

Planejamento estratégico no setor público

Renata Proserpio/CEI

"Os problemas estratégicos exigem atenção especial porque é mais difícil identificá-los". (Igor Ansoff)

Apesar da grande importância que adquirem as organizações públicas no cumprimento de demandas básicas da sociedade, pouca atenção tem recebido dos estudiosos da administração e, em particular, dos formuladores da chamada moderna teoria gerencial. O debate nacional dos últimos anos - que se reacende de forma recorrente em períodos de crise - referente aos limites possíveis e desejáveis de ação do Estado, possui uma amplitude muito mais abrangente do que a discussão de ordem administrativa strictu sensu. No entanto, muitos dos problemas e dificuldades presentes na gestão de grande parte das organizações públicas poderiam encontrar interessantes sugestões para seu equacionamento na teoria das organizações. O objetivo do presente ensaio é analisar algumas características e peculiaridades das organizações públicas frente às possibilidades de aplicação de alguns dos postulados da moderna teoria gerencial.

Premissas

Segundo MOTTA (1979), o planejamento estratégico aceita, em geral, cinco premissas fundamentais que, embora não invalidem, dificultam sua aplicação para o caso das organizações públicas. São elas:

1) A organização, como empresa, vive num ambiente competitivo, onde a conquista e a manutenção de áreas de mercado são consideradas referenciais para o crescimento e desenvolvimento organizacional. A luta competitiva decorrente da economia de mercado é considerada como elemento indutor da melhoria da produtividade e qualidade como condições para a própria sobrevivência da empresa. Esta premissa, como se

sabe, não se configura para o caso das organizações públicas destinadas ao cumprimento de objetivos sociais ou de "legitimação", ou para as estatais que atuam em setores de competência exclusiva da União.

2) O planejamento global da organização, entendido como um processo racional de análise de oportunidades e ameaças, garante não só um maior domínio gerencial da organização sobre seu ambiente como também sua sobrevivência a longo prazo. O planejamento global nas organizações públicas, quando presente, está muitas vezes influenciado por considerações de tipo político que pouco ou nada tem a ver com a análise das oportunidades e ameaças de

mercado no que diz respeito aos objetivos da organização. Nem sempre há autonomia gerencial e a sobrevivência da organização, por vezes, depende de fatores políticos.

3) A eficácia das organizações depende de sua capacidade de adaptação e de resposta rápida às novas demandas, tendo em vista as freqüentes transformações do ambiente. As características organizacionais observadas em considerável número de organizações públicas destacam a inércia e a estabilidade de comportamento, especificidade esta que pouco contribui à necessidade de transformar-se periodicamente - provendo, ao mesmo tempo, a infra-estrutura necessária a tal transformação - para fazer frente às constantes mudanças no ambiente.

4) A definição da missão sócio-econômica ou a visão clara do propósito final da organização tem sido considerada, na moderna teoria gerencial, como o ponto inicial de toda e qualquer atividade de planejamento. A formulação dos programas internos, bem como a especificação das prioridades e requerimentos de ordem financeira, devem guardar lealdade e comprometimento com os objetivos ditados por esta missão. Muitas vezes a amplitude, a ambiguidade e a intangibilidade da missão dificultam sua operacionalização gerencial; aos poucos ocorre o afastamento das atividades de sua função social, fazendo com que a própria estrutura organizacional deixe de refletir esses objetivos; em seguida, passam a surgir obstáculos estruturais para a consecução dos objetivos finais.

Outras vezes, instituições são criadas ou mantidas em uma nova ambiência, sem que haja uma reavaliação realista de sua missão ou função social na nova conjuntura. A maioria das organizações públicas tem uma sobrevivência relativamente garantida, o que faz com que se secundarize o imprescindível esforço periódico de reavaliar o seu papel, o seu sentido e a adequação de sua estrutura organizacional para fazer frente às novas demandas. Ao perder de vista os objetivos da organização perde-se também o sentido de aderência dos membros a sua função sócio-econômica; outros valores ou critérios passam a "guiar" a sua ação, tais como a inércia, o sentido corporativista, o casuísmo político,

a reverência ao passado, a resistência a mudança...

