema da implementação das estratégias, de igual ou maior complexidade, não será abordado neste trabalho, porém é de consciência do autor que um estruturado processo de Planejamento Estratégico não tem nenhuma efetividade sem a implementação adequada das ações.

A abordagem metodológica utilizada é a Pesquisa Bibliográfica. Conforme descrito por Martins e Lintz (2010):

“Trata-se da abordagem metodológica mais freqüente dos estudos monográficos. A pesquisa bibliográfica procura explicar e discutir um tema ou um problema com base em referências teóricas publicadas em livros, revistas, periódicos etc. Busca conhecer e analisar contribuições científicas sobre determinado tema”.

Primeiramente, foi pesquisado o material referente ao assunto do Planejamento Estratégico Governamental – PEG, e analisado os pontos onde poderiam caber contribuições do Pensamento Estratégico do Setor Privado. Para fundamentar o início do trabalho, foram pesquisadas diversas definições e conceitos de “estratégia”, até a definição dos que mais se encaixam ao propósito do trabalho.

O livro de Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) foi a principal fonte de pesquisa de metodologias de Planejamento Estratégico para o Setor Privado, sendo que a classificação feita pelos autores, sobre as Escolas de Pensamento Estratégico foi mantida e utilizada.

A seleção do ferramental de estratégias das Escolas de Pensamento Estratégico e a proposta sobre o Planejamento Estratégico Governamental – PEG agregou a experiência do autor com processos de Planejamento Estratégico no Setor Privado e no Setor Público com as abordagens puramente bibliográficas dos autores.

4. RESULTADO E DISCUSSÃO

Uma vez identificadas as metodologias de formulação de estratégia mais relevantes de formulação de estratégia no setor privado, esta seção procede com um apanhado das melhores ferramentas de cada escola que podem ser aplicadas no setor público, para finalizar com uma proposta de modelo de Planejamento Estratégico.

4.1. Ferramental da Escola do Planejamento

Inicialmente, para se adotar a metodologia da Escola do Planejamento para desenvolvimento de um modelo de Planejamento Estratégico para o setor público, é necessário observar e constatar cada estágio do modelo básico, conforme apresentado na Seção 2.4. deste trabalho, ou seja, o Estágio de Fixação de Objetivos, o Estágio de Auditoria Externa, o Estágio de Auditoria Interna, o Estágio de Avaliação da Estratégia e o Estágio de Operacionalização da Estratégia.

Da mesma forma, as premissas dessa metodologia conforme colocadas na Seção 2.4. devem ser observadas, ou seja: tratar o planejamento como um processo formal, controlado e delineado; é necessário haver um responsável formal, acompanhado de planejadores analistas que desenvolvem e aplicam a estratégia; a estratégia deve ser explicitada detalhadamente na forma de planos e orçamentos para sua efetiva implementação.

É possível fazer a partir daí uma “seleção de hierarquias” para as estratégias formuladas, conforme proposto por Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000, p. 49), para objetivos, orçamentos, estratégias e programas. As duas últimas são rotuladas de “planejamento de ação” e estão ligadas à tomada de decisão (antes de dirigir a ação). Do outro lado, objetivos e orçamentos são rotulados de “controle de desempenho”, uma vez que são concebidos para avaliar os resultados do comportamento após o fato.

A lógica de um modelo desse tipo plenamente desenvolvido é de que os objetivos dirigem a formulação de estratégias as quais, por sua vez, evocam programas, cujos resultados influenciam os orçamentos para fins de controle (MINTZBERG, AHLSTRAND, e LAMPEL 2000, p. 49).

O desenvolvimento de ferramentas mais sofisticadas de Planejamento Estratégico, ou seja, o “Planejamento de Cenários” e o “Controle Estratégico” devem ser considerados, mas posteriormente à implementação de um modelo inicial, já que exigirá domínio das técnicas por essa metodologia.

Há que se considerar também a importância de consultores metodológicos e a presença de analistas especializados na implementação de um modelo de Planejamento Estratégico pela metodologia da Escola do Planejamento. Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000, p. 65) atribuíram 3 papéis aos planejadores: aos “analistas de estratégias” cabe a missão de provedores de dados estratégicos para as tomadas de decisão, e examinadores das estratégias que saem do processo; aos “catalisadores de estratégias” cabe a missão de encorajar todos os envolvidos no processo; aos “programadores de estratégia” a missão é de codificar, elaborar e traduzir as estratégias produzidas em planos e orçamentos para posterior comunicação e controle.

4.2. Ferramental da Escola do Posicionamento

Por ser uma metodologia desenvolvida no setor privado para corporações industriais, as ferramentas da Escola do Posicionamento podem ser estendidas para empresas públicas, empresas de capital misto ou até mesmo autarquias, onde é necessário haver foco em geração de valor, controle de custos e posicionamento de mercado.

