Um (Des)caso do Planejamento Estratégico em Órgão da Administração Pública

Maciel Carlos Antunes e Cynthya Morais de Oliveira[1]
(2013)
Contém Nota Pedagógica.

O Surgimento do Planejamento Estratégico na Companhia de Defesa

O órgão público em estudo faz parte de uma estrutura composta por seis unidades orçamentárias[2] com autonomia administrativa e financeira. Duas unidades orçamentárias possuem unidades gestoras[3] em todos os Estados da Federação e em diversas cidades do País; uma possui unidades gestoras somente em Brasília; outra em várias capitais; e a última possui unidades gestoras em Brasília e Tocantins. No total, entre unidades gestoras e não gestoras, o órgão possui algo em torno de 500 unidades espalhadas pelo território nacional.

O caso analisará o órgão Companhia de Defesa. Esse órgão possui uma unidade central e aproximadamente 130 unidades regionais, entre gestoras e não gestoras[4]. A área de atuação é a defesa da ordem jurídica. Historicamente, os órgãos que atuam na defesa da ordem jurídica são bastante hierarquizados, com normas de gestão bastante rígidas, sujeitos a mudanças lentas e pouco expressivas.

Nos últimos oito anos, os órgãos que atuam na defesa da ordem jurídica iniciaram processos de planejamento estratégico, impulsionados pelas iniciativas do seu Conselho Nacional. O Conselho Nacional tem como função o controle e a transparência administrativa de seus órgãos vinculados. Assim, devido aos problemas de morosidade, ineficiência e falta de transparência, o Conselho decidiu aderir à metodologia de administração estratégica para alcançar maiores índices de eficiência e transparência. A primeira ação da nova administração estratégica do Conselho foi o planejamento estratégico obrigatório para todas as unidades vinculadas. Em síntese, os principais objetivos dos documentos de planejamento estratégico pesquisados foram: [1] modernização da gestão, [2] transparência, [3] facilitar o acesso à justiça, [3] ética e [4] melhoria dos trâmites judiciais e administrativos.

Dessa forma, o principal motivador do planejamento estratégico da Companhia de Defesa foi o de não ficar atrás das demais unidades e se tornar

um retardatário nesse processo. O planejamento estratégico do órgão iniciou-se em 2008, com a contratação de consultoria especializada, sendo escolhido o método *Balanced Scorecard (BSC)* como orientador do planejamento (de uma forma unânime, todos os demais órgãos também utilizaram essa metodologia). Em meados de 2009, apresentou-se o planejamento ao corpo interno e, nos anos seguintes (2010 e 2011), realizaram-se as reuniões de preparação do plano, de construção de indicadores e de avaliação. Em janeiro de 2011, o planejamento foi apresentado à sociedade. Nesse mesmo ano, ocorreu a investidura de uma nova direção na organização e o planejamento estratégico caminhou por inércia; criou-se um grupo responsável pelo planejamento e pela gestão estratégica, mas encerrou-se o ciclo de avaliação do planejamento. A ênfase da nova direção da Companhia de Defesa foi a gestão estratégica e a reorganização estrutural.

O plano, gerado pelo planejamento estratégico, nada mais é do que a seleção de objetivos e a identificação dos meios e ações necessários para atingi-los. Pretende-se, com isso, estabelecer um determinado curso de ações que promova a coordenação dos recursos internos da organização com seus desafios políticos internos e externos, além de auxiliar os seus administradores a tomar decisões presentes que produzam os resultados desejados, e facilitar o controle organizacional via estabelecimento de padrões de desempenho e de objetivos a serem alcançados.

Com o planejamento estratégico, espera-se que as atividades executadas gerem valor adicional à organização, criem sinergia entre os diversos departamentos e promovam boa relação com parceiros e sociedade, além de resultados efetivos de qualidade.

A Elaboração do Planejamento Estratégico

No início do processo de planejamento, surgiram algumas dúvidas: o planejamento deveria ser elaborado somente para a atividade fim da Companhia de Defesa ou também para as atividades de suporte? Os questionários da pesquisa do clima organizacional e da análise SWOT a quem deveriam ser remetidos? Decidiu-se, por fim, que o planejamento compreenderia toda a organização.

