



Instituto Serzedello Corrêa
Escola Superior do Tribunal de Contas da União

Planejamento Governamental

Aula 1 Estratégia Organizacional



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

© Copyright 2017, Tribunal de Contas de União

<www.tcu.gov.br>

Permite-se a reprodução desta publicação, em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo, desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

RESPONSABILIDADE PELO CONTEÚDO

Tribunal de Contas da União

Secretaria-Geral da Presidência

Instituto Serzedello Corrêa

Diretoria de Educação Corporativa de Controle Externo

1º Serviço de Educação Corporativa de Controle Externo- 1º Seducont

CONTEUDISTA

Antonio José Saraiva de Oliveira Junior

TRATAMENTO PEDAGÓGICO

Flavio Sposto Pompeo

Sílvia Helena de Campos Martins

PROJETO GRÁFICO e DIAGRAMAÇÃO

Vanessa Vieira



Este material tem função didática. A última atualização ocorreu em novembro de 2017. As afirmações e opiniões são de responsabilidade exclusiva do autor e podem não expressar a posição oficial do Tribunal de Contas da União.



O que é estratégia?

O que é plano estratégico?

Como definir visão, missão e valores institucionais?

Como a estratégia é posta em prática nas organizações?

Como o planejamento governamental se comunica com os planos institucionais dos órgãos e entidades públicos?

A atividade de planejamento está presente de forma cotidiana em nossas vidas, seja no âmbito pessoal, nas relações sociais, em nosso ambiente profissional ou em nossa relação com os governos e a Administração Pública.

Assim como as pessoas e as empresas, as organizações do Poder Público possuem grandes objetivos, geralmente previstos em lei. Os objetivos devem ser postos em prática com o uso dos recursos disponíveis (pessoas, dinheiro, máquinas, equipamentos, imóveis, conhecimento, informações etc.).

Com base nos objetivos maiores e nos recursos disponíveis, os objetivos devem ser desdobrados em metas a alcançar ao longo do tempo. Tais metas representam patamares no caminho que a instituição percorre para atingir suas finalidades.

Para trilhar essa estrada, a organização deve possuir uma visão e uma missão de futuro do que almeja para si mesma, assim como os valores fundamentais que a guiarão neste caminho. Colocar em prática esses elementos é o que conhecemos por estratégia organizacional.

Como estamos no âmbito da gestão pública, as grandes diretrizes são estabelecidas pelo governo democraticamente eleito, titular do Poder Executivo, e são desdobradas pelos dirigentes imediatamente abaixo dos governantes.

Nesse cenário, cada órgão e entidade do setor público deverá se mobilizar para, dentro de sua esfera de competência, produzir e entregar os respectivos resultados à sociedade.

Esse é o processo de formulação da estratégia organizacional que estudaremos nesta aula.

Veremos em detalhes como cada organização elabora um plano estratégico, define visão, missão e valores, e como coloca todos esses elementos em prática. Além disso, veremos como é o ciclo de gestão da estratégia, ou seja, como sua execução completa pode ajudar a aprimorar o processo de tomada de decisões e o atingimento de objetivos da organização.

Para facilitar o estudo, este texto está assim organizado:

1. ESTRATÉGIA ORGANIZACIONAL	5
2. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	7
3. REFERENCIAIS ESTRATÉGICOS.....	12
4. DESDOBRAMENTO DA ESTRATÉGIA.....	15
5. CICLO DE GESTÃO DA ESTRATÉGIA.....	18
SÍNTESE	21
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	22

Pronto para começar? Então vamos lá!

1. Estratégia organizacional



Mas o que é estratégia?

Estratégia é uma palavra de origem grega (*'strategia'*) que significa **plano, método, manobras** ou **estratagemas** usados para alcançar determinado objetivo ou resultado específico.

Assim, estratégia pode ser conceituada como o caminho a ser seguido para garantir a sobrevivência e para reforçar a legitimidade de uma organização ao longo do tempo. Podemos caracterizá-la, ainda, como sendo o conjunto de objetivos e ações necessários ao cumprimento da missão institucional e ao alcance da visão de futuro.

A estratégia organizacional refere-se à forma como a instituição se comporta frente aos diversos fatores que a afetam, ou seja, ao ambiente em que atua e pelo qual é influenciada. Procura potencializar as forças e as oportunidades e, ainda, neutralizar ou mitigar fraquezas e ameaças.

Segundo Porter (1986), um dos maiores especialistas do assunto no mundo, estratégia é a combinação dos objetivos de uma organização e os meios necessários para alcançá-los.

Já na visão dos professores Kaplan e Norton (2009), estratégia é o conjunto de objetivos encadeados e organizados em temas, acompanhados de indicadores e metas que permitam avaliar o desempenho organizacional, e das iniciativas estratégicas que promoverão a melhoria necessária para o alcance desses objetivos.



Estratégia, na prática, é o caminho a ser seguido para atingir uma posição futura desejada.