A “Cadeia de Valor de Porter” apresentada na Seção 2.5. deve ser tomada como um indicativo da direção estratégica que a organização pública deve tomar, identificando quais são suas atividades (de suporte e primárias) e as operações que as compõem, definindo o caminho para a geração de valor (margem).

A organização pública que estiver inserida em um ambiente competitivo pode se valer do esquema de “Estratégias Genéricas de Porter” (PORTER, 1985), e direcionar sua formulação de estratégias levando em conta o escopo competitivo de seu produto ou a vantagem competitiva da organização como um todo. e escolherá por determinar suas estratégias direcionadas para “liderança em custos”, “foco em custos”, “diferenciação” ou “foco na diferenciação”, conforme já explicitado na Seção 2.5.

4.3. Ferramental da Escola do Empreendedorismo

A principal contribuição da Escola do Empreendedorismo para um modelo de Planejamento Estratégico para o setor público é destacar o papel do líder público como patrocinador, idealizador e responsável pelo desenvolvimento da estratégia. Isto quando se identifica neste líder (que deve ter poder suficiente para tanto, portanto a autoridade máxima no ambiente, ou o líder executivo da esfera de atuação) uma forte tendência ao comportamento empreendedor.

Este líder deverá promover a sua visão de forma decidida, mantendo controle pessoal da implementação para ser capaz de reformular aspectos específicos, caso necessário. Esta estratégia existe na mente deste líder como perspectiva, especificamente um senso de direção a longo prazo, uma visão de futuro para o setor público, seja em esfera de governo, seja em empresa pública (MINTZBERG, AHLSTRAND, e LAMPEL 2000, p. 111).

Todas as características desta metodologia apresentadas na Seção 2.5., notadamente os fatos de que um modelo de Planejamento Estratégico que seguir estes preceitos se baseará em busca constante de novas oportunidades, foco no crescimento e desenvolvimento e geração da estratégia em grandes saltos para frente face à incerteza política, econômica e ambiental.

4.4. Proposta de Modelo de Planejamento Estratégico para o Setor Público

Para este modelo a ser proposto, há que se considerar como premissa primordial a existência de um líder para o processo, de preferência com características de empreendedor, que será o patrocinador, coordenador e maior interessado em seu desenvolvimento. Esta pessoa quase necessariamente deverá já ser o líder no ambiente, como por exemplo, o chefe do executivo da esfera pública em questão ou o presidente da empresa pública em questão.

O modelo proposto de Planejamento Estratégico para o setor público deste trabalho pressupõe a sequência de estágios, ou fases, conforme colocados a seguir, e ilustradas no Quadro 6.

Quadro 6 – Etapas Sequenciais do Planejamento Estratégico



Fonte: Elaborado pelo Autor

Inicialmente, deve se considerar a contratação de uma consultoria para auxiliar nas etapas do processo de Planejamento Estratégico, desde sua concepção até a documentação dos produtos. A prática de contratação de consultoria é uma constante em todos os ciclos de Planejamento Estratégico nas empresa privadas, pela complexidade das metodologias e dificuldade de pessoas especializadas neste assunto dentro do quadro próprio de pessoal. Entretanto, esta consultoria deve auxiliar apenas nos aspectos práticos das fases de Planejamento Estratégico (ou seja, organização de eventos e documentação, por exemplo), e em análises que não incorram em discussão da teoria e metodologias utilizadas..

A denominada Fase 0 (zero) deste processo de Planejamento Estratégico, de Preparação, consistirá em desenvolver o plano do processo, para sua posterior consolidação. Deve ser elaborado um plano de comunicação para a divulgação a todos os colaboradores no início do processo de Planejamento Estratégico.

Neste momento, também deve ser produzido por intermédio ou não de uma consultoria contratada, a análise ambiental externa – sociopolítica, econômica, tecnológica, ambiental e legal – para o setor de foco do Planejamento Estratégico, com horizonte de dois anos ou mais, para servir de norteador para todas as próximas fases do Planejamento Estratégico.

A Fase 1, de Definição dos Direcionadores Estratégicos deverá contar com o alinhamento e levantamento de expectativas e percepções dos líderes governantes e principais atores interessados, e levantamento de suas expectativas e percepções.

Após estas etapas, será definido e formalizado pelas lideranças e responsáveis envolvidos o novo direcionamento estratégico para a esfera pública ou empresa pública em questão – missão, visão, diretrizes estratégicas e valores.

Seguir-se-á a Fase 1 a consolidação da análise do Macroambiente, ou seja, as análises dos Ambientes Interno e Externo para a elaboração da Matriz SWOT, com base nos produtos das etapas anteriores.

