

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA
NÚCLEO DE APRENDIZAGEM VIRTUAL - NAVI
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EFICAZ

**ANÁLISE DA PROPOSTA DE PLANEJAMENTO
ESTRATÉGICO PARA O DEPARTAMENTO ESTADUAL DE
TRÂNSITO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

MARTINA PERES VIEIRA

Porto Alegre - RS

JANEIRO – 2007

MARTINA PERES VIEIRA

**ANÁLISE DA PROPOSTA DE PLANEJAMENTO
ESTRATÉGICO PARA O DEPARTAMENTO ESTADUAL DE
TRÂNSITO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Projeto de monografia apresentado como requisito à obtenção do grau de Especialista em Administração Pública da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Prof^a. Dout. Mary da Rocha Biancamano.

Porto Alegre - RS

Janeiro – 2007

Agradeço a Deus pela vida;

Aos colegas do CEAPE pelo apoio;

Aos colegas do DETRAN/RS pela animação;

Aos professores, pelo conhecimento adquirido;

Agradeço especialmente aos professores, Mary Biancamano,
Luís Roque Klering e Luís Alberto Guadagnin pela compreensão,
paciência e objetividade de seus ensinamentos.

De tudo ficaram três coisas:
a certeza de que estamos começando,
a certeza de que é preciso continuar,
a certeza de que podemos ser interrompidos antes de terminar!
Fazer da queda um passo de dança.
Do medo uma escada.
Do sonho uma ponte.
Da procura um encontro.
E assim terá valido a pena existir!”

Fernando Sabino

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo geral apresentar uma análise da proposta de planejamento estratégico para o Departamento Estadual de Trânsito do Estado do Rio Grande do Sul. As técnicas de coleta de dados utilizadas para o desenvolvimento do presente estudo foram a observação, a entrevista e a análise documental. Os dados coletados foram tratados de modo descritivo e qualitativo por meio de textos. De posse do plano estratégico proposto para o DETRAN/RS, concluiu-se que diferentes indicativos podem ser levados em consideração quando da elaboração do planejamento estratégico, independente da área, isto porque tem-se que compreender as particularidades dos serviços e, principalmente, os valores institucionais. Os indicativos considerados na análise da proposta apresentada não podem ser vistos como um produto acabado, mas num processo de construção e reconstrução permanente; ele deve ser construído e vivenciado em todos os momentos, por todos os envolvidos com a gestão do Órgão, visando sempre ao interesse público. Desta forma, os gestores da Autarquia pesquisada, bem como os seus integrantes, podem rever seus procedimentos, com o intuito de incorporar novos valores que venham favorecer a mudança e o aprendizado dos envolvidos no processo. A predisposição para a mudança pode ser estimulada pela participação efetiva dos integrantes do DETRAN/RS, atrelando aos padrões e valores identificados a objetividade, a cooperação e o aprendizado.

Palavras Chave: Planejamento Estratégico, Avaliação Institucional, Planejamento Participativo.

ABSTRACT

The present work has for general objective to present an analysis of the organizational strategy for Agency for Transit of the State of Rio Grande do Sul – DETRAN/RS. Its development was based on the data collection techniques of commenting, personal interviewing and documental analysis. The collected data were dealt with descriptive and qualitative way by means of texts. DETRAN/RS organizational strategy leads to the conclusion that, independent of the area, different indicative can be considered for the elaboration of an organizational strategy, since we have to understand the institucional particularities of the services and the institucional values, as well. The indicative considered in the analysis of the proposal presented cannot be seen as a finished product, but in a process of construction and permanent reconstruction. It must be constructed and be lived deeply in all moments and for everyone involved in the management of the Agency, aiming always at the public interest. For this reason, the managers of the searched Agency, as well as its integrant ones, can review their procedures, so that they may incorporate new values that may favor the changing and the learning of the involved ones in the process. The predisposition for the change can be stimulated by the actual participation of DETRAN/RS integrants in the process, in order to add objectiveness, cooperation and learning to the identified standards and values.

Key Words: Organizational Strategy, Institutional Evaluation, Participation Strategy.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS

EPIGRAFE

RESUMO

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO.....	10
1.1 EXPOSIÇÃO DO TEMA.....	10
1.2 ORGANIZAÇÃO DO ESTUDO.....	12
1.3 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA E JUSTIFICATIVA DE PESQUISA.....	12
1.4 OBJETIVOS.....	13
1.4.1 Geral.....	13
1.4.2 Específicos.....	13
1.5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	14
1.5.1 Caracterização da Pesquisa.....	14
1.5.2 População.....	15
1.5.3 Técnicas de Coleta De Dados.....	15
1.5.4 Limitação do Estudo.....	17
2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA....	19
2.1 ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICAS.....	19
2.2 ESCOLAS DE PENSAMENTO ESTRATÉGICO.....	23
2.3 METODOLOGIAS PARA A ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO.....	28
2.4 CONTRIBUIÇÕES DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO.....	39
2.5 CRÍTICAS AO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO.....	40
2.6. A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	43
2.6.1 A Nova Administração Pública Britânica.....	44
2.6.2 O Movimento Norte-Americano.....	45
2.6.3 Reforma Gerencial do Estado Brasileiro.....	46
3 CARACTERÍSTICAS DO SETOR E DA EMPRESA.....	49
3.1 CARACTERÍSTICAS DO DETRAN/RS.....	49

3.1.1 Estrutura Geral.....	50
3.1.1.1 CFC´s – Centro de Formação de Condutores.....	50
3.1.1.2 CRVA´s – Centro de Registro de Veículos Automotores.....	52
3.1.1.3 CRD´s – Centro de Remoção e Depósito.....	52
3.1.2 Estrutura Organizacional.....	53
3.2 SISTEMA DE FUNCIONAMENTO E ATRIBUIÇÕES ESTRATÉGICAS.....	55
3.3 ANÁLISE DA REALIDADE ATUAL.....	57
3.3.1 Identificação da Estrutura Valorativa.....	59
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES.....	62
4.1 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	62
4.2 RECOMENDAÇÕES.....	68
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	70
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.....	73
ANEXOS.....	74

LISTA DE FIGURAS E QUADROS

FIGURA 01 – Fases do Planejamento Estratégico.....	29
FIGURA 02 – Estrutura Geral do DETRAN/ RS.....	50
QUADRO 01 - Cronograma do Processo de Planejamento Estratégico.....	37
QUADRO 02- Causas de Falhas do Planejamento Estratégico.....	42

1 INTRODUÇÃO

1.1 EXPOSIÇÃO DO TEMA

Várias práticas de gestão do setor privado também podem ser utilizadas no setor público. O estudo está focado em uma delas – o Planejamento Estratégico. No setor privado há diversas pesquisas mostrando que, dentre as ferramentas de gestão atualmente disponíveis para uso pelas organizações, o Planejamento Estratégico tem-se destacado nos últimos anos como aquela de maior utilização, tanto no Brasil como no Exterior. Uma pesquisa (HSM, 2002, p. 138), realizada pela consultoria Bain & Company, indica que, em 2001, 86% das empresas consultadas colocavam o Planejamento Estratégico como sua ferramenta de gestão preferida. Este índice sobe para 91% quando se restringe a amostra apenas a empresas brasileiras.

Assim sendo, Planejamento Estratégico (PE) refere-se à maneira pela qual uma empresa ou organização pretende aplicar uma estratégia para alcançar os objetivos propostos. É geralmente um planejamento global e de longo prazo, segundo a maioria dos autores.

Para Kotler (2000, p.86), o planejamento estratégico é um

“processo gerencial de desenvolver e manter um ajuste viável entre objetivos, habilidades e recursos de uma organização e as oportunidades de um mercado em contínua mudança”.

O autor salienta também que o planejamento estratégico permite estabelecer a direção a ser seguida pela organização, visando ao maior grau de interação com o ambiente (KOTLER, 2000).

O planejamento consiste em analisar as questões ambientais (variáveis externas não controláveis, oportunidades e ameaças) e as variáveis controláveis chamadas “internas” (pontos fortes e fracos). Em seguida, o dirigente tem condições para definir o negócio, a missão, a visão, os valores, os objetivos estratégicos, as estratégias, os planos de ação e os mecanismos para implantação, monitoramento e avaliação permanentes. (VASCONCELLOS FILHO e PAGNONCELLI, 2001).

A ausência das práticas de planejamento e avaliação na gestão das gerências da Autarquia foi a primeira motivação que levou a autora a aprofundar o estudo nesta área. O segundo e definitivo motivo foi a sua constatação da necessidade de adoção destas práticas na administração do Departamento Estadual de Trânsito do Estado do Rio Grande do Sul - DETRAN/RS.

Em diversas situações práticas em que se tem empregado o PE, tem-se notado a dificuldade de transposição para as instituições públicas de alguns conceitos tradicionais na literatura de planejamento, tais como vantagem competitiva, posicionamento estratégico, estratégia competitiva, participação de mercado, etc. Para isso, fazem-se necessárias uma delimitação e uma explicitação dos fatores que causam esta falta de adequação metodológica.

Nesse sentido, levando em conta que a eficiência tornou-se imprescindível para as organizações, a presente pesquisa contribuirá para análise da elaboração do Planejamento Estratégico no Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN/RS.

Outrossim, é relevante a contribuição que o resultado desse estudo poderá proporcionar para a Direção do DETRAN/RS, porque, com base nos resultados, poderá vislumbrar novas diretrizes para o Órgão, relacionando-as com o desenvolvimento e

melhoramento no desempenho das atividades. Além disso, poderá mostrar às futuras Coordenações a visão que os servidores têm das políticas adotadas, envolvendo os aspectos e propensões, no que tange ao Planejamento da Autarquia.

1.2 ORGANIZAÇÃO DO ESTUDO

No primeiro capítulo, além do contexto de pesquisa, situando a organização e a pesquisadora, é definido o delineamento do projeto em seu tema, problema e objetivos.

No segundo capítulo, apresenta-se os fundamentos teóricos concernentes à origem e à evolução do planejamento estratégico, às escolas do pensamento estratégico, às metodologias para elaboração e implementação, às contribuições e às críticas ao PE, e, por fim, às teorias da nova administração pública.

No terceiro capítulo, verificam-se as características da organização, tendo como sujeito de pesquisa o DETRAN/RS, situação atual do Órgão, análise e descrição dos dados coletados.

No quarto capítulo, são apresentadas as considerações finais e conclusões da pesquisa, indicando possibilidades de aprofundamento dos estudos.

1.3 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA E JUSTIFICATIVA DE PESQUISA

Nas organizações privadas e públicas, ocorrem diversas mudanças e transformações estruturais, surgindo assim novas formas de relacionamento entre as pessoas e seus novos ambientes. Esse movimento deve-se, principalmente, aos altos índices de queixas por parte da população, quanto à falta de qualidade e ao sucateamento do serviço público de uma maneira geral.

A aplicação de métodos de Planejamento Estratégico no DETRAN/RS está baseada nos métodos tradicionais de planejamento, nas escolas prescritivas de formulação estratégica

e nas teorias da nova administração pública, apresentadas no Capítulo 2. Dize-se métodos, porque não há um único método de Planejamento Estratégico. A linha geral de condução do processo deve ser adaptada e “customizada” na aplicação a cada organização.

Pretendeu-se analisar a elaboração desse planejamento, identificando os benefícios e estratégias para uma melhor implementação do Planejamento Estratégico no Departamento Estadual de Trânsito do Estado do Rio Grande do Sul, na ótica da administração pública brasileira.

Com o aprofundamento deste estudo, buscou-se a resposta para a questão de pesquisa: - **que etapas devem contemplar a proposta de planejamento para que o objetivo estratégico do DETRAN/RS seja alcançado?**

1.4 OBJETIVOS

1.4.1 Geral

Analisar a elaboração da proposta de planejamento estratégico para o Departamento Estadual de Trânsito do Estado do Rio Grande do Sul.

1.4.2 Específicos

As etapas de trabalho empírico, necessárias à consecução do objetivo geral, são as seguintes:

- a) Levantar, na literatura especializada, modelos de planejamento estratégico discutidos e propostos, verificando as similaridades e diferenças das abordagens trazidas pelos estudiosos da área;
- b) identificar às necessidades e propensões da Autarquia, bem como salientar as adaptações necessárias para implementação do planejamento;

c) destacar as mudanças necessárias na elaboração do Planejamento Estratégico no DETRAN/RS;

1.5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Todo estudo de campo requer por parte dos envolvidos no processo a definição dos procedimentos metodológicos, para esclarecer ao leitor a caracterização do estudo, as técnicas de coleta e de análise utilizadas, bem como as limitações no que tange às generalizações, natureza dos dados, dentre outros aspectos.

1.5.1 Caracterização da Pesquisa

O estudo em pauta do tipo exploratório e descritivo. De acordo com Rudio (1982), Lakatos e Marconi (1982), Roesch (1999) e Gil (1996), a pesquisa é exploratória pelo fato de exigir do pesquisador, num primeiro momento, a familiarização com a realidade investigada; é descritiva, uma vez que se procura descrever os fundamentos teóricos e práticos relativos ao tema em pauta.

Com base no objetivo geral de pesquisa, observa-se que a natureza da pesquisa é predominantemente qualitativa.

Segundo Roesch (1999), a pesquisa qualitativa visa a entender e capturar a perspectiva dos respondentes, por isso as questões abertas devem ser habilmente redigidas, a fim de obter respostas claras e concisas, além do significado que as pessoas dão às coisas e à sua vida, preocupação essencial do investigador. Os pesquisadores utilizam o enfoque indutivo na análise de seus dados e se preocupam com o processo, e não simplesmente com os resultados e o produto.

Na presente pesquisa, os dados e as informações, para identificar as necessidades e propensões da Autarquia, bem como salientar as adaptações necessárias na elaboração do Planejamento Estratégico, foram descritos por meio de textos e quadros com fatores de caracterização para facilitar a compreensão do estudo.

1.5.2 População

A pesquisa teve como foco os servidores concursados e colaboradores em cargos de gerente do Departamento Estadual de Trânsito do Estado do Rio Grande do Sul – DETRAN/RS. A abrangência do estudo foi definida pelo censo, de acordo com a área de atuação e cargo exercido.