Nestas condições, é comum que coexistam na organização várias definições de qual seria seu propósito, configurando um ambiente de disputas e/ou incertezas incompatível com o desenvolvimento articulado dos trabalhos. Para PAULO R. MOTTA, "numa ambiência em que a própria organização reluta em definir claramente seus rumos (i.e. planejamento estratégico), seus membros, por sua vez, terão dificuldades de desenvolvimento pessoal e realização profissional. Passam, então a aceitar sua própria ineficiência e indisposição para a ação como produto de sua frustração."

5) A redefinição da missão da organização e sua operacionalização gerencial requer flexibilidade para mudanças e disponibilidade de recursos que, por vezes, enfrentam obstáculos externos, principalmente em épocas de crise e escassez de recursos; requer ainda que estejam equacionadas algumas questões básicas, fonte de inquietações entre os funcionários e acarretadoras de desvios das mais elementares práticas administrativas (como por exemplo política salarial, critérios para promoção, programa de capacitação, planos de incentivo e prêmios à produtividade, autonomia administrativa para seleção de pessoal e conformação da equipe...).

Sugestões

A aplicação das recomendações da moderna teoria administrativa para o caso das organizações públicas defronta imediatas dificuldades no que se refere ao não-cumprimento de algumas de suas premissas listadas acima. No entanto, apesar das limitações, muitas de suas formulações teóricas podem responder às necessidades práticas das organizações públicas, que também necessitam buscar novas oportunidades, adaptar-se à ambiência externa, inovar produtos e serviços, elevar níveis de produtividade e qualidade, e enfrentar ameaças.

Além disso, assistimos na década de 90 a intensificação da pressão social por um Estado mais eficiente, o que exige resultados organizacionais e capacidade gerencial. A

A organização, como empresa, vive um ambiente competitivo. A conquista e manutenção das áreas de mercado são consideradas referenciais para o crescimento organizacional

Ao perder de vista os objetivos da organização perde-se o sentido de aderência dos membros a sua função sócio-econômica. Valores como a inércia passam a guiar a sua ação.

Na década de 90 assistimos a intensificação da pressão social por um Estado mais eficiente. Isso exige resultados organizacionais e capacidade gerencial.

superação de antigos dilemas referentes à indefinição ou ambiguidade da missão da organização é condição necessária, porém não suficiente. O aprofundamento da crise econômica recoloca a necessidade de que se gaste menos, ao mesmo tempo em que aumentam as cobranças por uma intervenção ativa e coerente numa infinidade de áreas econômico-sociais fundamentais. A sobrecarga de demandas, aliadas à extrema carência de recursos torna necessária a **administração da escassez**, somente possível com a melhoria da capacidade gerencial do Estado.

Dentre a bibliografia consultada referente aos novos paradigmas da teoria administrativa, algumas colocações merecem ser destacadas enquanto ponto de reflexão para o caso das organizações públicas.

Em boa parte dos textos, a **visão de futuro, conhecimento da ambiência externa, capacidade adaptativa, flexibilidade estrutural e habilidade em conviver com a ambiguidade e mudanças rápidas** são ressaltadas como as principais qualidades do gerente na década de 90. Para o caso das organizações públicas, salienta-se ainda a necessidade de aceitar as "dimensões de irracionalidade" do processo decisório (MOTTA), bem como a capacidade de conseguir identificar realmente os problemas estratégicos e dedicar o tempo útil a decisões absolutamente relevantes para a organização, decidindo sobre o que é fundamental. Segundo NASCIMENTO, "a capacidade de separar o importante do essencial e de alocar seletivamente seu tempo, não apenas à solução de problemas mas à busca mesma de novos problemas, condiciona diretamente as possibilidades de comportamento inovador do gerente".

No enfoque de Naimar M. RAMOS (1981), as principais modificações que deverão ocorrer na década de 90 dizem respeito a sua estrutura e à necessidade de aprofundar estilos gerenciais participativos. Para RAMOS, as organizações públicas estão a exigir profundas modificações que visem substituir as estruturas formais de hierarquia e comunicação por estruturas mais flexíveis e participativas, procedimentos de modernização menos voltados a descrição de méto-

dos e procedimentos e mais dirigidos para o cumprimento de seus fins. Segundo o autor, "enquanto que os sistemas mecânicos são caracterizados por uma rígida separação das especializações funcionais e definição precisa de responsabilidades e de poderes, os sistemas orgânicos se apresentam mais adaptáveis: os cargos perdem aquela sua definição formal e os canais de comunicação se abrem para a passagem de consultas e mensagens endereçadas a todos os níveis da organização, ao invés de existirem apenas para passagem de informações para escalões superiores e de recepção de ordens transmitidas dos níveis hierárquicos mais altos". E coerente com sua linha de pensamento, conclui o autor que "uma das principais causas do funcionamento deficiente do serviço público brasileiro reside na função gerencial. O exagerado culto ao padrão formal, o ritual da tomada de decisões - os receios e as postergações nele envolvidos - contribuem para que os objetivos traçados pelo governo muitas vezes não sejam atingidos e, outras vezes, atingidos a um alto custo".