Os questionários para levantamento das forças/fraquezas e oportunidades/ameaças da Companhia de Defesa foram elaborados em processador de texto, sem nenhum tipo de testagem e validação de dados, com catalogação de dados totalmente manual, redundando em perda de informações. Os dados colhidos nas unidades regionais se perderam entre os muitos coordenadores de áreas temáticas e impossibilitaram análise mais detalhada das opiniões e sugestões apresentadas.

O processo de planejamento estratégico da Companhia de Defesa prosseguiu com o mapeamento dos processos da Unidade Central e a análise de cenários. O mapeamento das atividades não foi realizado em todas as unidades gestoras. Foram selecionadas quatro unidades para servirem de modelo-piloto. Também não ocorreu em todos os processos administrativos e finalísticos, sendo apenas alguns selecionados.

A análise de cenários ocorreu de forma bastante completa, inclusive com consulta a especialistas renomados, proporcionando uma fotografia bastante atual da atuação da Companhia de Defesa na resolução dos problemas da sociedade e suas perspectivas de crescimento. O mapeamento não surtiu grande efeito, pois atingiu somente 3% das unidades regionais (não se fez o mapeamento em todas as unidades regionais). Mas o fato de se ter trabalhado com servidores (que foram capacitados para se tornarem multiplicadores) foi algo positivo.

As definições da missão, dos valores, da visão e dos fatores críticos de sucesso se apresentaram de forma bastante clara e redundaram em afirmações coerentes, embora essa atividade tenha-se restringido a um grupo pequeno de servidores.

Posteriormente, definiu-se o mapa estratégico, as políticas institucionais, os objetivos, as estratégias e iniciativas estratégicas, tendo por base as atividades já desempenhadas por cada ator envolvido. Diversas reuniões foram realizadas, tanto em Brasília quanto em outros Estados da Federação, para consolidação do planejamento estratégico, discussão dos pontos importantes, das ações, metas e indicadores. Neste momento, os departamentos foram chamados a apresentar seus fluxogramas de atividades e suas principais ações, definindo prazos, datas e necessidades para a realização das atividades.

Os indicadores de desempenho previstos para as atividades foram definidos em reuniões com a participação de diretores, assessores, secretários regionais e direção superior. As discussões ocorriam em reuniões cujas possibilidades de apresentação e defesa de propostas não foram amplas. Utilizou-se um modelo de indicadores e metas predefinido.

O mapa estratégico seguiu o mesmo modelo dos demais órgãos e não apresentou grandes avanços. A definição das ações estratégicas seguiu, em termos gerais, as atribuições previstas para o órgão em seu decreto de criação.

É fato que os departamentos de apoio podem oferecer mais ao planejamento estratégico do que as suas funções originárias. O ideal, para esse momento de discussão, seria identificar onde a atuação individual poderia ser somada à atuação de outros departamentos e gerar sinergia suficiente para alavancar a obtenção de bons resultados estratégicos.

A implantação do planejamento estratégico foi alavancada por projetos. Foram elencados 38 projetos como prioritários para o período de 2011 a 2015. Desses projetos, apenas seis foram efetivamente iniciados, sendo que não chegaram a produzir os resultados esperados. Alguns projetos reproduziam as atividades já executadas pelo órgão, que simplesmente foram mantidas da mesma forma, sem nenhum tipo de estratégia especial. A gestão por projetos exige conhecimentos teóricos suficientes para gerar bons resultados, o que não se consegue extrair da análise dos projetos apresentados. Poucas informações sobre os projetos em andamento são disponibilizadas.

Como já foi dito anteriormente, a Companhia de Defesa possui diversas unidades regionais (unidades gestoras e não gestoras), sendo que o planejamento estratégico foi levado a todas elas. A área-fim lotada nessas unidades teve amplo acesso ao planejamento e pôde apresentar suas demandas e opiniões. As unidades administrativas regionais também participaram ativamente dos movimentos iniciais do planejamento estratégico. Ao final, não foi possível perceber a influência dessas unidades no plano final. Deve-se destacar que, nas reuniões de avaliação, foi levantado, por muitos participantes, o sério problema de comunicação existente.