A pesquisa interna do DETRAN/RS foi realizada com os nove servidores, que ocupam cargos de chefias e coordenações: Chefe da Divisão Administrativa, de Veículos, de Habilitação, de Leilões, Assessoria de Remoção e Depósito, de Credenciamento, Jurídica, de Informática e de Comunicação Social. As entrevistas com a Direção foram realizadas com os três Diretores: Diretor-Presidente, Diretor Técnico e o Diretor Administrativo-Financeiro.

1.5.3 Técnicas de Coleta de Dados

As técnicas de coleta de dados utilizadas foram: a entrevista estruturada, análise documental e a observação.

As entrevistas asseguram maiores informações nas respostas, pois podem ser obtidas explicações mais claras sobre os objetivos, sendo possível esclarecer eventuais dúvidas, impedindo equívocos e mantendo o controle sobre a seqüência das questões (ROESCH,1999).

A análise documental consiste em uma série de operações, como examinar e estudar um ou vários documentos para descobrir as possíveis circunstâncias sociais e econômicas

intervenientes na Visão e Missão do Órgão. A análise documental tanto favorece o desenvolvimento da pesquisa bibliográfica quanto à de campo.

Os procedimentos de identificação das informações de campo relativos ao objeto da pesquisa acompanharam as seguintes fases:

a) Leitura preliminar - como forma de se familiarizar com o assunto;

b) leitura seletiva - com o objetivo de identificar os principais fundamentos teóricos e práticos discutidos pelos autores;

c) leitura reflexiva - para entender o assunto. O estudo crítico pode ser resultante do processo de aprendizagem, da percepção dos significados e do processo de assimilação. A percepção dos significados ocorre mediante a verificação das relações internas dos dados do assunto ou problema;

d) leitura interpretativa - à luz das abordagens teóricas e empíricas discutidas pelos autores pesquisados em relação ao assunto. Assim, o conteúdo de um texto pode ser pertinente e útil na medida em que contribui para resolver os problemas propostos pelo pesquisador. Consideraram-se pertinentes e úteis àqueles subsídios que se prestaram para confirmar, retificar ou negar os objetivos do presente estudo.

O processo de leitura exploratória, seletiva, reflexiva e interpretativa favorece a construção dos argumentos por progressão ou por oposição. Para Ruiz (1979, p. 57), este tipo de trabalho é denominado de pesquisa bibliográfica, já que, para o autor:

“qualquer espécie de pesquisa, independente da área, supõe e exige pesquisa bibliográfica prévia, quer como atividade exploratória, ou para estabelecer o *status questions* ou ainda para justificar os objetivos e contribuições da própria pesquisa”.

Em relação ao processo de coleta de dados, foram utilizados materiais já elaborados por uma Comissão para este fim. O planejamento desenvolvido por esta Comissão não foi divulgado e implementado. Todos esse dados foram revistos juntamente com cada área competente. Ainda, vale mencionar que os Diretores foram bastante receptivos, facilitando,

desta forma, o processo de coleta dos dados e na análise da elaboração do Planejamento Estratégico do Departamento Estadual de Trânsito.

A observação tornou-se relevante, tendo em vista a inserção da pesquisadora neste contexto, uma vez que também é integrante da Autarquia e do grupo de pessoas-chave no levantamento de opiniões (*surveys*), atitudes e crenças da organização sobre determinada situação.

Os dados e as informações coletadas foram tratados de modo qualitativo, ou seja, por meio de textos descritivos. Ensejou à pesquisadora a possibilidade de rever e/ou voltar a analisar as fases preliminares.

As entrevistas objetivaram as descrições das atitudes, conhecimentos e expectativas dos dirigentes. A interpretação dos dados coletados nas entrevistas foi estruturada na forma de texto e a análise ocorreu por meio de uma análise interpretativa.

Com isso busca-se visualizar os fatos e dados necessários para análise da proposta do planejamento estratégico.

1.5.4 Limitações do Estudo

Independente da natureza do estudo, seja ele quantitativo ou qualitativo, do referencial teórico escolhido e dos procedimentos metodológicos utilizados, ele apresenta limitações, e estas devem ser esclarecidas para o leitor como forma de favorecer discussões sobre o que se está estudando. As limitações do estudo detectadas são quanto à delimitação do problema e à generalização dos resultados.

Este estudo procura estabelecer uma análise da proposta de planejamento estratégico para o DETRAN/RS, assim como demonstrar sua relevância. A referida análise serve apenas como um referencial, e não como um produto acabado, para ser aplicado a qualquer ente público.

Os dados obtidos nas observações, entrevistas e por meio de documentos podem retratar a experiência objetiva e subjetiva da pesquisadora acerca do assunto. Ainda, os dados e resultados são voláteis, já que decorrem das percepções da pesquisadora e dos entrevistados. A percepção muda com o transcorrer do tempo podendo distorcer a realidade ou o fenômeno que se está investigando.

A análise da elaboração da proposta de planejamento estratégico para o DETRAN/RS pode ficar limitada por influências comportamentais do grupo que atua junto ao órgão objeto de investigação. Neste caso, as interpretações feitas no decorrer da análise da elaboração da proposta podem expressar os sentimentos e a ideologia dos entrevistados que foram envolvidos no processo de coleta de dados.

2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1 ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICAS

A evolução dos conceitos e práticas associados ao planejamento estratégico está intimamente relacionada à intensificação do ritmo e da complexidade das mudanças ambientais. Os contextos acadêmico e empresarial norte-americano se constituíram em terrenos férteis às primeiras abordagens teóricas aceitas no Brasil.

Os estudiosos e gerentes têm hoje, à sua disposição, uma profícua literatura dirigida à atividade empresarial, isto, em parte, foi devido ao intensivo processo de competitividade que, então, se desencadeou em nível internacional, levando à busca incessante por saídas estratégicas. Deve-se, ainda, levar em consideração que, atrás do vocábulo **planejamento**, pode-se aduzir, de uma forma ampla, uma infinidade de outros temas afins, como prospectiva, estratégia, plano, projeto, objetivos, visão estratégica, cenários, dentre outros. Por outro lado, há ainda de ser lembrada a questão da temporalidade do planejamento: curto, médio ou longo prazo.

Devido ao estabelecimento da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe - CEPAL, na segunda metade dos anos 40 do século passado em Santiago do Chile, a América Latina foi privilegiada, de certa forma, em termos de **planejamento**. Com efeito, este organismo se constituiu e se desenvolveu como uma verdadeira escola de pensamento econômico, formulando, no tempo, teorias para explicar o subdesenvolvimento dos países periféricos ou propondo teorias do desenvolvimento. No bojo dessas teorias, propôs e

incentivou a prática de planejamento governamental, que ficou conhecida como **planejamento econômico** ou **planejamento do desenvolvimento**.

Esta prática foi, então, disseminada na América Latina. No Brasil, durante os anos (19)50, 60 e 70, foi a metodologia adotada por seus governos. Assim, podem ser citados vários planos de governo, influenciados pela ótica cepalina, dentre eles – o Plano de Metas de JK, Plano Trienal, na primeira metade dos anos 60, e os PNDs dos governos militares (GREMAUD, SAES, TONETO JUNIOR, 1997; LACERDA, 2005).

Este tipo de planejamento que, indubitavelmente, grandes serviços prestou à nossa história econômica, chegou aos anos de 1980 e 1990 com seu modelo esgotado, em parte, devido ao próprio estancamento do modelo de substituição de importações sobre o qual se assentaram os pressupostos da CEPAL; em parte, *et pour cause*, devido à crise econômica, a partir dos anos 80 do século passado, e, finalmente, à “onda” de políticas visando ao encurtamento das funções do Estado. Neste ambiente, as atividades de planejamento perderam substância e importância para os governos.

De outra parte, começou a ficar claro, então, que o planejamento, enquanto processo de mudança de situações incômodas, deficientes e carentes, não poderia prescindir de uma adjetivação, precisamente, de seu caráter estratégico. Isto quer dizer que nenhum ator social, aí incluído o próprio Estado, poderia implementar planos sem levar em consideração as circunstâncias (adversas ou não) em que seriam executados, e por uma boa razão: o jogo social, em que os planos são executados, é uma arena onde se digladiam atores convergentes (que aderem ao Plano) e atores sociais divergentes (HUERTAS, 1996).

O setor privado, particularmente, a partir dos anos de 80, adiantou-se neste aspecto ao formular o seu planejamento estratégico corporativo. Este modelo contempla a análise ambiental em que se insere a empresa, identificando os seus pontos fortes e fracos (internos) e as ameaças e oportunidades (externas) para conhecer a aderência e a oposição a seus

objetivos. Neste caso, a empresa está preocupada com seus concorrentes e com a adesão (aquisição/compra) pelo consumidor, a seu produto/serviço.

No setor público, em razão das causas acima mencionadas, demorou-se de certa forma a tomar consciência da necessidade da proposição de planos articulados e negociados entre sociedade e Estado. De todo modo, os experimentos em alguns setores, especialmente em organizações da administração indireta, foram feitos, apresentando-se resultados positivos em alguns.

Gluck *et alii* (1981), com fundamento em abordagens que serviram de base para os estudos de planejamento, procuraram categorizar a evolução ao longo de aspectos semelhantes em diferentes organizações, agrupando-as em quatro fases: planejamento financeiro; planejamento em longo prazo; planejamento estratégico e administração estratégica.

Assim, na primeira etapa, que floresceu na década de 50, o planejamento ressaltou o orçamento, tornando esse o principal instrumento de controle à sua operacionalização. Já a segunda etapa, princípio dos anos 60, privilegiou os objetivos em longo prazo, passando a alocação e o controle dos recursos financeiros necessários à sua implementação. Segundo Ackoff (1976, p. 15), o planejamento em longo prazo baseava-se na crença de que “o futuro pode ser melhorado por sua intervenção ativa no presente”.

A terceira etapa privilegiou a estratégia que poderia se desenvolver num contexto eventualmente de longo prazo, isso porque a rápida mudança ambiental foi revelando a limitação das técnicas até então utilizadas. Desse modo, a década de 70 correspondeu à fase do planejamento estratégico. Essa fase foi marcada por um conjunto de conceitos de simples significação, mas nem sempre de fácil implementação, dentre os quais se destacavam: as Unidades Estratégicas de Negócios (UENs), a curva de experiência e a matriz de crescimento e de participação no mercado.

No Brasil, **planejamento** sempre esteve ligado a um processo de elaborar planos e tentar controlar o futuro, muito focado no âmbito econômico. A cultura de planejamento ainda vive um pouco da época do milagre econômico dos anos 60 e 70 e da utopia do Estado desenvolvimentista. A Constituição Federal de 1988 instituiu o Plano Plurianual (PPA) como o principal instrumento de planejamento de médio prazo no sistema governamental brasileiro. Ele visa a estabelecer, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Cada PPA deve conter diretrizes para a organização e execução dos orçamentos anuais, sendo que sua vigência deve começar no segundo ano de um governo e findar no primeiro ano do mandato seguinte, com o objetivo explícito de permitir a continuidade do planejamento governamental e das ações públicas. O primeiro PPA foi elaborado para o período 1991-1995 (OLIVEIRA, 2006).

O atual PPA, de 2004 a 2007, visa à estabilidade econômica, com desenvolvimento e inserção social. O Projeto Brasil 3 Tempos, a cargo do Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, pretende institucionalizar um processo de planejamento governamental de médio e longo prazo, com a definição de objetivos nacionais pactuados, visando a assegurar o desenvolvimento sustentado, com forte redução das desigualdades sociais, por intermédio da sociedade do conhecimento (NAE, 2006).

Finalmente, surge a administração estratégica que se diferenciou pela abordagem integrada e equilibrada de todos os recursos da organização para a consecução de seus fins, aproveitando as contribuições de todas as etapas anteriores (GLUCK *et alii*, 1981; ANSOFF, 1979).

Oliveira (1999, p. 30) define a administração estratégica, considerando a administração do futuro em interação com os fatores ambientais:

“Administração estratégica é uma administração do futuro que, de forma estruturada, sistêmica e intuitiva, consolida um conjunto de princípios, normas e

funções para alavancar harmoniosamente o processo de planejamento da situação futura desejada da empresa como um todo e seu posterior controle perante os fatores ambientais, bem como a organização e direção dos recursos empresariais de forma otimizada com a realidade ambiental, com a maximização das relações interpessoais”.

Ao fazer uma retrospectiva da origem e da evolução do planejamento e administração estratégica nas organizações, impende se salientar a existência de escolas de pensamento sobre formulação de estratégia, como a escola de estratégia-planejamento, a de estratégia-posicionamento e a de estratégia-aprendizado. Mais do que uma questão de “moda”, essas escolas representam diferentes perspectivas organizacionais para formulação de estratégias únicas e particulares, conforme abordado no próximo capítulo, segundo Mintzberg *et alii* (2000).

2.2 ESCOLAS DE PENSAMENTO ESTRATÉGICO

Dez escolas de pensamento estratégico que podem contribuir para a formulação do planejamento estratégico, conforme discutido por Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), como se pode verificar a seguir, sinteticamente:

- ESCOLA DO *DESIGN*: vê a formação estratégica como algo que alcança a adaptação essencial entre forças e fraquezas internas e ameaças e oportunidades externas. Os fatores considerados para a formulação de estratégia são os ambientes interno e externo à organização, os valores, crenças e preferências de seus administradores e - interessante notar - a responsabilidade da empresa perante a sociedade. O processo de decisão estratégica centralizado na cúpula da organização, o que relega outros agentes internos ou externos a um papel sem muita relevância no processo, ficando a consideração da responsabilidade social nas estratégias dependente dos valores e interesses do executivo principal, apesar de os autores dessa escola darem relevância ao assunto (ANDREWS, 1977).

- ESCOLA DO PLANEJAMENTO: O modelo básico de planejamento estratégico se inicia com a fixação dos objetivos organizacionais. Então, estudam-se os ambientes interno e externo, para que sejam elaboradas e avaliadas, através de um processo extremamente complexo, diversas estratégias alternativas para que uma seja escolhida. O processo de elaboração de estratégias é centrado numa cúpula para que se afirme que uma preocupação com responsabilidade social possa ser fruto de maior proximidade com os diversos grupos de interesse, e não dos valores dos membros da equipe de planejamento (ANSOFF, 1979).