Estratégia é um conceito antigo, que faz parte do cotidiano das pessoas ainda que apenas intuitivamente, o qual foi desenvolvido e aperfeiçoado ao longo do tempo em função das mudanças ocorridas no mundo.

A estratégia, como entendida atualmente, surgiu no âmbito militar, mais especificamente nos campos de batalha. O alto custo das guerras, as danosas consequências para os derrotados e o próprio instinto de sobrevivência exigiam que os exércitos pensassem suas ações antes de

agirem. As reflexões sobre o melhor emprego dos recursos, as fragilidades e as possíveis ações do inimigo orientavam a atuação no teatro de operações.

Pode-se dizer que a estratégia é decorrência natural da competição. Em um ambiente com recursos finitos, é essencial a definição de uma estratégia para garantir a sobrevivência. Além da competição militar, a estratégia está muito presente na competição esportiva e na competição política (CHIAVENATO, 2004).

Após as grandes guerras, os conceitos e práticas de estratégia migraram do ambiente militar para o mundo civil. Ao longo das últimas décadas, muitas mudanças ocorreram na sociedade, exigindo que as organizações se orientem por uma estratégia para, primeiramente, garantirem sua sobrevivência, e então alcancarem seus objetivos.

No âmbito das organizações públicas, apesar de o ambiente não ser competitivo, a estratégia se justifica não somente para atender satisfatoriamente as necessidades atuais da sociedade por meio do uso otimizado dos recursos disponíveis. A estratégia também é importante para que órgãos e entidades estatais se antecipem às demandas sociais, que evoluem com uma velocidade cada vez maior, impulsionadas, sobretudo, pelo avanço tecnológico.

Em geral, os principais objetivos dos órgãos e entidades do setor público estão estabelecidos na Constituição Federal ou Estadual, nas leis orgânicas municipais, ou nas respectivas leis e regulamentos em geral.



Não se esqueça que as leis são aprovadas pelo Poder Legislativo, que representa, em última instância, a vontade do povo, por isso os objetivos nelas previstas devem ser perseguidos pelos gestores públicos.

Muitas vezes, os macro objetivos previstos em lei são extremamente amplos e gerais, de certa forma até abstratos.

Veja, por exemplo, os objetivos Sistema Único de Saúde (SUS), previstos na Lei 8.080/1990:

Art. 5º São objetivos do Sistema Único de Saúde SUS:

I - a identificação e divulgação dos fatores condicionantes e determinantes da saúde;

II - a formulação de política de saúde destinada a promover, nos campos econômico e social, a observância do disposto no § 1º do art. 2º desta lei;

III - a assistência às pessoas por intermédio de ações de promoção, proteção e recuperação da saúde, com a realização integrada das ações assistenciais e das atividades preventivas.

Tendo em vista esses objetivos, a pergunta a ser respondida é: como alcançá-los? Com certeza você pode imaginar uma série de caminhos para atingir os grandes objetivos do SUS.

A escolha de qual caminho seguir é uma questão de **estratégia**, isto é, qual trajetória melhor conduzirá o Sistema Único de Saúde aos seus objetivos, com mais tempestividade, qualidade e menor custo.

Portanto, **estratégia** é, em simples palavras, a descrição do “como” atingir os objetivos das organizações públicas e privadas. Essa descrição e o detalhamento nascem do processo de planejamento estratégico.



Entendi o que é estratégia, mas o que é planejamento estratégico?

Vamos conversar sobre isso no próximo tópico.

2. Planejamento estratégico

O planejamento é um dos mais importantes processos de gestão. Sem ele, nenhuma empresa ou organização consegue desenvolver-se. O mesmo se aplica a nós: sem um processo de planejamento, teremos muito mais dificuldade para atingirmos nossos objetivos.

Mesmo sem estudar o assunto, a maioria das pessoas tem ideia do que trata o planejamento e já planejou ações para atingir algum objetivo de suas vidas. Em uma empresa ou órgão público, o processo é muito semelhante, porém mais intrincado, pois acompanha o nível de complexidade das grandes organizações.



É por meio do planejamento que a organização define aonde deseja chegar, em que prazo de tempo e como fará para atingir estes objetivos.

O processo de planejamento acontece em todos os níveis da instituição, mas cada nível apresenta certas diferenças. Quando falamos de níveis do planejamento, estamos nos referindo aos tipos de planejamento que são executados no âmbito estratégico, tático ou operacional.

No nível estratégico, a organização se preocupa com os grandes assuntos. O foco é, portanto, o “quadro global”, com as principais questões que podem gerar oportunidades ou

ameaças para as organizações. Os objetivos não são detalhados e específicos, mas sim gerais e abrangentes.

Dessa maneira, **planejamento estratégico** é o processo mediante o qual a organização analisa sua existência e traça seus **objetivos de longo prazo**. Em outras palavras, é um método por meio do qual se define a forma de alcançar metas e objetivos específicos.