Para Stephen WOOD (1990), a "nova onda" da teoria da administração - que teve início nos anos 80 e que se configura capaz de enfrentar os desafios da década de 90 - enfatiza a "predisposição para agir, a busca de novas atitudes através do gosto pela mudança, a procura da excelência através de um processo de renovação contínua". Os novos valores prescrevem formas organizacionais mais achatadas e menos hierárquicas e rígidas do que as formas burocráticas dominantes anteriormente. Escritos em uma época em que a economia norte-americana começava a sentir os efeitos do aumento da competição internacional e a ameaça de uma crise econômica de longa duração, os textos da "nova onda" se caracterizam pela crítica ao excesso de burocracia e pela adoção de novos princípios capazes de responderem ao ambiente cada vez mais competitivo. Assim, segundo PETERS e WATERMAN (1) haveriam oito atributos presentes nas empresas consideradas "bem sucedidas" na nova década:

a) predisposição à ação;

b) estar junto ao cliente ou usuário, entendendo as suas necessidades;

c) autonomia e iniciativa;

d) produtividade através das pessoas;

e) mãos à obra, orientadas por valores;

f) restringir-se ao conhecido;

g) formas simples, equipes pequenas;

h) propriedades flexíveis/rígidas simultâneas.

Ao invés da racionalidade excessiva dos teóricos do controle da administração e da escola das organizações, a ênfase dos novos autores recai sobre a estratégia de controles rígidos sobre **resultados**, concedendo considerável autonomia nas definições de prioridades, decisões e ações. Ao invés do planejamento a longo prazo, a preocupação central é desviada para a estratégia e para o estabelecimento de uma **trajetória para o futuro**. A estrutura organizacional é orientada para uma administração renovadora e pró-ativa em relação ao futuro, capaz de antecipar mudanças que tem possibilidade de ocorrer e posicionar as organizações e seus membros para lidar com esses novos desafios.

Conforme se observa nesta breve revisão de algumas postulações recentes, a preocupação central da teoria administrativa no que se refere ao Estado e ao papel das organizações públicas se diferencia da abordagem mais freqüente adotada nas ciências sociais. Assim, segundo este enfoque, a questão não é saber se o Estado deve ou não

intervir e sim saber se o Estado está em condições de intervir e se terá a capacidade de gestão necessária para isso. Embora com um campo de preocupação mais delimitado, este tipo de abordagem não é menos importante enquanto ferramenta para a reflexão e encaminhamento de ações por parte de gestores da área pública, em tempos de grandes dificuldades e desafios.

Nota

(1) Ver a respeito "In Search of Excellence", de Peters e Waterman e "Thriving on Chaos" de Peters.

Referências Bibliográficas

- WOOD, Stephen J. (1990). "Buscando a Renovação: a nova onda administrativa". In: *Revista de Administração de Empresas*, SP, nº 30.
- KLIKSBERG, Bernardo (1988) - "A Gerência na Década de 90". In: *Revista de Administração Pública*.
- RAMOS, Naimar Mendanha (1981) - "Modernização Administrativa e Estratégias de Mudança: Algumas Reflexões sobre o Caso Brasileiro". In: *Revista de Administração Pública*, RJ, vol. 15.
- MOTTA, Paulo Roberto (1979) - "Planejamento estratégico em organizações sem fins lucrativos: considerações sobre dificuldades gerenciais". In: *Revista de Administração Pública*, FGV, RJ.
- ANSOFF, H. Igor (1977) - *Estratégia Empresarial* - McGraw-Hill, SP.
- NASCIMENTO, Kleber Tatinge do (1972). "Revolução conceptual da administração: implicações para a formulação dos papéis e funções essenciais de um executivo". In: *Revista de Administração Pública*, FGV, vol. 6, nº 1.

Renata Proserpio é diretora do CEI e professora do Mestrado de Administração da UFBA.