- ESCOLA DO POSICIONAMENTO: a ênfase dessa escola está no processo de auditoria externa - análise competitiva da indústria e da concorrência. O principal autor dessa escola prega que a atratividade (lucratividade em longo prazo) de uma indústria depende de cinco forças competitivas básicas: poder de barganha de compradores, poder de barganha de fornecedores, ameaça de novos entrantes, ameaça de sucedâneos e rivalidade entre concorrentes.

PORTER (1996) afirma que algumas ações de uma empresa isoladamente podem causar uma redução da atratividade da indústria como um todo, como quando resolve praticar preços desleais para eliminar concorrentes ou novos entrantes. Pode-se considerar esse tipo de atitude uma falta de responsabilidade social por parte da empresa, por eliminar concorrentes que não têm condições de competir, reduzir as opções do consumidor e dar condições à empresa que praticou preços desleais de praticar preços mais altos posteriormente. Por outro lado, a fixação de preços por oligopólios para evitar a redução de sua lucratividade, também pode ser considerada imoral.

- ESCOLA EMPREENDEDORA: O conceito central dessa escola é a visão, expressa nas estratégias formuladas pelo empreendedor. A estratégia empreendedora é ao

mesmo tempo deliberada e emergente; deliberada, em suas linhas amplas e seu senso de direção, e emergente, em seus detalhes para que estes possam ser adaptados durante o curso. As estratégias concebidas pelos empreendedores estão baseadas principalmente em seu intuito, julgamento pessoal, experiência, sabedoria e valores. Por isso, a estratégia empreendedora pode tanto levar em consideração princípios éticos e responsabilidade da empresa perante a sociedade quanto ser moralmente vazia, orientada apenas para o lucro em si. Isso depende muito do que se passa na mente do empreendedor, que é o estrategista, e da razão de ser do empreendimento, em sua ótica, se é apenas um investimento com vistas a retorno financeiro ou se tem uma missão maior (MINTZBERG, *et alii*, 2000).

- ESCOLA COGNITIVA: No estudo dos processos mentais pelos quais os estrategistas concebem a estratégia, formou-se essa escola. A base da formulação de estratégia no caso é a mente do estrategista, que dá forma àquilo que feito, com base em seu julgamento, intuição, criatividade, experiência adquirida, percepção da realidade e modelos mentais. Essas informações fluem através de todos os tipos de filtros, antes de serem decodificadas ou interpretadas, ou seja, podem ser modeladas. A responsabilidade social, por exemplo, pode vir à tona nas estratégias concebidas justamente devido aos processos mentais dos estrategistas, que podem criar uma estratégia muito valiosa e consistente, baseada em visão e valores. Isso não quer dizer, de forma alguma, que a responsabilidade social deva ser adotada baseada somente em opiniões particulares e que sejam só os valores interiores do administrador que contem para sua adoção. Deve-se levar em consideração que a empresa tem também outros tipos de objetivos que não devem ser desprezados (MINTZBERG, *et alii*, 2000).

- ESCOLA DE APRENDIZADO: A explicação para o fenômeno de as estratégias emergirem, segundo essa escola, reside na capacidade das pessoas em aprenderem a respeito

de uma situação tanto quanto na capacidade da organização de lidar com ela. A formação de estratégia é vista como um processo incremental lógico e emergente, com a participação de diversos agentes envolvidos. Na medida em que as pessoas e as organizações vão vivenciando uma situação ou oportunidade, vão aprendendo, e novas estratégias emergem. Esse processo pode estar tanto centrado na cúpula como disperso na hierarquia. Por isso, os interesses de diversos *stakeholders* podem ser considerados e abre-se mais espaço para o surgimento da responsabilidade social nas estratégias (SENGE, 1999).

O processo de aprendizagem organizacional é modelado como desenvolvimento contínuo, centrado em cinco disciplinas: domínio pessoal; modelos mentais; visão compartilhada; aprendizagem em equipe; pensamento sistêmico (SENGE, 1999; MORGAN, 1996).

- ESCOLA DO PODER: - Essa escola de pensamento estratégico foi responsável por trazer explicitamente poder e política para o desenvolvimento de estratégias. Bolman e Deal (*apud* MINTZBERG *et alii*, 2000, p. 177) formularam proposições sobre a política nas organizações, dentre elas: as diferenças entre as pessoas, com uma vasta gama de concepções e interesses divergentes e as barganhas e negociações para atingir metas e objetivos entre os diferentes interessados. As estratégias surgem de um processo extremamente político de negociação, concessões e manobras entre as diversas partes envolvidas. Se, por um lado, isso reflete uma certa democratização, devido à consideração e à atuação de diversos membros no processo, por outro lado, faz com que as estratégias levem em consideração muito mais os interesses individuais daqueles que detêm maior poder, formal ou não, dentro da organização (MINTZBERG, *et alii*, 2000).

- ESCOLA CULTURAL: a cultura pode ser entendida como um conjunto de crenças e de maneiras de perceber o ambiente e responder a este em comum dentro de um determinado grupo, que o distingue dos demais. As intenções coletivas têm um impacto na formação de valores e princípios da organização, estando intrinsecamente ligados à formação de estratégia. Quanto à adoção de práticas socialmente responsáveis por parte de uma organização, analisando-se a sua cultura, é possível inferir se há realmente um comprometimento com o tema ou se há apenas oportunismo. (MINTZBERG *et alii*, 2000).

- ESCOLA AMBIENTAL: Nesta, o ambiente é o agente central da formação estratégica, ou seja, as atitudes estratégicas de uma organização são respostas adaptativas a imposições ambientais, através de um processo reativo. Sendo assim, a consideração da responsabilidade social na formação de estratégias pode ser fruto de uma resposta a uma maior pressão do ambiente no sentido de cobrar da empresa o papel de fomentar o desenvolvimento e o bem-estar da sociedade na qual está inserida.

A escola ambiental provém da assim chamada “teoria da contingência”, a qual descrevia as relações entre determinadas dimensões do ambiente e atributos específicos da organização. Mais tarde essas idéias foram estendidas à geração de estratégia (MINTZBERG *et alii*, 2000).

- ESCOLA CONFIGURATIVA: Trata da relação entre o ambiente e a estratégia num contexto mais amplo, em que as características de um ambiente, num dado período de tempo, refletem-se na configuração das características das empresas inseridas nesse ambiente e, conseqüentemente, em suas estratégias.

Ainda, se a escola de posicionamento é da “figuração”, então esta é a escola de “configuração”, em dois aspectos. O primeiro é como as diferentes dimensões de uma

organização se agrupam sob determinadas condições para definir estados ideais, modelos ou tipos ideais. O segundo é como esses diferentes estados são seqüenciados ao longo do tempo para definir estágios, períodos e ciclos de vida organizacionais. (MINTZBERG *et alii*, 2000).

Uma vez apresentados os fundamentos básicos acerca do planejamento estratégico, desde a sua evolução, importâncias e escolas de pensamento estratégico, torna-se relevante tecer algumas considerações a respeito das metodologias e pesquisas apresentadas pelos autores pesquisados acerca do planejamento estratégico.

2.3 METODOLOGIAS PARA A ELABORAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Quanto à metodologia de planejamento, descreve-se as utilizadas por Vasconcellos Filho (1985; 2001), Oliveira (1999; 2005) e Tavares (1991). Além destas metodologias, descrevem-se também os cuidados que o planejador deve ter antes, durante e após a implementação do planejamento estratégico.

Para Oliveira (2005), quando se trata da metodologia para o desenvolvimento do planejamento estratégico nas organizações, tem-se duas possibilidades, cada uma apresentando sua principal vantagem.

- parte-se de “aonde se quer chegar” e depois se estabelece “como a empresa está para se chegar na situação desejada”; ou

- parte-se de “como se está” e depois se estabelece “aonde se quer chegar”.

A metodologia apresentada por Oliveira (2005) está baseada na segunda possibilidade, sempre considerando que esta deverá ser adaptada à realidade interna e ambiental da organização. Desse modo, o autor apresenta quatro fases básicas para a elaboração e implementação do planejamento estratégico: diagnóstico estratégico, missão da organização, instrumentos prescritivos e quantitativos, controle e avaliação.

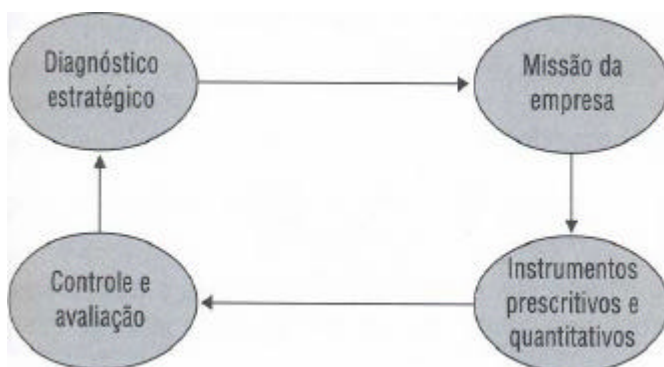


Figura 01 – Fases do Planejamento Estratégico

Fonte: Oliveira, Djalma P. R. Planejamento Estratégico. 2005, p. 69.

FASE I: Diagnóstico estratégico

No diagnóstico determina-se “como se está” ou “onde se está”. Esta fase é realizada com o auxílio de pessoas representativas dessas informações, procedendo a uma análise interna e externa.

Na análise interna, procura-se verificar os pontos fortes, fracos e neutros da organização. Por pontos fortes entendem-se as variáveis internas e controláveis que proporcionam uma condição favorável para a organização em relação ao seu ambiente. Pontos fracos são as variáveis internas e controláveis que provocam uma situação desfavorável para a empresa em relação ao seu ambiente. Pontos neutros são variáveis identificadas pela organização, mas que no momento não existem critérios de avaliação para a sua classificação como ponto forte ou fraco.

Para o estabelecimento dos pontos fortes, fracos e neutros da organização deverá ser analisada uma série de aspectos, dentre os quais:

- Quanto às funções: considera-se as grandes funções de uma organização, como a Função Marketing, a Função Finanças, a Função Produção e a Função Recursos Humanos. Dentro de cada função, consideram-se os principais aspectos.
- Quanto aos aspectos da organização: pode-se analisar a estrutura organizacional, políticas, sistemas de informações gerenciais, normas e procedimentos

operacionais, sistemas e planejamento, capacitação e habilidade dos empregados, domínio do mercado, etc.

➤ Quanto à abrangência do processo: pode-se examinar a organização como um todo, as áreas funcionais da organização, os grupos de indivíduos e os indivíduos.

➤ Quanto ao nível de controle do sistema pelo administrador: Controla a eficiência? Controla a eficácia? Controla a efetividade?

➤ Quanto aos critérios utilizados para a análise dos pontos fortes, fracos e neutros: pode-se considerar, dentre outros, a base histórica da organização, opiniões pessoais, opiniões de consultores, análise em literatura e análise orçamentária.

➤ Quanto às técnicas para coleta das informações: pode-se utilizar observação direta: questionários, experiência prática, documentação do sistema, reuniões, funcionários, livros, revistas, consultores e indicadores econômicos.

Na análise externa, procura-se verificar as ameaças e oportunidades que estão no ambiente da organização e as melhores maneiras de evitar ou usufruir dessas situações. Por ameaças entendem-se as variáveis externas e não-controláveis pela organização que podem criar condições desfavoráveis para ela. Oportunidades são as variáveis externas e não-controláveis pela organização que podem criar condições e/ou interesse de usufruí-las.

O aspecto mais importante do diagnóstico estratégico é que o resumo das sugestões deve ser tratado de tal forma que prevaleçam as idéias da organização e não as individuais, inclusive com suas contradições, que - por meio de um debate dirigido - deve alcançar o consenso geral.

FASE II: Missão da Organização

Como segunda fase, deve-se estabelecer a missão ou razão de ser da organização, isto é, a determinação de “aonde a empresa quer ir”, correspondendo a uma faixa onde a empresa atua ou poderá atuar.

A missão deve ser definida de modo a satisfazer alguma necessidade do ambiente externo. Dentro da missão, estabelecer os propósitos da organização que são os possíveis negócios considerados interessantes por ela. Portanto, a organização deve armazenar todos os dados e informações relacionados aos seus propósitos atuais e futuros.

Outro aspecto a ser considerado é a postura estratégica da organização, isto é, como ela se posiciona diante de seu ambiente. Propicia um diagnóstico pelo confronto de seus pontos fortes e fracos que a qualifica quanto à sua capacidade de aproveitar as oportunidades e enfrentar as ameaças. Desse modo, a organização poderá adotar uma postura estratégica de sobrevivência, manutenção, crescimento ou desenvolvimento.

Nesta fase deve-se estabelecer as macroestratégias (grandes ações ou caminhos que a organização vai adotar para melhor interagir, usufruir e gerar vantagens no ambiente) e as micropolíticas (grandes orientações que a organização como um todo deve respeitar e que irão facilitar e agilizar as suas ações estratégicas).

É importante salientar a necessidade do estabelecimento de macroestratégias básicas, na maioria das vezes em número reduzido, bem como de alternativas que possibilitarão alterar o “rumo” da organização de forma estruturada.

FASE III: Instrumentos prescritivos e quantitativos

Nesta fase verifica-se “como chegar na situação que se deseja”. Por isso, divide-se esta fase em dois instrumentos interligados.

Os instrumentos prescritivos do processo de planejamento estratégico explicitam o que deve ser feito pela organização para que se direcione ao alcance dos propósitos estabelecidos dentro da missão, de acordo com sua postura estratégica, respeitando as macropolíticas e as ações estabelecidas pelas macroestratégias. Os instrumentos básicos são:

➤ Objetivo geral: é o alvo ou situação que se pretende atingir, determinando para onde a organização deve dirigir seus esforços.

- Objetivo funcional: é o objetivo intermediário, que diz respeito às áreas funcionais.
- Desafio: é uma quantificação, com prazos definidos, do objetivo funcional estabelecido.
- Meta: corresponde às etapas quantificadas e com prazos para alcançar os desafios.
- Estratégia: é o caminho mais adequado a ser executado para atingir o objetivo e o desafio. É importante tratar estratégias alternativas para o caso de ser necessária uma mudança de caminho. Geralmente as estratégias são estabelecidas por área funcional.
- Política: são orientações para decisões repetitivas. Geralmente são estabelecidas por área funcional.
- Plano de ação: é a formulação do produto final da utilização de determinada metodologia.
- Projeto: é o trabalho a ser executado. Considera pontos como a responsabilidade de execução; resultado esperado com quantificação de benefícios; prazos de execução preestabelecidos; recursos humanos, financeiros, materiais e equipamento; e áreas necessárias envolvidas no seu desenvolvimento.