O planejamento estratégico compreende o conjunto de atividades desenvolvidas com o objetivo de estabelecer a estratégia da organização. Kaplan e Norton (2009) dividem o planejamento estratégico em duas etapas: a primeira consiste na formulação da estratégia, em que são definidos missão, valores e visão, e analisado o ambiente interno e externo. A segunda traduz a estratégia formulada, com a definição de objetivos e temas estratégicos, indicadores, metas e iniciativas. Ao final do processo, tem-se a estratégia estabelecida e em condições de ser executada.



Por ser um processo, planejamento pode ser entendido como um conjunto sequencial e particular de ações com a finalidade de definir como a organização vai alcançar o patamar desejado no futuro.



Como o planejamento estratégico é realizado?

Na maioria das organizações, o processo de planejamento estratégico é formalizado e periódico, isto é, precisa ser revisto em tempos em tempos para assegurar que esteja alinhado à realidade da organização e seus objetivos.

O planejamento estratégico compreende um processo de reflexão sobre os rumos da instituição. É um método que se inicia a partir de um modo estruturado de pensar, pois suas decisões atingem o futuro da organização, desenvolvido para alcançar uma situação desejada de modo pleno e eficaz.

Existem vários modelos e ferramentas de planejamento estratégico com possibilidade de implantação nas organizações. Não existe uma ferramenta ou modelo melhor que o outro, mas sim um mais adequado a determinada organização ou momento em que se encontra. A escolha do modelo a ser utilizado, portanto, deverá levar em consideração o tipo de organização, bem como o ambiente externo em que se insere. Veremos adiante algumas ferramentas de planejamento comumente empregadas nas empresas e no setor público.

De todo modo, colocar o planejamento estratégico em prática envolve analisar as oportunidades, ameaças, forças e fraquezas relevantes e, com base nesses elementos, traçar os objetivos a serem alcançados.

Algumas questões básicas devem ser respondidas pela organização, como:

- Quem somos?
- Por quê existimos?
- Como queremos ser vistos pela sociedade ou pelo mercado?
- A quem atendemos (quem são nossos clientes)?
- Aonde queremos chegar?
- Quais são os fatores internos (forças e fraquezas) e externos (oportunidades e ameaças) que impactam nossas atividades?
- Como atingiremos nossos objetivos?
- Quais são os meios de que dispomos para alcançar nossos objetivos?

Por mais básicas que pareçam essas perguntas, muitas organizações sequer possuem uma resposta clara para todas. Na maior parte das vezes, as organizações vivem apenas o momento, com pouca preocupação sobre seu futuro e sem inspiração nos fatos do seu passado. Elas apenas “existem” e vivem o dia a dia, o que, especialmente para as empresas, é perigoso em termos de sobrevivência.

Como falamos anteriormente, o planejamento estratégico compreende um processo de reflexão sobre os rumos da instituição, logo é fundamental parar para repensar todas as questões acima a fim de se chegar a um denominador comum em termos de entendimento sobre a organização.

Entender os tópicos básicos do planejamento estratégico é fundamental para mobilizar a organização a atingir o sucesso e construir o seu futuro, por meio de um comportamento proativo, considerando seu ambiente atual e futuro.

Uma vez entendido o papel do processo de planejamento estratégico, é interessante conhecermos suas principais características:

- **Processo:** Planejamento é um processo, portanto é permanente, vivo, dinâmico, capaz de incorporar as mudanças do ambiente. Deve durar enquanto a organização existir;

- **Mobilizador:** Esse processo aglutina forças e deve mobilizar a organização como um todo em direção ao sucesso, não apenas seus dirigentes, pois todos os seus colaboradores possuem um papel relevante no alcance dos objetivos;
- **Construção do futuro:** Planejar não é prever ou adivinhar o futuro, mas sim construí-lo no longo prazo. A organização deve escolher seu futuro e mobilizar suas forças para alcançá-lo, e evitar ao máximo ser levada pelas circunstâncias do ambiente externo ao revés de sua vontade;
- **Comportamento proativo:** Para a organização construir o futuro desejado não basta reagir. É fundamental proagir (ato de antecipar, fazer acontecer, em vez de esperar que aconteça);
- **Ambiente:** O ambiente é a principal fonte de vida para uma organização, portanto o planejamento estratégico deve enfatizar a sintonia entre ela e seu ambiente, considerando como esse influencia sua atuação.

À medida que implementa sua estratégia, a empresa precisa rastrear os resultados e monitorar novas mudanças nos ambientes interno e externo. Alguns ambientes mantêm-se estáveis de um ano para outro. Outros se desenvolvem lentamente, de maneira previsível. Outros mudam rapidamente de maneira imprevisível. No mundo atual da tecnologia da informação e comunicação, cada vez mais ambientes são dinâmicos e mutantes com uma velocidade nunca antes vista.