A Fase 2 de Revisão e Validação dos Direcionadores Estratégicos deverá contar com a realização de um *workshop de Planejamento Estratégico*, com todas as lideranças envolvidas, apoiado ou não pela consultoria contratada. Os novos objetivos estratégicos e o mapa estratégico deverão ser consolidados neste momento, com aval do líder do processo. Este mapa estratégico deve preferencialmente obedecer as premissas do modelo Balanced Scorecard – BSC adaptado ao setor público, conforme colocado na Seção 2.4.1. deste trabalho.

Dessa forma, alguns os seguintes pontos sobre o Mapa Estratégico do BSC do Setor Público merecem destaque:

- Perspectiva Financeira → Priorização orçamentária, base do mapa estratégico;
- Perspectiva Cliente → Desmembrada em Clientes (da política pública), e Sociedade em geral, ocupando o topo do Mapa;
- Perspectiva Processos → Tratar da forma da gestão, e dos aspectos de inovação da gestão;
- Perspectiva Aprendizado e Conhecimento → Tratar da questão do gestor como ator social, por duas perspectivas sobre atuação nas pessoas e de modernização da atuação.

Na Fase 3, de definição dos objetivos, indicadores e metas estratégicas, de cunho analítico, deverão ser definidos indicadores de desempenho, métodos para o estabelecimento das metas, as metas de curto, médio e longo prazos, todos baseados na modelagem proposta pelo BSC.

A Fase 4 será de Divulgação dos Direcionadores e Mapa Estratégico, para as partes interessadas internas e externas, por meio do plano de comunicação – o Mapa Estratégico do BSC.

Na Fase 5 de Desdobramento dos Objetivos Estratégicos deverá ser definido o método para desdobramento, constituídas equipes de trabalho com representantes de todas os departamentos dos setores de interesse para o desdobramento de todos os objetivos estratégicos, e definido o padrão para os plano de ação a serem elaborados. Posteriormente, os objetivos estratégicos serão desdobrados em planos

de ação globais, com horizonte de longo prazo. Esta fase também pode ser denominada de Planejamento Tático, sendo que o horizonte para orientação para as definições estratégicas aqui serão de até 5 anos.

Com a conclusão de todas estas Fases, espera-se que a implementação da estratégia definida através dos Planos de Ação elaborados, sejam a nível Macro Estratégico seja no nível Operacional, se iniciem logo em seguida, com a transmissão pelas lideranças executoras aos demais colaboradores da esfera ou empresa pública dos objetivos, metas, indicadores de acompanhamento e os próprios Planos de Ação.

Durante todo o processo do Planejamento Estratégico, três pontos devem ser observados de extrema relevância. O primeiro diz respeito à criação de grupos multidepartamentais e de um comitê gestor também multidepartamental para o desdobramento das diretrizes e objetivos estratégicos, que possibilitará que cada objetivo e diretriz estratégica seja abordado, em algum momento, sob diferentes óticas dentro da própria organização ou esfera pública.

O segundo diz respeito ao fluxo de informações e decisões que deve ser adotado ao longo do desenvolvimento do processo, no sentido que decisões da alta liderança devem ser discutidas e desdobradas nos níveis de liderança inferiores, voltando posteriormente para consolidação da alta liderança.

O terceiro ponto refere-se a manter o alinhamento do Planejamento Estratégico com as etapas de definição dos instrumentos de gestão orçamentária. Para o caso de um município, por exemplo, deve estar alinhada ao máximo possível à elaboração do Plano Plurianual – PPA, e para o caso de uma empresa pública, deve estar alinhado às montagens dos orçamentos plurianuais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES

Este trabalho buscou identificar ferramentas de formulação de estratégia do setor privado, nas metodologias das Escolas de Pensamento Estratégico do “Planejamento”, do “Posicionamento” e do “Empreendedorismo”, que podem ser adaptadas para o setor público, contribuindo para o desenvolvimento do chamado Planejamento Estratégico Governamental. Esta busca possibilitou o desenvolvimento de uma proposta de modelo de Planejamento Estratégico para o setor público se utilizando deste ferramental, mais o já largamente utilizado BSC – Balanced Scorecard. Estes eram os objetivos geral e específicos deste trabalho.

Deverá ser trabalhado no futuro proposta de definições de indicadores do BSC para o Setor Público, não sendo encontrada literatura condizente com este trabalho.

Existem diversos casos de sucesso de implantação de Planejamento Estratégico em empresas públicas e de capital misto no Brasil, usando algumas das metodologias e ferramentas apresentadas neste trabalho, notadamente o BSC. Sugestões pertinentes para trabalhos posteriores seriam estudos de caso de sucesso de implantação de Planejamento Estratégico em empresas públicas e de capital misto no Brasil.