Quanto aos instrumentos quantitativos, estes consistem nas projeções econômico-financeiras do planejamento orçamentário, associadas à estrutura organizacional, que serão necessárias para o desenvolvimento dos planos de ação, projetos e atividades previstas.

Nesta etapa, deve-se verificar quais são os recursos necessários e quais as expectativas de retorno para atingir os objetivos, desafios e metas.

Salienta-se, aqui, a importância da interligação do planejamento estratégico com os planejamentos operacionais. No nível operacional, o planejamento básico a ser considerado no assunto em questão é o planejamento orçamentário, pois consolida os aspectos de

realizações da organização, quanto a receitas, despesas e investimentos. O planejamento orçamentário está incluído no processo decisório do dia-a-dia organizacional, e, no caso das organizações públicas, definido pela Lei de Orçamento Anual do Estado.

FASE IV: Controle e avaliação

Nessa fase, observa-se “como a organização está indo” dentro da situação desejada. Quanto ao controle, pode ser definido como a ação necessária para assegurar o cumprimento dos objetivos, desafios, metas e projetos estabelecidos. Esta função geralmente envolve processos de: a) avaliação do desempenho; b) comparação do desempenho observado com os objetivos, desafios, metas e projetos estabelecidos; c) análise dos desvios dos mesmos; d) ação corretiva provocada pelas análises efetuadas; e) acompanhamento para avaliar a ação corretiva; e, f) adição de informações para desenvolver os futuros ciclos de atividades administrativas.

Outra metodologia é proposta por VASCONCELLOS FILHO (1985). O autor comenta que a experiência brasileira tem mostrado que a adequação dessa metodologia às características da organização é um dos fatores que condicionam os resultados do processo. Organizações que optaram por modelos prontos, contrariando sua cultura, viram-se obrigadas a recomeçar toda a implantação do planejamento, e com dificuldades maiores devido às resistências causadas pela imposição ao pessoal interno.

Desse modo, o autor mostra uma espinha dorsal do processo, que deverá ser adaptada às condições peculiares de cada organização. Observa ainda que, antes de iniciar o processo de planejamento, é fundamental estabelecer um programa de sensibilização que possibilite criar e manter um clima propício, a fim de evitar o surgimento ou acirramento de resistências internas.

Essa metodologia é composta por dez etapas, ou seja, definição do negócio, definição da missão, análise do ambiente, plano contingencial, definição da filosofia de atuação,

definição das políticas, definição dos objetivos e metas, formulação de estratégias, checagem da consistência do plano e implementação. Na seqüência, observam-se os fundamentos discutidos pelo autor a respeito de cada etapa.

1ª etapa. Definição do Negócio da organização. Refere-se aos limites físicos e psicológicos da atuação de uma organização, no sentido de influenciar e ser influenciada pelo ambiente. Âmbito de negócios, Âmbito de Atuação e Escopo de Atuação são sinônimos.

Três perguntas são fundamentais para a definição do Negócio da organização: Qual é o nosso negócio? Qual será o nosso negócio (se nenhum esforço de mudança for feito)? Qual deveria ser o nosso negócio? As respostas vão depender de respostas a outras perguntas: Quem é nosso cliente? Quem será o nosso cliente? Quem deveria ser o nosso cliente? Que abrangência precisa ter o nosso negócio? Onde está nosso cliente? Onde estará nosso cliente? O que necessita o nosso cliente? O que necessitará nosso cliente?

Cabe observar que a dinâmica ambiental requer uma revisão periódica do negócio da organização, procurando adequá-lo às novas demandas de seus públicos relevantes.

2ª etapa. Definição da Missão da organização. É a expressão da razão da existência de uma organização. Finalidade, propósito, objetivo principal são sinônimos.

São diversas as maneiras para se definir a Missão, porém, existem alguns pontos comuns que devem ser sempre considerados: segmentos-alvo, tecnologia, escopo-geográfico, benefícios de mandados *versus* benefícios oferecidos e crenças e valores dos dirigentes.

É necessário que a Missão tenha certa flexibilidade, a fim de acompanhar as mudanças ambientais. Periodicamente é preciso repensar a Missão da organização.

3ª etapa. Análise do ambiente. É um processo de constante investigação das forças internas e externas, tanto positivas como negativas, que influenciam a organização. O autor diz que são várias as maneiras utilizadas para analisar o ambiente de uma organização.

Contudo, sugere que esta etapa tenha como objetivo a identificação de: ameaças, oportunidades, pontos fortes e fracos (VASCONCELLOS FILHO, 2001).

Ameaças são situações externas que podem afetar de forma negativa o desempenho da organização, podendo ser concretas ou potenciais, temporárias ou permanentes.

Oportunidades são situações externas, concretas ou potenciais, temporárias ou permanentes, que podem afetar de forma positiva a organização.

Pontos fortes e fracos são características internas da organização que podem afetar seu desempenho de forma positiva ou negativa.

4ª etapa. Elaboração do Plano Contingencial. É o plano reserva, menos elaborado do que o titular, mas apto a ser usado caso ocorram mudanças radicais no ambiente.

A análise ambiental, por meio do instrumento "Cenários", oferece à organização uma revisão de situações futuras e as respectivas probabilidades de ocorrência de mudanças e confirmação de tendências. Após ter estimado a probabilidade de ocorrência de cada cenário, a organização continua com seu processo de planejamento, realizando as próximas etapas, considerando o cenário que apresente a maior probabilidade de ocorrência. Se essa probabilidade não for superior a 85% ou 90%, é necessário elaborar um plano contingencial para fazer frente ao cenário que está com a segunda maior probabilidade de ocorrência.

5ª etapa. Definição da Filosofia de Atuação da organização. Segundo Bower (apud VASCONCELLOS FILHO, 1985, p. 53), a Filosofia representa “as crenças básicas que as pessoas da organização devem ter e pelas quais devem ser dirigidas”. Traduzem os princípios que orientem sua atuação em termos de decisões e comportamentos.

6ª etapa. Definição das Políticas - Ansoff (1983) conceitua política como uma resposta específica para situações repetitivas. São necessárias políticas de caráter geral e específico. A primeira para direcionar o comportamento da organização como um todo, e a segunda, para orientar a atuação de cada uma das áreas funcionais.

7ª etapa. Definição dos Objetivos e Metas. Objetivos são os resultados esperados da organização. São alvos perseguidos por intermédio da canalização de esforços e recursos, ou, como diz Ansoff (1990), são padrões (qualitativos) de desempenho, presente e futuro, que podem ser medidos e que a organização deseja alcançar. Quando esses padrões são quantitativos, são chamados de Metas.

8ª etapa. Formulação de Estratégias. As estratégias indicarão como cada área funcional da organização participará do esforço total para atingir os objetivos, respeitando o que foi definido nas etapas anteriores.

9ª etapa. Checagem da consistência do plano estratégico. Tilles (apud VASCONCELLOS FILHO & MACHADO, 1982) adverte que, antes de implantar o que foi planejado, deve-se checar os seguintes aspectos de um plano estratégico: consistência interna (recursos da organização, escala de valores dos dirigentes, gerentes e funcionários e cultura organizacional), consistência externa (recursos externos, legislação, concorrentes, distribuidores, planos de governo, conjuntura econômica e política), riscos envolvidos (econômicos, sociais e políticos) e horizonte de tempo (impactos esperados, recebidos e exercidos, a curto, médio e longo prazo).

10ª etapa. Implementação. É preciso que este processo se complete com a implantação do que foi planejado. No entanto, vários executivos questionam como converter planos em ações concretas. O autor coloca alguns pontos importantes para que a habilidade de negociação seja utilizada como instrumento para a implantação do plano estratégico, como, por exemplo, o perfil ideal do negociador. Algumas características pessoais são pré-requisitos básicos e outras são complementos, porém, importantes. São características necessárias ao bom negociador: facilidade de expressão verbal, capacidade de debate e argumentação, persistência, capacidade de análise e síntese, capacidade para tomar decisões relevantes, autoestima e autoconfiança, iniciativa, capacidade para trabalhar em equipe, percepção aguçada,

capacidade de persuasão, capacidade para conquistar o respeito e a confiança do oponente, objetividade, entre outras.

A articulação e o alinhamento destes níveis estão detalhados no cronograma apresentado no Quadro 1:

CRONOGRAMA DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	
ATIVIDADES	DATAS
Formulação dos Planos de Ação (PAs)	
Reunião de Apresentação e compatibilização dos PAs	
Aprovação formal do Plano Estratégico e dos Planos de Ação	
Evento de lançamento do Plano Estratégico (PE)	
Reuniões mensais de Acompanhamento do PE e PAs	
Atualização anual do Plano Estratégico	
Formulação de novos Planos de Ação	

Quadro 1: Cronograma do Processo de Planejamento Estratégico

Fonte: Vasconcellos Filho, 2001, p. 314.

Tavares (1991) comenta que, na implementação do planejamento, deve-se considerar as seguintes etapas:

- definição do negócio e da missão: o processo de planejamento para o autor inicia-se efetivamente a partir da definição do negócio e da missão da organização. Essa atividade se baseia no reconhecimento de que a organização como agrupamento de pessoas e de recursos existe para desempenhar uma missão. A definição do negócio corresponde, assim, ao espaço que a organização pretende ocupar em relação às demandas ambientais. O negócio é a linha-mestra que a Alta Direção adota para orientar a ação e tornar possível a contínua interação da organização com o ambiente. Já a definição de missão serve de critério geral para orientar a

tomada de decisão. De modo geral, a missão consiste na razão de existência da organização e na delimitação de suas atividades dentro do espaço que deseja ocupar em relação às oportunidades de negócio.

- análise do ambiente externo e interno da organização: a análise do ambiente interno e externo deve ser orientada com base na definição do negócio e missão. Devem ser avaliadas as dimensões correspondentes ao ambiente geral e operacional em termos de oportunidades e ameaças. Já em relação ao ambiente interno, deve-se verificar os pontos fortes, fracos e neutros dos subsistemas que integram a organização.

- elaboração de filosofias e políticas: Toda organização possui um conjunto de normas e enunciados que permeiam o comportamento e orientam a ação de seus membros, em face do ambiente externo e das relações internas. A filosofia demonstra o conjunto de crenças, sentimentos e motivações básicas que o indivíduo agrega ao longo do tempo e que determinam sua forma de agir e pensar. Esse conjunto também é chamado de “valores”, “filosofia de vida”. No contexto organizacional, a expressão filosofia é, às vezes, substituída por doutrina, crenças e princípios básicos. As políticas consistem em um conjunto de regras ou enunciados que orientam a tomada de decisões.

- definição de objetivos: os objetivos são vistos como alvos a serem perseguidos por intermédio da canalização de esforços e recursos ao longo de sucessivos períodos de tempo. A relação entre a dimensão externa da organização – missão – e a interna – enfoque e recursos – deve fornecer os principais ingredientes e contornos para sua definição.

- formulação de estratégias: estratégias são esquemas ou concepções delineadas para alcançar os objetivos definidos. No contexto organizacional correspondem, assim, a caminhos alternativos para que os objetivos possam ser alcançados.

- orçamento: o orçamento abrange funções e operações de todas as áreas da organização envolvidas com algum tipo de necessidade de recursos financeiros, para fazer

face às despesas com custeio ou com investimentos. Cada plano, programa ou projeto precisa ser cuidadosamente detalhado, para que a contrapartida financeira possa ser estimada, alocada e controlada, no caso do DETRAN/RS, por ser uma autarquia estadual, respeitando as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal n.º 101 de 2000.

- avaliação e controle: a avaliação é o mecanismo que visa a medir a efetividade das ações. Consiste na identificação de aspectos e no levantamento de hipóteses que podem afetar ou estejam afetando positiva ou negativamente o planejamento. O controle envolve o estabelecimento de procedimentos capazes de corrigir o processo decisório, indicando onde e quando intervir para que o planejamento possa seguir seu curso apropriado.

A implementação requer um entendimento de sua complexidade e interação com o processo de planejamento. Segundo Mazmanian e Sabatier (*apud* OLIVEIRA, 2006), a implementação baseia-se nas atividades decorrentes das autorizações e diretrizes impostas pelas políticas públicas que incluem os esforços para administrá-las e aos seus impactos nas pessoas e eventos.

O resultado de um processo de planejamento, incluindo sua implementação, tem que ser visto como uma série de eventos aparentemente simples, mas que dependem de uma cadeia complexa de interações recíprocas no alcance do resultado esperado; muitas vezes esta cadeia não pode ser prevista ou controlada.

A seguir descreve-se os benefícios e os riscos na implementação do planejamento estratégico.

2.4 CONTRIBUIÇÕES DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

O planejamento estratégico apresenta contribuições que auxiliam o processo decisório nas empresas. Dentre elas, destaca-se que:

➤ O Planejamento Estratégico auxilia a unificar as direções corporativas. Ao se iniciar um processo que articula a visão da empresa, sua missão e as competências de suas

áreas funcionais, todos os gerentes são direcionados a agir com os mesmos objetivos derivados desta articulação. Ao mesmo tempo, o processo enriquece o entendimento dos gerentes a respeito desses objetivos e dos negócios da empresa (THOMPSON e SRICKLAND III, 2003);

➤ O processo de planejamento introduz a disciplina que auxilia o dirigente a desenvolver o pensamento de longo prazo. A natureza do trabalho administrativo é repleta de deveres operacionais e, se não houver um sistema que leve o dirigente a se concentrar nas questões de longo prazo, o seu tempo pode ser todo despendido com as tarefas operacionais.

➤ O planejamento estratégico faz com que o dirigente dedique tempo às análises das oportunidades e ameaças do ambiente e dos pontos fortes e fracos da organização. Estas análises exigem que o gestor tenha maior percepção da empresa e do seu ambiente. Disso resulta o que Zaccarelli (2002) considera um dos maiores méritos do planejamento estratégico, que é induzir o dirigente da empresa a considerar problemas de âmbitos gerais, deixando de fixar sua atenção em aspectos particulares ou específicos de um setor da empresa.

Dessa forma, parece ficar evidente que o planejamento estratégico, apesar de suas deficiências e limitações, gera contribuições para o desenvolvimento do pensamento estratégico nas empresas. No entanto, esse desenvolvimento, muitas vezes, é limitado por algumas razões que serão vistas na próxima seção.