Portanto, a organização pode ter certeza que o ambiente certamente mudará e, quando isso ocorrer, será necessário rever sua implementação, programas, estratégias ou até objetivos. Como falamos, o planejamento estratégico deve ser um processo constante e periódico.

Como resultado do processo de planejamento estratégico, a organização terá um **plano estratégico**.



Mas plano estratégico não é a mesma coisa que planejamento estratégico?

*As pessoas geralmente confundem **planejamento estratégico** com **plano estratégico**. Lembre-se que o **plano** é o **resultado** do processo de **planejamento** e representa um documento orientador das atividades da organização rumo à estratégia.*

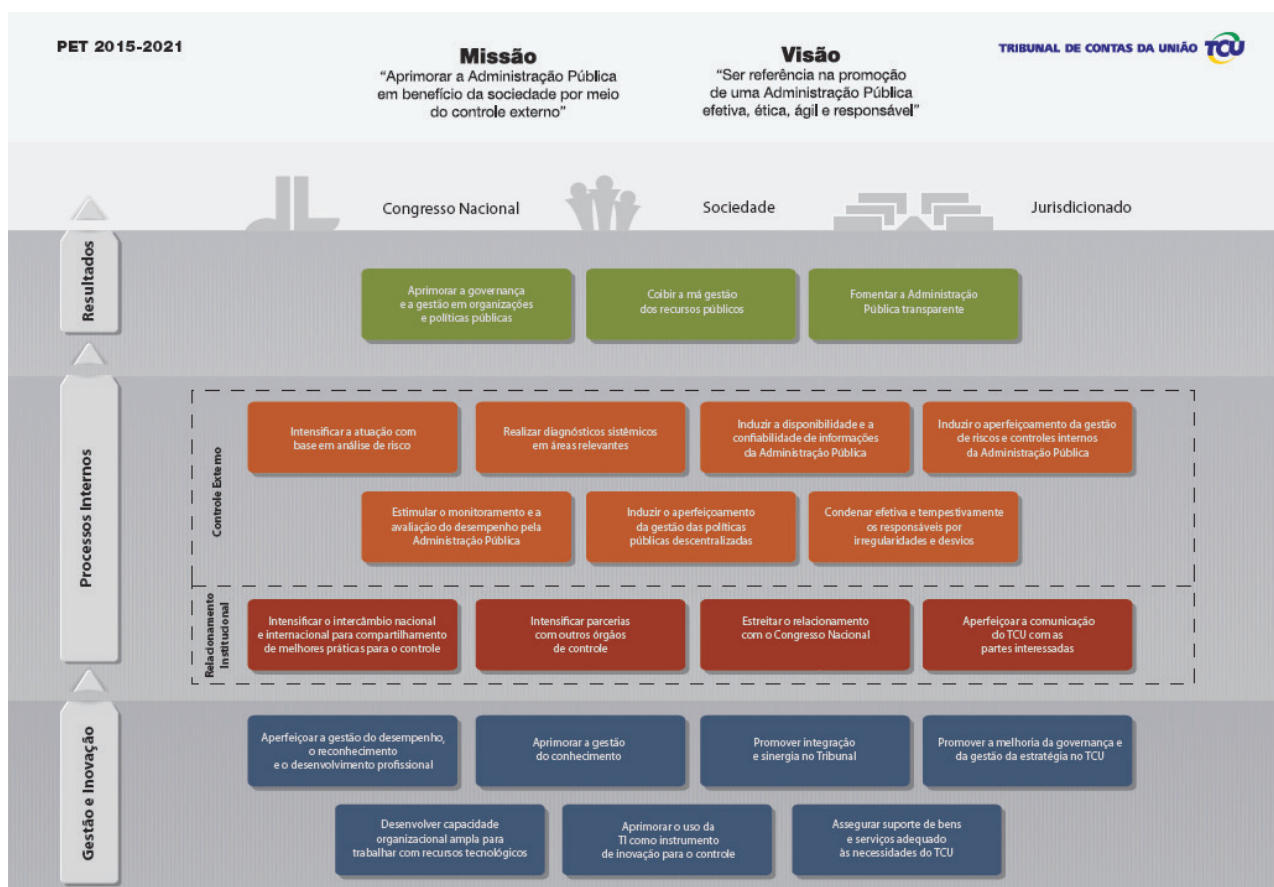
O **plano estratégico** é um documento que retrata a estratégia da organização e como ela pretende alcançar seus objetivos. O fato de a estratégia estar reunida e descrita em um do-

cumento consolidado facilita a comunicação às partes envolvidas de “como” ela será alcançada, isto é, traz orientações voltadas para a execução da estratégia.

Em geral, o plano estratégico lista os grandes objetivos e o referencial estratégico (missão, visão, valores).

Para exemplificar, temos abaixo um resumo do Plano Estratégico 2015-2021 do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU nº 141, de 1/4/2015). Ao visualizá-lo, repare que o TCU elegeu três grandes objetivos finalísticos para sua atuação (em verde na figura):

1. Aprimorar a governança e a gestão em organizações e políticas públicas;
2. Coibir a má gestão dos recursos públicos;
3. Fomentar a Administração Pública transparente.