Este trabalho apresentou somente uma proposta de modelo de Planejamento Estratégico. Portanto, como mais uma sugestão para trabalhos posteriores, a efetivação do modelo exige um desenvolvimento mais árduo, feito por uma equipe especializada nas metodologias, e adequadamente documentado. A existência de um padrão de comunicação do modelo é essencial para que esta proposta de modelo possa ser integrada ao Planejamento Estratégico Governamental – PEG.

6. CONCLUSÃO

É importante salientar que existem muitos obstáculos no caminho do Planejamento Estratégico, observáveis na larga experiência do setor privado no tema. Implantar “do zero” o Planejamento Estratégico em uma organização significa, na maioria dos casos, mudança de cultura organizacional, de atuação das lideranças e de priorização das atividades do Planejamento sobre as atividades operacionais rotineiras. Para o setor público, os mesmo obstáculos serão também extrapolados, mas em maior grau, já que em empresas públicas, por exemplo, já é muito incomum uma cultura estratégica voltada para a competitividade, atingimento de metas e empreendedorismo, que são fatores essenciais de cultura de uma organização que se lança ao Planejamento Estratégico. Na esfera pública, as lideranças estão acostumadas a fazer política, atuar conforme as pressões dos ambientes externos e dos atores sociais mais influentes sobre cada demanda da sociedade. Fazer Planejamento Estratégico pressupõe a existência de um novo tipo de liderança política, preocupada com os resultados das políticas públicas no longo prazo, mas não menos importante que os resultados para estes, são os meios que eles irão tomar, guiando toda sua equipe e os recursos públicos rumo à eficiência, eficácia e efetividade das ações.

O Planejamento Estratégico não trás somente os benefícios esperados no longo prazo. A programação de ações, com definição clara de escopos, prazos, responsáveis e recursos necessários permite um grande salto na gestão estratégica da organização ou de toda a esfera pública em questão. Mas talvez o grande diferencial de um modelo como o proposto neste trabalho é a utilização de uma ferramenta comprovadamente poderosa de planejamento e gestão estratégica como é o Balanced Scorecard – BSC. Através dela, a organização ou esfera pública estará “falando a língua” do mercado competitivo (que pode trazer ganhos de externalidades antes impossíveis), além de tratar-se de algo que pode ser resumido em um Mapa Estratégico para divulgação e alinhamento da estratégia internamente, para cada pessoa envolvida, direta ou indiretamente, com os propósitos públicos.

Finalmente, espera-se que este trabalho seja de utilidade e contribua como mais um passo da Gestão Pública brasileira do caminho da transformação do Estado Herdado para o Estado Necessário, e que possa ser adicionado, pelo menos em parte, ao incipiente Planejamento Estratégico Governamental – PEG.

REFERÊNCIAS

BALANCED SCORECARD INSTITUTE. **What is the Balanced Scorecard.** Disponível em <http://www.balancedscorecard.org/BSCResources/AbouttheBalancedScorecard/tabid/55/Default.aspx>. Acesso em 13 out 11.

BEPPLER, M. K; PEREIRA, M. F; COSTA, A. M. **Discussão Conceitual sobre o Processo de Estratégia nas Organizações:** Formulação e Formação Estratégica. RIAE – Revista Ibero-Americana de Estratégia, São Paulo, v.10, n.1, p. 133-152, jan/abr. 2011.

CHANDLER, A. **Strategy and Structure**, MIT Press, Cambridge, MA. 1962.

DAGNINO, R. P. **Planejamento Estratégico Governamental.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2009.

GHELMAN, S.; COSTA, S. R. **Adaptando o BSC para o setor público utilizando os conceitos de efetividade, eficácia e eficiência.** Trabalho apresentado durante o II SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, Rio de Janeiro, 2006.

HOFER, C. W.; SCHENDEL, D. **Strategy Formulation: Analytical Concepts.** West Publishing Company, 1978.

KAPLAN, Robert S. NORTON, David P. **A Estratégia em ação**: balanced scorecard. 7. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

KOTLER, Philip. **Administração de marketing**. São Paulo : Atlas, 1975.

MARTINET, A. CH., **Management Stratégique**: Organization et Politique. McGrawHill, 1984.

MARTINS, G. A.; LINTZ, A. **Guia para elaboração de monografias e trabalhos de conclusão de curso**. São Paulo : Atlas, 2010.

MINTZBERG, H. **The Strategy Concept I**: Five Ps for Strategy. California Management Review, 1987.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de Estratégia**: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Porto Alegre: Bookman, 2000.

PORTER, M. E. **Estratégia Competitiva**. Editora Campus, 1985.

PORTER, M. E. **Vantagem Competitiva**: Criando e Sustentando um Desempenho Superior. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

THIETART, R.-A. **La Stratégie d'entreprise**. McGraw-Hill, 1984.