2.5 CRÍTICAS AO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Para Mintzberg (2003), o planejamento estratégico foi criado para ser “a melhor maneira” de se elaborar estratégias, conforme instituíra o taylorismo, e significou a separação entre aqueles que formulam e aqueles que devem implementar as estratégias. Assim, ele

deveria produzir as melhores estratégias e fornecer todas as instruções necessárias para que os responsáveis pela implementação não errassem ao executá-las.

Na realidade, o planejamento estratégico, dificilmente funciona dessa maneira, e a razão pela qual muitas empresas abandonaram-no reside no fato de que planejamento estratégico não significava pensamento estratégico. Segundo o autor, essa confusão constitui o centro da questão: a maioria das estratégias bem-sucedidas são visões, e não planos. O planejamento estratégico é, na realidade, programação estratégica, ou seja, a articulação e operacionalização de estratégias ou visões que já existem, e não previsões futuristas.

Desta forma, para o autor, o planejamento estratégico pode ser visto como um processo analítico que procura dividir objetivos ou um conjunto de intenções e passos, formalizando esses passos para que possam ser devidamente implementados e antecipando as conseqüências de cada passo ou resultado.

Pensamento estratégico, ao contrário, refere-se à síntese, envolvendo intuição e criatividade. O resultado do pensamento estratégico é uma perspectiva ou visão não muito precisa da empresa que servirá para direcioná-la. Esta visão estratégica poderá ocorrer a qualquer momento e em qualquer lugar da organização.

Um dos sérios problemas do planejamento estratégico é quando ele representa um estilo administrativo baseado em cálculos e não um estilo baseado em compromissos. Na gerência baseada em cálculos, estipula-se um objetivo e calcula-se o que as pessoas envolvidas devem fazer para alcançá-lo, sem considerar suas preferências. As estratégias calculadas não representam nada para as pessoas que as implementam. Quando a administração se baseia em compromissos, ela envolve as pessoas no trabalho, obtendo seu compromisso e gerando o entusiasmo necessário para que cada uma ajude a definir como o trabalho deve ser elaborado e desenvolvido.

As causas de falhas mais comuns antes da elaboração do planejamento estratégico, segundo Oliveira (2005):

Antes da Elaboração	Durante a Elaboração	Durante a Implementação
1. Estruturação inadequada do setor a) Contratação de um funcionário cuja função básica seja a elaboração do planejamento estratégico. b) Alocação inadequada na estrutura. c) Estruturação inadequada da equipe.	1. Desconhecimento de conceitos básicos a) Considerar como um processo fácil ou difícil. b) Não considerar como um sistema integrado. c) Desconsideração dos aspectos intuitivos. d) Desconsideração do processo de aprendizagem e treinamento.	1. Inadequação no sistema de controle e avaliação a) Falta ou inadequação do sistema de controle e avaliação. b) Descontinuidade da relação custo <i>versus</i> benefício.
2. Ignorância da importância e significado do planejamento Existência de sucesso sem o planejamento. a) Alguma falha anterior do planejamento estratégico. b) Expectativa de enormes e rápidos resultados. c) Transposição direta do planejamento de uma outra empresa. d) Desassociação do processo de administração.	2) Inadequação no envolvimento dos níveis hierárquicos a) Envolvimento insuficiente ou demasiado da Alta Administração. b) Não-envolvimento da Média Administração da empresa. c) Atitudes inadequadas perante o planejamento estratégico.	2) Integração inadequada com os funcionários da empresa a) Falta de participação e envolvimento. b) Falta de conhecimento.
3. “Não-preparação do terreno” para o planejamento estratégico da empresa a) Não eliminação dos focos de resistências na empresa. b) Não esquematização do sistema de controle e avaliação do planejamento estratégico. c) Os funcionários da empresa desconhecem a natureza do planejamento estratégico.	3. Defeitos na elaboração em si a) Não-interligação com os planejamentos operacionais. b) Falhas no estabelecimento e interligação dos vários itens considerados. c) Excesso ou falta de simplicidade, formalidade e flexibilidade; d) Período de tempo inadequado e) Ineficiência dos responsáveis pelo planejamento estratégico f) Inadequada ou inexistente gestão do conhecimento g) Dissociação com o processo de inovação.	
4) Desconsideração da realidade da empresa a) Inadequação da empresa em termos de tamanho e recursos disponíveis. b) Inadequação quanto à cultura da empresa.	4) Baixa credibilidade ao planejamento estratégico a) Descontinuidade no processo. b) Utilização de situações pouco realistas. c) Não-divulgação das informações. d) Dificuldade de trabalhar com o planejamento estratégico.	

Quadro 02 - Causas de Falhas do Planejamento Estratégico

Fonte: Oliveira, Djalma P. R. Planejamento Estratégico. 2005, p. 286.

Nesse sentido, necessário se faz reconhecer as limitações do planejamento como ferramenta capaz de prever e controlar o futuro, da idéia do visionário, do líder iluminado. É

preciso aceitar o papel do planejamento como construtor e articulador de relações na sociedade ou na organização que busca seu bem comum de maneira ética, justa e responsável.

2.6 A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Algumas tendências observadas nas organizações e gestões de serviços públicos na década de 1980 demonstram que não há definições claras ou unânimes sobre o que a nova administração pública é realmente, não havendo somente controvérsia acerca do que é ou do que está a caminho de tornar-se, mas também sobre o que deveria ser.

No processo de transição de um modelo de administração pública burocrática para um novo modelo que permite enfrentar os desafios contemporâneos, encontra-se, como abordagens hegemônicas, a Nova Administração Pública, a qual, por sua vez, se fundamenta em princípios utilitários clássicos. De acordo com essa abordagem, a reforma nas organizações públicas implicou: emprego de idéias, valores, técnicas e padrões de gestão desenvolvidos e adotados de forma exitosa nas empresas privadas; processo de racionalização e otimização organizacional; introdução de um conjunto de mecanismos de mercado; incorporação de uma lógica concorrencial; busca da eficiência, eficácia e qualidade nos serviços públicos; orientação das ações governamentais para o desempenho; realização de parcerias entre as agências públicas e privadas (FLEURY, 2001; ANDRADE, *et alii*, 2001).

Além disso, entre as décadas de oitenta e noventa, ocorreu uma mobilização social que tornou a sociedade mais madura em termos políticos e consolidou a cidadania e a cultura democrática (KEINERT, 1994; 2000). Como resultado, um conjunto de demandas, concernentes a questões sociais são colocados ao Estado pela sociedade civil. (ANDRADE, *et alii*, 2001).

Apesar de sofrer influências mútuas e expressar um conjunto de idéias e práticas similares, as reformas empreendidas no setor público no Reino Unido, Estados Unidos e no Brasil, apresentam diferenças quanto à história local, cultura e liderança política e administrativa, implicando distintas variações do movimento da Nova Administração Pública (PAULA, 2005; FERLIE *et alii*, 1996).

A seguir, são apresentados os contextos que são referências para a constituição da Nova Administração Pública no Brasil: o caso britânico, o caso norte-americano e a reforma gerencial do Estado brasileiro.

2.6.1 A Nova Administração Pública Britânica

Podem-se citar quatro modelos que representam essa nova administração: o modelo 1 dominou o início da década de 1980, mas agora sofre contestações. Representou uma tentativa de tornar o setor público mais parecido com iniciativa privada, guiado por noções rudimentares de eficiência. O modelo 2 pode ser considerado atualmente de crescente importância, enfraquecendo e contradizendo algumas mudanças anteriores produzidas, como resultados da difusão das idéias do modelo 1. Esse modelo surgiu do argumento de que as mudanças históricas em direção a grandes organizações, verticalmente integradas, presentes no período 1900 a 1975, parece ter tomado o caminho inverso. Isso trouxe como resultados alguns desenvolvimentos organizacionais gerais, incluindo-se os seguintes: o desmonte e o *downsizing* organizacional; a busca por maior flexibilidade organizacional; o abandono do alto grau de padronização; o aumento na descentralização da responsabilidade estratégica e orçamentária; o aumento da terceirização e a separação entre um pequeno núcleo estratégico e uma grande periferia operacional.

O modelo 3 está mais claramente associado à corrente da “excelência” dos anos 1980. Representa a aplicação aos serviços públicos da teoria da administração chamada *escola das relações humanas*, com sua ênfase na importância da cultura organizacional. Ele rejeita a abordagem altamente racional do modelo 1 e, ao contrário desta, enfatiza o papel dos valores, da cultura, dos ritos e símbolos na moldagem da maneira como as pessoas realmente se comportam no trabalho. Há um forte interesse no modo como as organizações administram a mudança e a inovação.

O modelo 4 é o menos desenvolvido e ainda precisa demonstrar todo o seu potencial. Representa a fusão de idéias de gestão dos setores público e privado, a revitalização dos administradores do setor público por meio do delineamento de uma missão de serviço público

diferente, mas compatível com as noções adquiridas sobre administração de alta qualidade derivadas de práticas bem-sucedidas no setor privado. Isso confere legitimidade ao novo estilo de setor público que afirma ter acabado com os aspectos patológicos do passado, mas que mantém um sentido distinto de identidade e de objetivo.

O sistema organizacional do setor público não está confinado ao objetivo do Executivo do governo central e às organizações de serviços públicos locais, mas também está aberto à influência dos componentes da sociedade civil, que estão gerando formas críticas de discursos organizacional e gerencial (FERLIE *et alii*, 1996).

Pode-se observar que os serviços públicos britânicos passam a ter um caráter mais gerencial, com modelos de gestão guiados pelo mercado, nos quais o Estado é voltado essencialmente para a eficiência governamental. Em termos organizacionais, as grandes organizações burocráticas tradicionais, verticalmente integradas, são desagregadas em um conjunto de organizações separadas – agências executoras -, semi-autônomas, que implementam as políticas públicas e são regidas por contratos de gestão, induzindo a *accountability* (FLEURY, 2001; FERLIE *et alii*, 1996).

2.6.2 O Movimento Norte-Americano

Na década de noventa, nos Estados Unidos, surgiram técnicas e procedimentos administrativos que marcaram esse movimento, tais como: a qualidade total, a reengenharia, o *downsizing* e o redirecionamento do governo, num processo de assemelhar-se ao setor privado.

Segundo Osborne e Gaebler (1998), esse modelo segue dez princípios: governo catalisador; governo que pertence à comunidade, dando a responsabilidade ao cidadão; governo competitivo; governo orientado por missões; governo por resultados; governo atendendo necessidade de clientes e não da burocracia; governo empreendedor; governo

preventivo; governo descentralizado via participação e trabalhos em equipes; e, governo orientado para o mercado.

Esse modelo de “reinventar o governo” dos Estados Unidos foi uma adaptação do modelo empresarial privado, com a atuação do Estado restrita a critérios de eficiência, orientada para resultados e seguindo uma ideologia de mercado, distanciando-se da verdadeira dimensão política do governo, ou seja, da formação de um espírito democrático e público, enfatizando apenas a eficiência da administração (PAULA, 2005).

Como no contexto britânico, o modelo americano mantém o foco na eficiência e padronização de técnicas e ferramentas administrativas das empresas privadas na gestão pública.

2.6.3 Reforma Gerencial do Estado Brasileiro

A modernização do Estado brasileiro foi, principalmente, uma reforma interna inspirada nas administrações públicas gerenciais britânica e americana. Pautando-se por este modelo ideológico, o Estado, voltado para o mercado e para a gestão, provocou, sobretudo, uma redução dos postos de trabalho na administração pública.

Um das características da administração gerencial é a transferência de ferramentas do setor privado para o setor público. Paula (2005) também questiona o fato de que a suposta eficiência existente nas empresas privadas estaria oferecendo opções mais apropriadas para superar a ineficiência administrativa do Estado e a má administração dos recursos públicos. Ao contrário, a inspiração no gerencialismo tem gerado um custo social e institucional para o Estado, uma vez que prioriza objetivos de curto prazo, comprometendo a equidade.

Ademais, a implementação da Nova Administração Pública não confirma a expectativa de redução dos gastos governamentais, pois novas funções têm que ser definidas para atender as atividades de reorganização do aparelho estatal e de regulação dos serviços

públicos transferidos para empresas privadas. A Nova Administração Pública ainda mantém a centralização do poder no topo das organizações e a sua desburocratização é enganadora, se assemelhando a uma burocracia flexível, na qual o poder se encontra disperso e “flexibilizado”, mas, ao mesmo tempo, sendo controlado por mecanismos sutis (PAULA, 2005).

Deve-se às essas condições insatisfatórias da modernização o surgimento de um novo modelo: a administração pública societal. Tal abordagem apresenta como objetivo principal à criação de organizações administrativas efetivas, permeáveis à participação popular e com autonomia para operar em favor do interesse público. Trata-se de estabelecer uma gestão pública que não centraliza o processo decisório no aparelho de Estado e contempla a complexidade das relações políticas.

A proposta dessa nova administração pública prioriza a gestão social na elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas (PAULA, 2005).

No contexto temático, o planejamento participativo pode ser uma eficaz ferramenta nesse processo societal. O planejamento, por ter características impositivas, pode ter dificuldades de um equacionamento justificável, em face das exigências de abertura democrática, sendo facilitadas num processo participativo.

O Planejamento Participativo constitui, segundo o autor, um processo político, um contínuo propósito coletivo, uma deliberada e amplamente discutida construção do futuro da comunidade. Significa, portanto, mais do que uma atividade técnica, um processo político vinculado à decisão da maioria, tomada pela maioria, em benefício da maioria (DEMO, 1980).

As razões para a utilização do Planejamento Participativo na definição dos planos e projetos ou dos programas podem ser resumidas como um apoio considerável para:

- planejar projetos mais consistentes e mais transparentes;
- definir objetivos claros e realistas com base numa análise de problemas que reflita uma situação atual;
- definir indicadores objetivamente comprováveis para acompanhar e avaliar as ações e resultados e objetivos previstos;
- melhorar a comunicação, a integração e a cooperação entre as instituições parceiras, grupos e pessoas envolvidas;
- integrar os diferentes níveis dos parceiros;
- definir as responsabilidades e deveres de todos os parceiros;
- aumentar a probabilidade de êxito do plano;
- aumentar as garantias de sustentabilidade dos efeitos das ações realizadas.