Fonte: Portaria-TCU 141/2015

Segundo a metodologia adotada (*Balanced Scorecard*), os três grandes objetivos serão alcançados se os objetivos de suporte (em laranja, vermelho e azul) também o forem.

Para tanto, o Tribunal pretende investir em sete objetivos relacionados a processos internos de controle externo (blocos em laranja), quatro objetivos relativos a processos internos de relacionamento institucional (blocos em vermelho) e sete objetivos de gestão e inovação (blocos em azul).

A figura anterior é, na verdade, um **mapa estratégico**, ou seja, um retrato simplificado da estratégia com o objetivo de comunicar à organização e às pessoas o caminho escolhido para se alcançar os objetivos traçados.



O planejamento estratégico auxilia a definir e esclarecer não só os objetivos, mas também o negócio, a missão, a visão e os valores de cada instituição.

Você conhece o plano estratégico da sua instituição?

3. Referenciais estratégicos

O referencial estratégico representa o estágio inicial do processo de planejamento organizacional. Compreende um conjunto de análises e reflexões internas por meio do qual são identificados o **negócio**, a **missão**, a **visão** de futuro e os **valores** da organização.

Esses elementos são um dos principais produtos das atividades de ponderação e busca de respostas a perguntas como: “Quem somos?”, “Por quê existimos?”, “Aonde queremos chegar?” e outras.

Negócio: representa o ramo de atividades da organização, indicando o foco dos benefícios que ela irá gerar para seu público-alvo. Em outras palavras, responde à seguinte questão: “o que fazemos?”. Sua definição é feita considerando-se não só o que se faz, mas analisando-se, também, o ambiente em que atua.



Nas organizações públicas, o negócio pode ser entendido como “área de competência”.

Missão: objetivo fundamental de uma organização, pois traduz a razão de sua existência. Consiste na sua finalidade estratégica geral, portanto costuma ser a resposta à pergunta: “Por quê ou para quê existimos?”. Em geral, é um enunciado que expressa a intenção fundamental da gestão e serve de ponto de partida para a definição de objetivos e meios para alcançá-lo.

Segundo Chiavenato (1999), a missão funciona como orientador para as atividades da organização. Ela tem por finalidade clarificar e comunicar os objetivos, os valores e a estratégia adotada pela organização. Ainda segundo o autor, é fundamental que todos na organização conheçam a missão e os principais objetivos institucionais, pois se as pessoas que fazem parte da empresa não sabem o motivo de sua existência e os rumos que pretende adotar, dificilmente elas saberão o melhor caminho a ser seguido.

Visão: é a expressão do estado futuro desejado e alinhado com objetivos definidos, ou seja, “aonde queremos chegar”. A visão retrata uma situação ainda não atingida, que serve de inspiração para a ação da organização, como se fosse um “sonho”. Inclusive, é recomendado que a visão seja, além de utópica, motivadora e mobilizadora, de forma a desafiar a instituição a persegui-la.

Chiavenato (1999) define visão como a imagem que a organização tem a respeito de si e do seu futuro, a qual lhe serve de guia. A visão é estabelecida considerando os fins da instituição e corresponde à direção suprema que a organização busca alcançar. É um plano, uma ideia mental que descreve o que a organização quer realizar objetivamente num prazo determinado.

Valores: conjunto de princípios que estruturam a cultura organizacional e devem nortear a conduta das pessoas que integram a instituição. Em geral, os valores constituem uma lista de fundamentos que orientam e informam as atividades da instituição. Quando claramente estabelecidos, ajudam a organização a reagir rápida e decisivamente nas situações inesperadas que surjam.

A título de exemplo, trazemos o referencial estratégico do Tribunal de Contas da União, retratado no Plano Estratégico 2015-2021 (Portaria-TCU nº 141, de 1/4/2015):

NEGÓCIO: “Controle externo da Administração Pública e da gestão dos recursos públicos federais”

MISSÃO: “Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo”

VISÃO: “Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável”.

VALORES:

- a. Ética: Ter como padrão de conduta ações que busquem a verdade dos fatos, amparadas em honestidade, moralidade, coerência e probidade administrativa.
- b. Justiça: Pautar-se estritamente por princípios de justiça, pela verdade e pela lei, com integridade, equidade, impessoalidade e imparcialidade.
- c. Efetividade: Atuar orientado para resultados que assegurem o cumprimento da missão e a excelência da imagem institucional.
- d. Independência: Atuar com imparcialidade, liberdade e autonomia, de forma a rejeitar a interveniência de qualquer interesse que não o público.
- e. Profissionalismo: Atuar de forma técnica, competente, responsável, imparcial, coerente e objetiva e estar comprometido com a missão institucional.