Situação Atual

O processo de planejamento foi totalmente manual, não houve utilização de ferramentas eletrônicas, tais como programas, planilhas ou simuladores. O trabalho utilizou processadores de texto. Os dados gerados pelas pesquisas e consultas não foram sistematizados, não houve revisão de questionários, testes semânticos e de validação.

Passados cinco anos do início do planejamento estratégico, a situação atual, sinteticamente descrita, é a seguinte:

1. Embora exista um planejamento formal, as ações executadas pelas áreas de apoio seguem sua habitualidade, sem grandes mudanças ou inovações. Não se conseguiu a sinergia entre os departamentos, e entre esses e as unidades regionais, e entre essas e o órgão central e suas unidades internas.

2. Poucas ações estratégicas são plenamente executadas e alguns projetos isolados são desenvolvidos e apresentam bons resultados. Em poucos casos, buscou-se apoio ou comprometimento de parceiros externos. Em dois projetos, encontrou-se cooperação de organização externa, após longo período de negociação.

3. O alinhamento estratégico entre as unidades administrativas não foi articulado e cada um desenvolve seus trabalhos, desprezando as

influências sofridas de outras áreas e, também, não se leva em consideração o planejamento estratégico na elaboração dos orçamentos e de investimentos anuais.

4. A comunicação, ainda que definida como prioritária, não flui dentro da organização e as informações estão concentradas em pequenos grupos. A divulgação de relatórios e informativos, demandados pelo planejamento estratégico, resume-se a poucos quadros.

5. As reuniões de avaliação foram praticamente canceladas e os indicadores de resultados não estão sendo calculados e/ou revisados. Estão sendo realizados trabalhos de revisão de normativos e da estrutura dos departamentos, buscando a adequação às ações estratégicas. Contudo, os trabalhos de mapeamento de atividades realizados durante o processo de planejamento foram desconsiderados.

Os processos institucionais definidos no mapa estratégico não se desenvolveram de forma a dar o suporte necessário à obtenção dos resultados institucionais em níveis satisfatórios.

Note

[1] **Maciel Carlos Antunes**. Mestre em Gestão das Organizações pela Universidade de Brasília (UnB); especialista em Gestão Pública pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP); especialista em Contabilidade Publica e Controladoria pela Universidade Tuiuti do Paraná (UTP) e graduado em Ciências Contábeis pelo Instituto Compacto de Ensino Superior e Pesquisa (Icesp). Atualmente exerce a função de Diretor Adjunto de Orçamento e Finanças do Ministério Público do Trabalho. É membro do Grupo de Pesquisas de Serviços Públicos da Universidade de Brasília.

Cynthya Moraes de Oliveira. Especialista em Planejamento, Gestão e Orçamento pela FGV e graduada em Administração de Empresas pelo Centro Universitário de Brasília (Uniceub). Atualmente exerce a função de Chefe do Setor de Recrutamento e Seleção Interna no Ministério Público do Trabalho.

[2] O art. 14 da Lei nº 4.320/64 define unidade orçamentária como o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias. Machado Jr. e Reis (2002/2003, p. 58) entendem que "unidade orçamentária é o órgão ou agrupamento de serviços com autoridade para movimentar dotações".

[3] Segundo o Manual Siafi da Secretaria do Tesouro Nacional, Unidade Gestora (UG) é a unidade orçamentária ou administrativa que realiza atos de gestão orçamentária, financeira e/ou patrimonial. O manual acrescenta, ainda, a sujeição do titular à tomada de contas anual.

[4] Unidades não gestoras podem praticar atos de administração. Contudo, estão impedidas de movimentar dotações ou praticar atos de execução financeira e/ou patrimonial, tais como: comprar materiais, operar o Siafi, efetuar pagamentos etc.