Entretanto, essa ferramenta pode apresentar riscos, tal como o de manipulação. Esta aparente participação ou participação concebida, limitada e vigiada, pode corresponder ao interesse de dirigentes ou agentes externos, como forma de atenuar pressões e tensões e, assim, perpetuar suas posições privilegiadas (CORNELLY, 1980).

O Planejamento Participativo constitui-se em uma tarefa pedagógica, de capacitação progressiva, que demanda insumos na forma de educação e nem tanto na forma técnica. Mas o importante nesse processo é que os dirigentes e servidores aprendam a participar efetivamente da elaboração dos projetos, se capacitem em tarefas técnicas, ajudem na decisão e no crescimento da organização.

3 CARACTERIZAÇÃO DO SETOR E DA EMPRESA

3.1 CARACTERÍSTICAS DO DETRAN/RS

O Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN/RS foi criado em 20 de agosto de 1996 pela Lei Estadual n.º 10.847, iniciou suas atividades em 1º de julho de 1997, que em seu art. 1º dispõe: *“fica criado o Departamento Estadual de Trânsito, como órgão central do sistema estadual de trânsito, sob a forma de autarquia, com autonomia administrativa e financeira”*.

Autarquias são entidades autônomas criadas por lei, com atividade típica de governo, personalidade jurídica pública, capacidade de auto-administração, exceto administração de pessoal, especialização dos fins ou atividades com sujeição a controle ou tutela (PIETRO, 2004).

A mesma lei, em seu art. 2º, define ainda que *“o Departamento Estadual de Trânsito terá como finalidade gerenciar, fiscalizar, controlar e executar em todo o território do Estado, os serviços de trânsito, nos termos da legislação própria”*.

O DETRAN/RS está vinculado a Secretaria de Justiça e Segurança do Rio Grande do Sul, em matéria definida pelo art. 1º do Decreto n.º 36.870, de 20 de agosto de 1996 (AL, 2006). Tem como missão gerenciar e promover ações que possibilitem um trânsito seguro.

3.1.1 Estrutura Geral

O DETRAN/RS executa seus serviços por intermédio de terceirizados credenciados e licenciados, conforme figura abaixo.

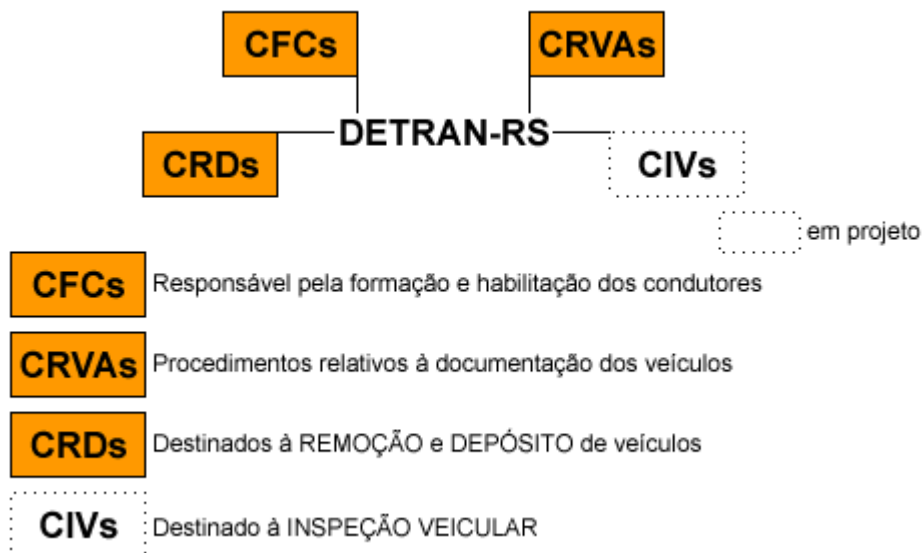


Figura 02 – Estrutura Geral do DETRAN/ RS

Fonte: site do DETRAN/RS

3.1.1.1 CFCS - Centros de Formação de Condutores

Todos os serviços relacionados ao processo de habilitação de condutores e à obtenção da Carteira Nacional de Habilitação são realizados pelos Centros de Formação de Condutores (CFCs), empresas credenciadas pelo DETRAN/RS. O usuário pode optar pelo Centro que convier, podendo iniciar em um centro e concluir em outro, pois são interligados on-line. Dentre os seus serviços, tem-se: Primeira Habilitação; CNH Definitiva; 2ª via da CNH; Mudança de Categoria; Renovação da CNH; Autorização para estrangeiro; Habilitação de Portadores de Deficiência Física; Habilitação com Dispensa de Pagamento; Solicitação de Prontuário; Reabilitação; Alteração de Informações na CNH; Cursos Especiais.

Este foi o primeiro DETRAN, em todo o País, a implantar a estrutura apresentada no Código de Trânsito Brasileiro, de formação de condutores realmente capacitados à direção de veículos automotores. Para isso, o curso de formação teórico-técnica desenvolve os seguintes

conteúdos: direção defensiva; noções de primeiros socorros; proteção ao meio ambiente e cidadania; legislação de trânsito e noções sobre mecânica básica do veículo.

A prática de direção veicular desenvolve os conhecimentos e habilidades sobre: funcionamento do veículo e uso dos seus equipamentos e acessórios; prática da direção defensiva e da direção veicular na via pública e em campo de treinamento para veículo de duas rodas; observância da sinalização de trânsito e regras gerais de circulação, fluxo de veículos nas vias e os cuidados a serem observados.

Objetivando garantir e manter a qualidade da formação, os condutores com suspensão do direito de dirigir devem realizar o curso de reciclagem para:

- Identificar e corrigir falhas na sua forma de conduzir veículos
- Atualizar-se com a legislação vigente e os avanços tecnológicos
- Desenvolver atitudes psicossociais positivas, especificamente quando estiverem no trânsito;
- Recriar no condutor a mentalidade da direção preventiva
- Conscientizar o condutor da importância do respeito ao meio ambiente
- Propiciar noções mais acuradas de primeiros socorros.

Já o condutor que tiver sua carteira cassada, após dois anos da cassação, poderá requerer sua reabilitação, submetendo-se a todas as etapas previstas no processo de primeira habilitação.

A compartimentação do sistema, caracterizada pela ação/integração com organizações públicas e privadas, assegura a seriedade, lisura e eficiência do processo de obtenção da CNH:

- A formação necessária é dada pelo CFC.
- A avaliação é feita pela FATEC - Fundação de Apoio à Tecnologia e Ciência.
- Os dados são processados pela Procergs.

- A impressão dos documentos é feita pela ABNC (American Bank Note Company).
- O envio dos documentos, através da EBCT (Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos).

3.1.1.2 CRVAS- Centros de Registro de Veículos Automotores

Todos os serviços relacionados a veículos são realizados pelos Centros de Registros de Veículos Automotores (CRVAs), que são licenciados pelo DETRAN/RS e funcionam vinculados a alguns Cartórios de Registro Civil das pessoas naturais, entidades de reconhecida idoneidade. Dentre os seus serviços, tem-se: Transferência de Propriedade, Primeiro Emplacamento, 2ª Via do CRLV, 2ª Via do CRV, Alteração de Características, Comunicação de Venda, Liberação de restrições financeiras (alienação fiduciária/reserva de domínio), Liberação de Arrendamento Mercantil (leasing), Troca de Município de Veículo do RS, Troca de Município de Veículo de Outro Estado, Baixa definitiva de veículo como sucata, Mudança de Placa, Certidão de Registro, Alteração de endereço residencial e Alteração do endereço de entrega do CRV e/ou CRLV.

3.1.1.3 CRDS - Centros de Remoção e Depósito

É a empresa privada credenciada ou contratada pelo DETRAN/RS com o objetivo de prestar o serviço de remoção e guarda dos veículos automotores recolhidos pelas autoridades competentes para o Estado.

Hoje existe no Estado 211 (duzentos e onze) CRDs em funcionamento. O veículo pode ser removido por infração de trânsito (medida administrativa); por envolver-se em acidente de trânsito com lesões corporais ou por envolvimento em qualquer tipo de ilícito

penal no qual a autoridade entenda ser necessário ter o veículo à sua disposição para investigações.

A seleção é realizada pelo sistema informatizado do DETRAN/RS, adotando como critério principal o de proximidade do local da remoção e a disponibilidade de equipamento necessário à remoção a ser executada.

3.1.2. Estrutura Organizacional

O gerenciamento do DETRAN/RS é formado pelo Diretor-Presidente, Diretor Técnico e Diretor Administrativo e Financeiro. O quadro de funcionários é formado por técnicos superiores, auxiliares técnicos, assistentes administrativos, adidos, cargos em comissão, estagiário, contratados da FAESP, contratados SUSEPE (apenados) e terceirizados, totalizando 424 (quatrocentos e vinte e quatro) colaboradores.

Os clientes da Autarquia são os condutores, proprietários de veículos e usuários da via pública. Além disso, o Sistema Nacional de Trânsito é composto por órgãos regulamentares, como:

➤ **Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN):** Coordenador do Sistema e órgão máximo normativo e consultivo. É responsável pela regulamentação do Código de Trânsito Brasileiro e pela atualização permanente das leis de trânsito.

➤ **Conselhos Estaduais de Trânsito (CETRANs) e Conselho de Trânsito do Distrito Federal (CONTRANDIFE):** Órgãos normativos, consultivos e coordenadores. Respondem consultas relativas à aplicação das leis;

➤ **Órgãos e entidades executivos de trânsito:**

- ✓ da União: Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN) - tem como obrigação supervisionar, coordenar, controlar e fiscalizar a política do Programa

Nacional de Trânsito. Estão sob seu controle os DETRANs dos Estados e do Distrito Federal.

- ✓ dos Estados e do Distrito Federal: Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN/RS)

- ✓ dos Municípios: Secretarias de Transporte e, em Porto Alegre, Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC); são responsáveis pela fiscalização das infrações de circulação, parada e estacionamento, assim como pela construção, manutenção e sinalização das vias urbanas.

- **Órgãos e entidades executivos rodoviários:**

- ✓ da União: Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER); tem a responsabilidade de construir, manter e sinalizar as rodovias federais e fiscalizar aquelas concedidas à iniciativa privada.

- ✓ dos Estados e do Distrito Federal: Departamento de Estradas e Rodagem (DER) e, no Rio Grande do Sul, Departamento Autônomo de Estradas e Rodagem (DAER); responsável pela construção, manutenção e sinalização das rodovias estaduais e tem como agentes as Polícias Rodoviárias Estaduais.

- **Polícia Rodoviária Federal:** Tem a responsabilidade de fiscalizar o cumprimento das normas de trânsito pelo patrulhamento ostensivo das rodovias federais;

- **Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal:** São responsáveis por executar a fiscalização de trânsito, a partir do momento em que é firmado convênio, e de acordo com este, como agentes do Órgão ou entidades executivas de trânsito ou executivas rodoviárias, concomitantemente com os demais agentes credenciados;

➤ **Juntas Administrativas de Recursos e Infrações (JARIs):** São órgãos de proteção dos direitos do cidadão, possibilitando-lhes a defesa nos casos em que estes se sentirem inconformados com as infrações que lhes são atribuídas (DETRAN, 2006).

3.2 SISTEMA DE FUNCIONAMENTO E ATRIBUIÇÕES ESTRATÉGICAS

A administração burocrática tornou-se inadequada porque, nas últimas décadas, foi marcada por crises e transformações profundas, tanto no campo da administração de empresas quanto no da gestão pública. Max Weber já questionava os méritos da burocracia, pela teoria da dominação, que rotinizava e mecanizava cada aspecto da vida humana, o que teria graves consequências políticas ao minar o potencial de formas mais democráticas de organização (MOTTA e PEREIRA, 1984).

Morgan (1996) e Mintzberg (2003) são altamente críticos em relação ao modelo burocrático, uma vez que as regras, regulamentos, carreiras formais, hierarquias rígidas e centralização não respondem às necessidades de um ambiente competitivo. Mintzberg (2003) questiona fortemente a função do planejamento, em especial, sua forma tradicional – tecnicista, quantitativista, burocrática, autoritária, centralizada e rígida.

Mintzberg (2003) identificou cinco configurações de organizações para mostrar a inter-relação das estruturas organizacionais com as mudanças ambientais: a estrutura simples, a burocracia mecanizada, a forma divisionalizada, a *adhocracia* e a burocracia profissional. Fazendo a análise da configuração do DETRAN/RS, pode-se dizer que se enquadra na forma divisionalizada, caracterizada pela formação de entidades quase autônomas, acopladas por meio de uma estrutura central administrativa. Dessa forma, apresenta-se unidades na linha intermediária agrupada por áreas, como no caso do DETRAN/RS, a Divisões de Veículos, de Habilitação, Administrativa, dentre outras.

A forma divisionalizada, muito próxima da burocracia mecanizada, difere das outras configurações, no que se refere às dimensões do ambiente. Apesar dessa configuração ser comumente encontrada na iniciativa privada, o DETRAN/RS possui fortemente essas características, tendo nos serviços prestados uma especialização horizontal, divididas por público (mercado). O poder se operacionaliza do topo para baixo, sendo os resultados das decisões monitorados pela Direção por intermédio da padronização dos resultados e controle de desempenho.

Entretanto, apesar da forma divisionalizada procurar suprir a deficiência de flexibilidade estratégica da burocracia mecanizada, esta não pode ser considerada como inovadora, pois o foco no controle por meio da padronização de resultados não cria o ambiente e as condições propícias para a inovação (MINTZBERG, 2003).

Um dos aspectos importantes que os estudos sobre as estruturas organizacionais permite constatar é a inexistência de uma estrutura organizacional única que seja efetiva para todas as organizações. Os fatores como estratégia, tamanho, setores, incerteza com relação às tarefas e tecnologia, refletem necessidades diferenciadas de arranjos organizacionais. Nesse sentido, pode-se supor que as organizações, para serem efetivas, necessitam adequar e ajustar a estrutura, tendo como referência diversos fatores contingenciais.

O planejamento pode ser entendido como uma forma burocrática de reduzir esses riscos – o estabelecimento de planos avançados tende a manter a administração inflexível: quanto mais detalhados os planos, maior a inflexibilidade. A construção de uma forma pós-burocrática de realizar o planejamento governamental e a gestão das políticas públicas repousa na necessidade de construir consensos e, especialmente, compromissos em torno das metas acordadas (KEINERT, 2000).