Trazemos como exemplo ilustrativo, também, o referencial estratégico da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), conhecida apenas como Correios, empresa pública federal:

NEGÓCIO: “Soluções que aproximam”

MISSÃO: “Conectar pessoas, instituições e negócios por meio de soluções postais e logísticas acessíveis, confiáveis e competitivas”

VISÃO: “Ser a primeira escolha do cliente nos produtos e serviços oferecidos”

VALORES:

- a. Integridade em todas as relações, pautada na ética, na transparência e na honestidade;
- b. Respeito às pessoas, valorizando suas competências e prezando por um ambiente justo e seguro;
- c. Compromisso com o resultado, assegurando retornos consistentes à sociedade;
- d. Responsabilidade na prestação de serviços e no uso consciente de recursos para assegurar a sustentabilidade do negócio;
- e. Orgulho em servir à sociedade e pertencer aos Correios;
- f. Orientação ao futuro para responder às necessidades dos clientes com agilidade.

4. Desdobramento da estratégia

O desdobramento estratégico é parte do processo de planejamento estratégico e consiste em detalhar a estratégia escolhida pela organização em termos práticos. Portanto, é a tradução concreta de como os objetivos podem ser postos em prática por meio de ações.

Já vimos que os objetivos estratégicos são os mais amplos e globais da organização e são a base do planejamento estratégico. Esses objetivos mais abrangentes devem ser desdobrados em objetivos táticos e operacionais, que são mais específicos.



O que são objetivos táticos?

Objetivos táticos são objetivos de médio prazo direcionados a unidades da organização, departamentos, áreas ou setores específicos, e devem definir ações ou iniciativas a serem realizadas para viabilizar os grandes objetivos da organização.



E objetivos operacionais?

Os objetivos operacionais são mais específicos e de curto prazo, voltados à execução de operações do cotidiano.

Além da definição de objetivos táticos e operacionais, a definição de iniciativas, ações ou projetos em cada área ou na organização como um todo auxiliam a alcançar os objetivos estratégicos.

Sempre que possível, todos esses elementos (objetivos, iniciativas, ações, projetos) devem ser analisados por meio de indicadores e metas. Os indicadores deverão medir a situação de cada aspecto essencial à organização, enquanto as metas sinalizam o patamar a ser atingido. As metas também podem ser físicas, isto é, sinalizar entregas diretas de bens e serviços à população, como construção de uma escola, contratação de médicos, implantação de um sistema informatizado etc.

Portanto, a definição de indicadores e metas para todos os níveis da organização é sempre bem-vinda, de forma que o progresso em direção à visão possa ser periodicamente gerenciado e a organização possa realizar ajustes de rumos em função de lições aprendidas.



Não entendi muito bem. Você pode exemplificar?

Claro! Vamos lá.

Suponha que uma prefeitura tenha como objetivo satisfazer as necessidades de serviços públicos de seus habitantes. Esse objetivo estratégico é bastante abrangente, concorda?

Assim, para trazer esse objetivo para a realidade, o Prefeito eleito decide que, dentre todos os serviços públicos que ele deve prestar por força de lei, o foco será investir, durante sua gestão, em educação, saúde e segurança pública. Essa é a **estratégia**!

Veja que, ainda que ele possa investir em outras áreas (outras estratégias possíveis), o Prefeito entende que educação, saúde e segurança pública trarão resultados mais interessantes à população. Ou seja, ele escolheu uma dentre outras estratégias igualmente válidas.

Desse modo, os **objetivos táticos** devem ser a melhoria da prestação dos serviços públicos na educação, na saúde e na segurança pública.

Para alcançar a estratégia escolhida, ele aciona as áreas envolvidas e pactua um conjunto de **projetos ou iniciativas (nível tático)** para cada uma:

- a. Secretaria Municipal de Educação: construção e implantação de duas novas escolas; contratação e formação de cinquenta professores de variadas disciplinas; realização de estudos técnicos com vistas à adoção de práticas mais modernas de gestão em educação; revisão da grade curricular e do material didático adotados; pagamento de bônus aos professores mais bem avaliados pelos alunos; aquisição de veículos de transporte escolar junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);
- b. Secretaria Municipal de Saúde: construção e implantação de dois postos de saúde; construção e implantação de um hospital geral; contratação e formação de dez médicos, vinte enfermeiros e cinquenta auxiliares de enfermagem; aquisição de dez equipamentos médico-hospitalares; credenciamento de clínicas particulares para atendimento à população; obtenção de recursos orçamentários adicionais junto ao governo estadual;
- c. Secretaria Municipal de Segurança Pública: aquisição de novas viaturas policiais; instalação de sistema de vigilância por câmeras nos principais pontos da cidade; reforma da delegacia municipal; instalação do novo modelo de monitoramento de bairros com auxílio dos comerciantes e moradores.

Repare que, ao mesmo tempo em que define iniciativas táticas, esse plano já sinaliza as principais metas físicas dos principais departamentos da Prefeitura, como a construção e operação de escolas, hospital e postos de saúde, contratação de pessoal, aquisição de equipamentos etc.