Morgan (1996) destaca a demanda atual por sistemas de gestão flexíveis e formatos organizacionais ágeis, dotados de instância *ad hoc* – não-formais e, eventualmente,

temporárias. Soluções tecnocráticas avançadas, programas de qualidade total, ISOs, PQSP, por exemplo, podem ser úteis para implantar um modelo pós-burocrático na administração pública.

3.3 ANÁLISE DA REALIDADE ATUAL

A reforma gerencial brasileira foi efetivada pelas mudanças estruturais. Nessa reestruturação a dimensão institucional foi dividida em atividades exclusivas e as atividades não-exclusivas do Estado. Dentro das atividades exclusivas do Estado foi criada a agência executiva, que é uma qualificação que pode ser atribuída às autarquias e fundações públicas, que realizam atividades exclusivas do Estado (PAULA, 2005).

O DETRAN/RS foi criado nesta ótica da administração gerencial, descentralizada, informatizada, com quadro mínimo de servidores, com a terceirização dos serviços e com um custo operacional ínfimo em comparação à receita arrecadada (384 milhões no ano de 2006).

A Autarquia pesquisada não possui um planejamento estratégico formal e definido. A Direção, quando questionado na entrevista sobre o planejamento no DETRAN/RS, afirmou que: “tem um planejamento informal e descentralizado, cada área com seu planejamento. O Órgão não tem metas e objetivos formalmente definidos e tem como principal função atender as demandas do setor”. Ainda, segundo depoimentos coletados, os dirigentes sabem da importância do planejamento para o Órgão e admitem não ter tempo para formulá-lo.

A análise da proposta de planejamento do DETRAN/RS foi realizada sobre dados definidos, mas não implementados e nem divulgados aos demais participantes. Tais dados foram elaborados por uma Comissão, composta pelos gerentes de áreas, não tendo a participação da Direção, coordenadores ou demais servidores. O PE foi estruturado com a análise do ambiente interno e externo, definição de missão, instrumentos prescritivos e qualitativos e indicadores de controle.

Quando questionados aos Diretores sobre a preocupação em obter informações sobre as oportunidades e ameaças do ambiente externo e pontos fortes e fracos do ambiente interno, foi mencionado o constante trabalho junto às gerências sobre esses aspectos. Entretanto, as chefias mencionaram nas entrevistas que somente verificam essas informações quando questionados ou solicitados, não mencionando a frequência.

Na atual era, como afirmam os estudiosos do planejamento estratégico, independente do tamanho e ramo de atividade, os dirigentes devem possuir um plano formalizado e não-burocrático para servir como guia de orientação para a tomada de decisão.

Com fundamento no planejamento estratégico, como afirma Oliveira (2005), o dirigente tem condições para responder e refletir sobre os seguintes quesitos:

- Aonde a empresa pretende chegar?
- Como pretende chegar?
- Por que pretende chegar?
- Como está a empresa em relação à sociedade? Quais os seus pontos fortes e fracos?

Quais as oportunidades e ameaças do ambiente direto e indireto? Quais os cenários futuros? Se a empresa não tomar nenhuma decisão hoje, o que pode acontecer com ela nos próximos anos?

- Que postura estratégica deve adotar a empresa de modo geral e para os subsistemas?

- A empresa tinha/tem condições de chegar aonde quer? Considera a realidade interna e externa?

Essas respostas levam à definição da missão. Na entrevista com os Diretores e Chefias, constatou-se que a missão do DETRAN/RS foi amplamente divulgada na *intranet*, em documentos oficiais e eventos. Foi constatado o conhecimento dos demais servidores da missão da Autarquia, mas identificado que não é utilizada como orientadora na definição de

objetivos e metas setoriais. As chefias têm a preocupação em definir objetivos, mas não consideram as forças macroeconômicas ou definem “cenários” ou formulam planos de contingência.

Os instrumentos prescritivos e quantitativos, que são os objetivos, desafios, metas, projetos, programas e planos de ação, e os indicadores de controle foram desenvolvidos no PE da Autarquia, mas sem a anuência das gerências de Credenciamento, Remoção e Depósito e Leilões, áreas de suma importância.

Dessa forma, fica evidente que as etapas do planejamento estratégico não são de conhecimento de todos. No entanto, pode-se inferir das entrevistas que os servidores têm consciência da importância de se definir objetivos e metas. A seguir, discute-se a estrutura valorativa dos dirigentes do DETRAN/RS frente aos seus clientes externos e internos, constatados nas entrevistas.

3.3.1 Identificação da Estrutura Valorativa dos Dirigentes

A identificação da estrutura valorativa dos dirigentes do DETRAN/RS foi resgatada por meio da realização de entrevistas com os Diretores da organização.

Pôde-se perceber que os Diretores demonstram valores relacionados com o perfil político, técnico e de gestor de recursos, o que se torna importante na medida em que pode ajudar a inibir a elaboração e a implementação do planejamento estratégico, isso porque cada Diretor adota um perfil diferenciado, demonstrado pelas observações feitas quando da entrevista de que o Diretor-Técnico e o Presidente estão abertos ao diálogo e às mudanças, enquanto o Diretor-Administrativo não se manifestou a respeito.

A estrutura valorativa da Direção do DETRAN/RS pode ser analisada de dois pontos de vista: um, com relação aos seus clientes externos, e o outro, por observação da relação do dirigente com seus clientes internos, seus colaboradores.

Tratando-se dos clientes externos, segundo os dados coletados, o Diretor-Presidente tem uma postura extremamente pró-ativa, consciente da importância dos cidadãos, definindo como objetivo central a preservação da vida. Ele age como um facilitador, procurando disponibilizar informações e serviços para satisfazer e bem atender.

Com relação aos colaboradores, o dirigente tem uma postura mista no seu modo de trabalhar, planejar, delegar, controlar e coordenar as atividades. As atividades operacionais são delegadas às chefias, sendo discutidos os casos mais relevantes.

Além disso, como não há um planejamento formal, as metas e objetivos não estão internalizadas pelos colaboradores, que, por sua vez, não se identificam e nem se comprometem com os projetos. Em alguns casos, pode-se inferir que impera a visão imediatista e os colaboradores atuam como simples cumpridores de ordens, caracterizando, assim, uma liderança autoritária com características do tipo *laissez-faire*.

Vale salientar que o clima do ambiente de trabalho da Autarquia é excelente, mas nem por isso todos os seus colaboradores são comprometidos com o Órgão. A rotatividade é alta, devido à baixa remuneração e à falta de um plano de carreira, problema mencionado pelos Diretores e pelas chefias. Apesar disso, de acordo com os dados coletados nas entrevistas com as chefias, pode-se dizer que os colaboradores são bastante profissionais e afirmam que trabalham na organização porque “gostam” do trabalho desempenhado.

Pelo exposto, pode-se concluir que prevalece o perfil de *gestores facilitadores*, mas com dificuldades de difundir valores. Para que se possa implementar um processo de mudanças, tendo em vista que o planejamento é um instrumento para alavancar mudanças, os dirigentes deveriam aprender a suportar, guiar, influenciar e administrar essas transformações, devendo ter a capacidade de empreendê-las disseminando de forma integral aos membros e à organização.

A mudança ameaça o estado estável do DETRAN/RS, cuja manutenção para os dirigentes é importante para a existência da organização. Além disso, ela traz consigo uma reformulação nas fronteiras do conhecimento que entram em choque com as capacidades atuais do indivíduo/organização, suscitando/revelando a incapacidade para tratar com a série de inovações/mudanças que podem ser geradas.

Depreende-se que para o planejador é fundamental, como já dito, conhecer antecipadamente a estrutura valorativa dos integrantes da organização para saber se realmente o dirigente principal está disposto a implementar um planejamento estratégico, com o objetivo de alinhar o que é feito e precisa ser feito, alcançando com mais facilidade metas em prol do negócio, da missão, da visão e dos valores institucionais (OLIVEIRA, 2005).

No setor público, não existe competição. Do ponto de vista do ambiente externo, o que há é a pressão social por um bom serviço público. E há eleições periódicas, embora se tenha certa dificuldade em identificar nesse evento um elemento de análise de concorrência. De certa forma, porém, os ocupantes dos cargos de nível mais alto tendem a contaminar os outros com o desejo e o objetivo de fazer bem feito, de fazer melhor. Em geral os cargos mais altos estão sujeitos a um mandato temporário, e não se refere só ao Poder Executivo. O Legislativo também se preocupa com o modo como são administrados os serviços públicos, uma vez que lhe cabe aprovar o orçamento dos órgãos públicos. Os legisladores demonstram uma atenção maior, um real interesse em esmiuçar os detalhes de funcionamento das organizações, em função dessa autoridade legítima que detêm sobre o orçamento.

Em síntese, por meio do diagnóstico estratégico, os envolvidos no processo devem ter condições de verificar as oportunidades e as ameaças, bem como os pontos fortes e fracos da organização em estudo. Estas informações serviriam de base para a resolução das etapas posteriores do planejamento estratégico. As etapas seguintes deveriam ser formuladas em conjunto com as pessoas-chave da empresa pesquisada, mediante entrevistas e reuniões. Para

cada etapa, o pesquisador deve fazer uma exposição breve dos principais conceitos para, num segundo momento, colocar o assunto em debate para fechamento do tema em particular e esclarecimentos de assuntos já decididos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

4.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS

O presente trabalho teve por objetivo geral apresentar uma análise da proposta de planejamento estratégico apresentada ao Departamento Estadual de Trânsito do Estado do Rio Grande do Sul.

O planejamento permite, segundo Oliveira (2005), que se tenha condições dentro de um período administrativo de operar com o presente e o futuro a curto e médio prazo. Além disso, visualiza-se o relacionamento dos órgãos, como de qualquer outro tipo de organização, com o ambiente externo. A Autarquia mantém relações com o ambiente, direta e indiretamente, quer com seu público interno (colaboradores), quer com seu público externo (organizações públicas e privadas, dentre outros).

Elenca-se, a seguir, as etapas consideradas essenciais do Planejamento Estratégico, baseados em renomados autores, no perfil apresentado nas entrevistas com as gerências e Diretores, para que se atinja, efetivamente, o objetivo do DETRAN/RS de promover ações que possibilitem um trânsito seguro.

De acordo com a metodologia de Oliveira (2005) a primeira etapa é o diagnóstico estratégico, que determina “como se está” ou “onde se está”. Esta fase é realizada com o auxílio de pessoas representativas dessas informações, procedendo a uma análise interna – pontos forte e pontos fracos-, e externa – oportunidades e ameaças.

No Planejamento Estratégico do DETRAN/RS, tal etapa foi contemplada, mas, nas entrevistas com as chefias do Órgão foi identificada a não-participação de algumas áreas-chave. Como a Autarquia tem uma estrutura de forma divisionada, por áreas, é primordial a participação de todas elas na elaboração dessas análises. Nessa etapa, percebe-se como o planejamento participativo agiria no êxito desse processo e como o aprendizado poderia ser desenvolvido.

No planejamento participativo as etapas seguem as definidas no planejamento estratégico tradicional. Mas o que planifica a participação é a presença ativa, consciente, deliberada e decisiva dos servidores, através das chefias que possuem o conhecimento da realidade que é co-participado com os demais integrantes.

Nesse sentido, a definição da Missão ajuda o dirigente a concentrar e/ou a redirecionar os esforços para o foco principal de sua organização. Evita, assim, a pulverização de esforços e de recursos, visando a obter maior eficiência (OLIVEIRA, 2005). O DETRAN/RS tem uma missão clara e definida, devendo ser contextualizada no planejamento e observada nos projetos estratégicos da Autarquia. Importante aspecto analisado é a necessidade de desenvolver a missão com base nos valores e na cultura organizacional mediante a atuação efetiva dos colaboradores na sua elaboração.

Para assegurar o desenvolvimento desse planejamento estratégico, conforme Vasconcellos Filho (1985), é importante a elaboração de um Plano Contingencial, ou seja, um plano reserva, caso ocorram mudanças radicais no ambiente. Esse plano ou análise de cenários, não foi descrito no PE do DETRAN/RS. A análise ambiental, por meio do instrumento "Cenários", oferece à organização uma revisão de situações futuras e as respectivas probabilidades de ocorrência de mudanças e confirmação de tendências.

Outra etapa é a definição dos objetivos e metas. Os objetivos são os resultados esperados da atuação da organização. São alvos perseguidos por meio da canalização de

esforços e recursos, ou, como diz Ansoff (1990), são padrões (qualitativos) de desempenho presente e futuro que possam ser medidos e que a organização deseja alcançar. Quando esses padrões são quantitativos, são chamados de Metas. Os objetivos e metas foram definidos com a participação restrita às chefias, devendo ter a participação de todas as áreas da Autarquia, Direção, servidores, terceirizados e representantes da comunidade.

Se o DETRAN/RS se limitar a gerenciar, por si só, o Sistema Estadual de Trânsito, pode-se afirmar que o Órgão não está preocupado com o benefício ou com a responsabilidade social das ações preventivas. Então, tem-se que levar em conta e realizar cruzamentos entre as três dimensões: gerenciamento, fiscalização e implementação de ações preventivas na educação para o trânsito. Se, ao se perguntar o que se deve fazer, a resposta ficar restrita à fiscalização, chega-se à conclusão que a Organização está-se prendendo a isso por si só, e não aos benefícios proporcionados pelos serviços que podem ser oferecidos a comunidade. Além disso, pode ser benéfico para a Autarquia o estabelecimento de alianças com outras organizações para favorecer a troca de experiências e o incremento nas ferramentas utilizadas.

Uma vez concluído o diagnóstico, o dirigente com conhecimento da base estratégica corporativa (negócio, missão, visão, valores e objetivos estratégicos) têm condições para estabelecer os planos de ações para atingir os objetivos da organização. As estratégias indicarão como cada área funcional da organização participará do esforço total para atingir os objetivos, respeitando o que foi definido nas etapas anteriores (VASCONCELLOS FILHO, 1985). As estratégias foram descritas, apresentando as mesmas deficiências dos objetivos e metas. Baseada apenas nos objetivos, as estratégias no PE do DETRAN/RS não levaram em consideração os valores, recursos e cultura da organização.