Já o resultado final dessas iniciativas poderá ser medido na forma de indicadores de variáveis relacionadas à educação, saúde e segurança pública, para os quais podem ser estabelecidas metas também, não físicas, mas de medição de resultado e efetividade, a exemplo de: redução da evasão escolar, aumento das notas médias dos estudantes, redução do número de assaltos, redução do número de pacientes em leitos hospitalares, entre outras.

Por fim, a estratégia deverá, em seu desdobramento, prever **objetivos e ações operacionais**, que vão desde a confecção de projetos para as construções, preparação e execução de licitações para as compras e realização de concurso público para as admissões de pessoal até a implantação dos sistemas informatizados, gestão do pessoal contratado, contratação de serviços de apoio para as escolas, postos de saúde e hospital, regularização das obras, obtenção de licenças de funcionamento, emplacamento de novos veículos escolares etc.

Com este exemplo prático, você percebeu que a formulação de uma estratégia e seu desdobramento prático por meio do plano estratégico não é tão complicado assim?



Parece simples, mas por que algumas organizações falham?

Muitas organizações do setor público falham em cumprir seus objetivos exatamente pela ausência de um plano estratégico. Por mais simples que seja a estratégia, essa precisa estar formalmente definida e desdobrada em termos práticos para que surta efeito.

Além disso, é imprescindível que a estratégia seja comunicada a todos os servidores e colaboradores envolvidos em sua execução, afinal são esses que a colocarão em prática todos os dias em seus ambientes de trabalho.

Mesmo que o município, estado ou a União não tenham uma estratégia claramente definida, ainda assim é possível que cada órgão e entidade, ou ainda cada departamento, seção ou área defina sua própria estratégia interna de modo a potencializar os resultados, desde que pautados pelo atendimento aos objetivos previstos nas normas. Veremos isso mais à frente.

5. Ciclo de gestão da estratégia

Não obstante a evolução promovida pelo planejamento estratégico nas organizações, verificou-se que as estratégias planejadas não eram satisfatoriamente implementadas. Pesquisas realizadas na década passada indicavam que de 60% a 80% das empresas ficavam longe de alcançar os objetivos definidos nos seus planos estratégicos (KAPLAN; NORTON, 2009).

A gestão da estratégia surge, portanto, com o propósito de garantir a execução da estratégia planejada. Para isso, propõe que a formulação, a execução da estratégia, o monitoramento e a correção de rumos constituam um processo contínuo vinculado à gestão organizacional.

Sob essa nova perspectiva, o planejamento estratégico passa a ser uma etapa da gestão da estratégia. A figura a seguir retrata o ciclo de gestão da estratégia em suas quatro etapas tradicionalmente apontadas.



As quatro etapas do ciclo de gestão da estratégia são:

- a. **Planejamento:** formulação do plano estratégico, por meio do qual a organização reflete sobre sua existência, estabelece seu referencial estratégico, sua estratégia e seus grandes objetivos de longo prazo. Já vimos como isso é realizado;
- b. **Execução:** desdobramento da estratégia nos níveis tático e operacional, normalmente por meio da definição de um conjunto de iniciativas, projetos e ações cuja implementação auxiliará no alcance dos objetivos pretendidos. Nesse momento, a organização precisa designar responsáveis, prazos e entregas para os níveis tático e operacional. Também já conhecemos esse processo;

- c. **Monitoramento:** adoção de práticas de gestão para acompanhar periodicamente – e não apenas ao final do período do plano – o andamento, o cumprimento de prazos, as entregas e os resultados das iniciativas, ações e metas. Os resultados podem ser mensurados de maneira qualitativa ou, preferencialmente, quantitativa;
- d. **Avaliação da estratégia:** análise do grau de atingimento dos objetivos, com proposição de correções de rumo à alta administração, inclusive mediante alteração do plano estratégico, caso se identifique que a estratégia definida e desdobrada não será suficiente para alcançar os objetivos propostos.

Conforme se depreende, a avaliação é apenas uma das etapas do ciclo de gestão da estratégia, a qual representa um processo maior e contínuo que envolve não só planejar e executar, mas também avaliar e propor mudanças na estratégia vigente para potencializar o alcance dos objetivos. Isso porque a estratégia realizada em uma organização nem sempre coincide com a estratégia pretendida, devido a problemas de comunicação, restrições práticas e às constantes mudanças verificadas na sociedade e no ambiente institucional.

Assim, a gestão estratégica precisa realizar um contínuo monitoramento dos resultados obtidos, para executar as constantes adaptações requeridas pelo seu ambiente assim que necessário, sem precisar aguardar o final do período de execução da estratégia – do contrário, seria tarde demais para corrigir os rumos. Dessa forma, a estratégia é emergente, precisando ser flexível e criativa para superar as incertezas, os riscos e aproveitar as novas oportunidades que surgem durante sua execução.

Importante frisar novamente: a gestão não precisa aguardar a finalização de um ciclo estratégico (por ex. quatro a seis anos) para só então avaliar os resultados e modificar a estratégia. A moderna gestão da estratégia pressupõe avaliar de forma contínua, para possibilitar ações corretivas rápidas e objetivas!

Gerir a estratégia, portanto, constitui um processo de **aprendizagem organizacional**. Compreende pensar, fazer, avaliar e corrigir a partir dos erros verificados. Errar é humano e as organizações também erram, afinal são compostas por pessoas que lhe dão vida e concretude.

Sobre a questão humana, é importante ressaltar que a existência de um bom sistema de gestão da estratégia também não é suficiente para garantir o sucesso da estratégia da organização. É necessário obter o engajamento de todos os servidores e colaboradores, por meio do correto entendimento da estratégia formulada, o que requer um efetivo processo de comunicação e, sobretudo, uma liderança comprometida em promover as mudanças necessárias.



E como o Governo Federal Brasileiro define sua estratégia?

No âmbito federal, a estratégia ampla é definida na forma do Plano Plurianual (PPA), que contém diretrizes, objetivos e metas da União para o período de quatro anos. O PPA representa o plano estratégico federal amplo, para todos os setores de sua atuação. Para cada setor, há um conjunto de desafios (objetivos táticos federais, digamos), na forma de projetos, iniciativas ou ações a serem executadas.

De posse de seus objetivos institucionais previstos nas normas, e das “encomendas” do governo central, na forma de objetivos táticos, cada órgão ou entidade deverá elaborar seu próprio plano estratégico interno, que não poderá colidir com o plano estratégico nacional, mas poderá incorporar novos elementos, objetivos, projetos e ações. Do mesmo modo, as entidades e órgãos públicos devem desdobrar sua estratégia em objetivos operacionais.

Assim, em termos de país, temos um plano estratégico central, o PPA, com objetivos táticos a serem cumpridos por cada Ministério. Os objetivos, ações e iniciativas operacionais serão definidos pelos Ministérios.

Porém, quando olhamos um determinado Ministério, autarquia ou fundação pública federal, podemos encontrar um plano estratégico próprio, com objetivos estratégicos, táticos e operacionais. Ou seja, é perfeitamente possível a coexistência harmônica de diversos focos de planejamento no setor público, do ente maior (União, estado, DF ou município) e de seus órgãos e entidades.

Nós demos o exemplo do planejamento federal, mas o mesmo raciocínio se aplica aos demais entes federados. No seu estado ou município, você também pode verificar se o PPA estabelece claramente a estratégia municipal e estadual e como as Secretarias e entidades vinculadas (autarquias, fundações ou estatais) desenvolvem seus processos de planejamento estratégico de forma integrada e harmônica com o plano estratégico superior.

Se o órgão ou entidade público em que você trabalha ainda não desenvolveu um plano estratégico, é importante que o faça. Do contrário, a organização poderá ficar “sem rumo”, ou seja, trabalhará focada nas atividades comuns e cotidianas sem saber se está alcançando os resultados que deveria buscar para atingir sua finalidade.

Nesta oportunidade, aprendemos o que é estratégia para uma organização, em especial no setor público, e como essa pode ser definida e detalhada na forma de um plano estratégico, documento que discriminará os objetivos e o referencial estratégicos da instituição.



Além de conter os objetivos da organização, o plano estratégico deve trazer a definição da visão, da missão e dos valores institucionais, fruto da reflexão gerada no processo de planejamento estratégico.

Vimos ainda que, para a estratégia ser posta em prática na organização, o plano estratégico deve ser desdobrado em objetivos estratégicos, táticos e operacionais, em geral por meio de ações, iniciativas, projetos, indicadores e metas. Além disso, a estratégia precisa ser comunicada a todos os servidores e colaboradores, para que esses tenham consciência e engajamento ao executá-la.

Aprendemos também que o sucesso da estratégia não depende apenas da sua definição e formalização. Pelo contrário, a estratégia é executada no dia a dia por todos os agentes, portanto é imprescindível que ela seja monitorada e controlada de forma permanente, de modo que desvios possam ser prontamente corrigidos. Esse é o conceito moderno de gestão da estratégia, que aprendemos didaticamente na forma de um ciclo, o ciclo de gestão estratégica.

Por fim, o planejamento institucional dos órgãos e entidades públicos deve guardar correspondência com o planejamento governamental mais amplo, expresso na forma dos planos plurianuais.

Referências Bibliográficas

CHIAVENATO, I.; SAPIRO, A. Planejamento Estratégico. Rio de Janeiro, Elsevier, 2003.

KAPLAN, R.; NORTON, D. A Execução Premium. São Paulo, Elsevier, 2009.

PORTER, M. Estratégia Competitiva. Rio de Janeiro. Elsevier, 1986.