Uma etapa importante definida pelo autor Tavares (1991) é a previsão do orçamento, etapa não prevista no Planejamento da Autarquia, apesar de ser um órgão estadual e regida pelas regras da Lei de Responsabilidade Fiscal n.º 101 de 2000. O orçamento deve descrever

as funções e operações de todas as áreas da organização envolvidas com algum tipo de necessidade de recursos financeiros, para fazer frente às despesas com custeio ou com investimentos. Todo plano, programa ou projeto precisa ser detalhado, para que a contrapartida financeira possa ser estimada, alocada e controlada.

Estabelecido os objetivos, metas, estratégias e o orçamento, o dirigente já dispõe de condições para implementá-las. Dos dados coletados pode-se verificar que a implementação não foi realizada e nem prevista no caso do planejamento do DETRAN/RS, apesar da importância de ser feita com muito cuidado para que não se atinjam estratégias sem relevância para o público interno e externo. Para auxiliar o Órgão nessa implementação seria importante definir um cronograma de atividades, envolvendo todos os colaboradores, conforme sugerido no Quadro 1, p. 37, deste projeto.

Deve-se verificar, também, como as estratégias podem ser controladas e avaliadas. O controle torna-se importante na medida em que pode favorecer e/ou dar ao dirigente informações do andamento do sistema, para, então, procurar corrigir os eventuais desvios. A avaliação deve ser feita com vistas a aperfeiçoar o sistema ou as estratégias implementadas, favorecendo a retroalimentação do sistema da organização. A empresa é uma organização viva e não apenas uma processadora de serviços separada das necessidades da sociedade (OLIVEIRA, 2005).

Independente da metodologia utilizada, tem-se consciência de que as fases não devem ser analisadas de modo isolado em todo o processo de planejamento. Em contrapartida, a organização está sempre apta a alterar o rumo da sua estratégia para atingir uma meta preestabelecida, tornando o planejamento flexível, no intuito de otimizar os resultados propostos. Os parâmetros organizacionais devem ser dinâmicos e inovadores, evitando a rigidez e impedindo que estes se tornem ultrapassados.

Assim sendo, a Autarquia deve ter o denominado “pensamento estratégico”, onde a contínua melhoria de métodos e processos é fator preponderante para a manutenção e possibilidade de ampliação das organizações. Assim como as escolas descritas por Mintzberg *et alii* (2000) evoluíram, dando origem a outras mais complexas, a administração estratégica também se modifica e adapta a novas concepções. Os fatores internos e externos devem ser continuamente mensurados e adaptados frente às mudanças do ambiente externo. Embora as metas estejam previamente definidas, os meios não são definitivos. O futuro de longo prazo é somente respondido quando o mesmo se fizer presente.

Em que pese os fatores acima elencados, pode-se depreender da pesquisa e pelo perfil descrito pelas entrevistas que a organização examinada tem o que é mais importante para a mudança: a força de vontade de seus funcionários aliada com a da Diretoria que, por sua vez, mostra-se aberta para novas técnicas de trabalho. Tendo em conta esses fatores, certamente a experiência dos profissionais e o aprendizado com o passado, de alguma forma, influência definitivamente nos resultados finais e nos meios. A capacitação técnica pode direcionar as estratégias adotadas e os passos incrementais tomados. O processo decisório depende destes dois fatores: o aprendizado com experiências passadas e as expectativas futuras. Com base no aprendizado e na capacitação técnica dos analistas as expectativas podem ter um desvio menor nos seus resultados.

Nesse processo decisório, a equipe responsável pela elaboração e avaliação, não deve se basear apenas em dados estatísticos, indicadores e estudos formais, mas também em dados qualitativos, percepções subjetivas e participação ativa dos colaboradores. Os diagnósticos estratégicos devem ser feitos igualmente com a direção, as gerências e servidores e, de preferência, discutidas em fóruns, e reuniões públicas, em que qualquer pessoa, interna e externa, possa ajudar na descrição da realidade da Autarquia.

O mesmo acontece no processo de definição de objetivos, estratégias e planos do Órgão, com base nas ameaças, oportunidades e necessidades dos participantes e da comunidade. Nesse processo usa-se sessões em grupos por tema, estimulando os participantes a expressar seus modelos mentais em discussões, verbalizando suas expectativas e temores. A estruturação visualizada de idéias é uma técnica que serve para promover o envolvimento das pessoas numa discussão, gerenciar conflitos e buscar os objetivos propostos por meio de negociação e construção do consenso. O importante nesse processo é que todos aprendam fazendo, e possam avaliar devidamente as propostas, implementar, controlar e reavaliar esse planejamento (CORNELLY, 1980).

Porém, muito importante é lembrar que o planejamento não deve ser encarado como um processo rígido que deva ser seguido à risca. Pelo contrário, importante tomar o planejamento como uma ferramenta flexível adaptável às variações internas e externas à empresa. O planejamento deve maximizar os resultados e minimizar as deficiências da organização de maneira contínua e não linear.

Por fim, o planejamento deve ser visto como um processo de aperfeiçoamento contínuo e de aprendizado para a organização, podendo estar sempre se reciclando, e ainda, alinhando as estratégias em relação aos objetivos e orçamentos para consagrar as metas, bem como o negócio, a missão, a visão e os valores perseguidos, visando a atingir o objetivo maior da organização – a defesa da vida.

4.2 RECOMENDAÇÕES

Em decorrência do trabalho desenvolvido, pode-se recomendar o seguinte:

a) Novas pesquisas podem ser desenvolvidas por setor do DETRAN/RS com o intuito de verificar quais estratégias os gestores estão implementando para assegurar a sobrevivência da organização.

b) Novas pesquisas podem ser desenvolvidas por setor como forma de se verificar o sistema de coleta de informações internas e externas utilizadas pelos gestores para incentivar a mudança e a inovação.

c) Novas pesquisas podem ser desenvolvidas por setor com o objetivo de analisar a metodologia utilizada para a elaboração de planejamento estratégico junto ao DETRAN/RS.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACKOFF, R. L. **Planejamento empresarial**. Rio de Janeiro: LTC, 1976.

AL, Constituição Estadual (1991). Legislação Estadual. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br>. Acesso em 25 set de 2006.

ANDRADE, J.A.; USSAN, J. L. M.; KLERING L.R.. **Avaliação de políticas públicas em análise**: o caso do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB. In: Encontro Anual da Anpad, XXV, 2001, Campinas.

ANDREWS, K.R. **Concepto de estrategia de la empresa**. Barcelona: Navarra, 1977.

ANSOFF, H. I. **Administração estratégica**. São Paulo: Atlas, 1983.

_____. **Estratégia empresarial**. São Paulo: McGraw-Hill, 1979.

_____. **A nova estratégia empresarial**. São Paulo: Atlas, 1990.

CORNELY, S. A. **Subsídios sobre Planejamento Participativo**. Subsídios ao Planejamento Participativo - Textos selecionados. Brasília: Ministério da Educação e da Cultura, 1980.

DEMO, P. **Planejamento Participativo – Elementos de uma Discussão Preliminar**. Subsídios ao Planejamento Participativo - Textos selecionados. Brasília: Ministério da Educação e da Cultura, 1980.

DETRAN, Departamento Estadual de Trânsito do Estado Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.detran.rs.gov.br>. Acesso em 25 set de 2006.

FERLIE, E.; ASBURNER, L.; FITZGERALD, L.; PETTIGREW, A. **A Nova Administração Pública em Ação**. 1ed., Brasília: UNB, 1996.

FLEURY, S. **Reforma del Estado**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 35, n.5, p. 7-48, 2001.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1996.

GLUCK, F.W. *et alii*. **Administração estratégica e vantagem competitiva**. Negócios em Exame. São Paulo, 25 mar., p. 35-46, 1981.

GREMAUD, A. P.; SAES, F. A. M.; TONETO JUNIOR, R. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Atlas, 1997.

HSM Management. Número 31 – Março-Abril 2002. Páginas 138-142.

HUERTAS, F. **Entrevista com Carlos Matus – Método PES**. São Paulo: FUNDAP, 1996.

KEINERT, T. M. M. **Administração Pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas**. 1 ed., São Paulo: FAPESP, 2000.

_____. **O que é administração pública no Brasil?** In: Encontro Anual da Anpad, Florianópolis, 1994.

KOTLER, P. **Administração de Marketing**. 10º ed., São Paulo: Prentice-Hall, 2000.

LACERDA, A. C. *et alii*. **Economia brasileira**. 2 ed., São Paulo: Saraiva, 2005.

LAKATOS, E.M., MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1982.

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

_____. **Criando Organizações Eficazes: estruturas em Cinco Configurações**. São Paulo: Atlas, 2003.

MORGAN, G. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996.

MOTTA, F. C. P.; PEREIRA, L. C. B. **Introdução à Organização Burocrática**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

NAE, Núcleo de Assuntos Estratégicos (2006). NAE da Presidência da República. Disponível em: <http://www.nae.gov.br>. Acesso em 05 de outubro de 2006.

OLIVEIRA, D. P. R. **Excelência na administração estratégica: a competitividade para administrar o futuro das empresas**. São Paulo: Atlas, 1999.

_____. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e prática**. São Paulo: Atlas, 2005.

OLIVEIRA, J. A. P. **Desafios do Planejamento em Políticas Públicas: diferentes visões e práticas**. Revista de Administração Pública. v. 40, n.º 2, pp. 273-288, março/abril, 2006.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. Brasília: MH Comunicações, 1998.

PAULA, A.P.P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2005.

PIETRO, M. S. Z. Di. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2004.

PORTER, M. E. **Vantagem Competitiva: criando e sustentando um desenho superior**. Rio de Janeiro: Campos, 1996.

ROESCH, S. M. A. **Projetos de Estágio e de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 1999.

RUDIO, F.V. **Introdução ao projeto de pesquisa científica**. Petrópolis: Vozes, 1982.

RUIZ, J.A. **Metodologia científica: guia para eficiência nos estudos**. São Paulo: Atlas, 1979.

SENGE, P. **A quinta disciplina: arte, teoria e prática da organização de aprendizagem**. São Paulo: Best Seller, 1999.

TAVARES M.C. **Planejamento estratégico: a opção entre sucesso e fracasso**. São Paulo: Harbra, 1991.

THOMPSON, Jr., A.A; STRICKLAND III, A.J. **Planejamento Estratégico: elaboração, implementação e execução**. São Paulo: Pioneira, 2003.

VASCONCELLOS FILHO, P. & MACHADO, A.M.V. **Planejamento estratégico: formulação, implantação e controle**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1982.

VASCONCELLOS FILHO, P. **Planejamento estratégico para a retomada do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1985.

VASCONCELLOS FILHO, P. De., PAGNONCELLI, D. **Construindo Estratégias para vencer: Um método prático, objetivo e testado para o sucesso da sua empresa**. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

ZACCARELLI, S. B. **Estratégia e Sucesso nas Empresas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2002.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ARGYRIS, C. **Enfrentando defesas empresariais: facilitando o aprendizado organizacional**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. 6.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

BUKOWITZ, W. R.. **Manual de gestão do conhecimento : ferramentas e técnicas que criam valor para a empresa**. Porto Alegre, RS: Bookman, 2002.

CERTO, S. C.. **Administração estratégica: planejamento e implantação da estratégia**. São Paulo: Makron, 1993.

FOUCAULT, M.. **Microfísica do poder**. 22. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2006.

GRUPPI, L. **Tudo começou com Maquiavel: as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci**. 15. ed. Porto Alegre: L&PM, 1998.

HARTMANN, L. F. P. **Planejamento estratégico para o... gerenciamento da inovação: uma nova abordagem** 10. ed. Tubarão: Copiart, 2006.

HUERTAS, F. **O método PES : entrevista com Carlos Matus**. São Paulo: Fundap, 1996.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. **Governança Pública: o novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?** Revista de Administração Pública. v. 40, nº3, pp. 479-499, maio/junho, 2006.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Brasília: IPEA, 1993-1997.

_____. **Adeus, senhor presidente: governantes governados**. São Paulo: Fundap, 1997.

_____. **Política, planejamento e governo**. Brasília: IPEA, 1993-1997.

SANTOS, C. S. **Introdução à gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SAUVEUR, G. B. **O planejamento estratégico em organizações públicas**. In: Cadernos da controladoria., Rio de Janeiro Rio de Janeiro: Prefeitura Municipal. Controladoria Geral do Município, 2003. Ano 3, n. 1, mar./2003.

THOMPSON, J. D. **Dinâmica organizacional: fundamentos sociológicos da teoria administrativa**. São Paulo: McGraw-Hill, 1976.

ANEXO I

ROTEIRO DE ENTREVISTAS COM DIRETORES

- 1- Existe por parte do DETRAN/RS a preocupação em se desenvolver o planejamento estratégico? Quais são os indícios dessa preocupação?
- 2- A Direção procura obter informações sobre as oportunidades e ameaças que o ambiente externo pode oferecer a Autarquia? Se sim, como é feito?
- 3- A Direção procura obter informações sobre os pontos fortes e pontos fracos do Órgão? Se sim como é feito?
- 4- Como a Direção vê a os clientes externos e internos?
- 5- A missão foi declarada a todos os funcionários da empresa e encontra-se registrada?
- 6- A Direção ou Chefias estabelece objetivos? Se sim, são divulgados? Como?
- 7- A Autarquia tem regulamentos, políticas ou normas registradas?
- 8- São desenvolvidas estratégias? Se sim, como? Existe algum método de controle?

ANEXO II

ROTEIRO DE ENTREVISTAS COM AS CHEFIAS

- 1- Existe por parte desta Chefia a preocupação em desenvolver o planejamento estratégico? Quais são os indícios dessa preocupação?
- 2- A Divisão procura obter informações sobre as oportunidades e ameaças dentro da sua área, que o ambiente externo pode oferecer a Autarquia? Se sim, como é feito?
- 3- A Chefia procuram obter informações sobre os pontos fortes e pontos fracos da sua Divisão? Se sim, como é feito?
- 4- A sua Divisão estabelece objetivos? Se sim, são divulgados? Como?
- 5- A sua Divisão desenvolve estratégias? Se sim, como? Existe algum método de controle?
- 6- A Chefia tem consciência de que forças macroeconômicas afetam sua empresa? Como afetam?
- 7- Os projetos da sua área, caso existam, são convencionados no Órgão ou estão mais relacionados à visão do gestor?