

Considerações sobre planejamento estratégico na gestão pública: parâmetros e mudanças.

Miler Franco D'anjour¹ Renata Laíse Reis de Souza^{1,2} Mauro Lemuel Alexandre^{1,2} Miguel Eduardo Moreno Añez^{1,2}
milerdanjour@yahoo.com.br rlrsoouza@yahoo.com.br Mauro_alx@yahoo.com.br Anez1957@yahoo.com.br

1. Faculdade de Natal (FAL) - Natal, RN, Brasil

2 Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) – Natal, RN, Brasil.

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo analisar a sistemática de planejamento estratégico em órgãos públicos, considerando parâmetros utilizados e possibilidades de mudanças. A metodologia buscou, através de estudo de casos múltiplos por meio de observação participante, análise documental e entrevistas, estudar os modelos de planejamento estratégicos desenvolvidos pelas Delegacias Regionais do Trabalho nos estados. Os resultados apontam para um modelo de planejamento baseado no tradicional método de SWOT, desenvolvido para um ambiente organizacional estável, o que atende os objetivos da DRT, entretanto, limita, em parte, o processo de concepção de estratégia baseado na evolução dos novos modelos teóricos de formulação de estratégia voltada para um ambiente turbulento e de rápidas mudanças. Em relação à estrutura, existe uma padronização na qual as DRTs seguem a estrutura desenvolvida pela DRT/CE. Quanto à análise dos pontos divergentes dos modelos e práticas de planejamento frente aos novos parâmetros, as DRTs apresentam um modelo tradicional no qual não apresentam uma grande capacidade de resposta. Contudo, pode-se verificar que a sistemática utilizada por instituições públicas em geral, se apresenta de forma tradicional, a partir de modelos clássicos de planejamento estratégico.

Palavras-chave: planejamento, estratégia, mudança, DRT

1. PARTE INTRODUTÓRIA

Nos dias de hoje, o planejamento vem sendo cada vez mais utilizado na gestão organizacional e todos os setores de uma empresa procuram desenvolver melhor as suas atividades de forma que possam, a cada dia, otimizar o uso dos seus recursos. Essa prática se dá por meio de técnicas de planejamento.

O termo planejamento, além de empregado de forma comum na área de administração, aparece igualmente ligado à estratégia, como planejamento estratégico, o qual foi incorporado no ambiente organizacional em um contexto de estabilidade onde as mudanças eram lentas e graduais. O processo de estruturação desse tipo de planejamento se dá com a utilização da metodologia SWOT, na qual se destaca a avaliação dos ambientes interno e externo da organização.

Com a evolução organizacional, observa-se um desenho ambiental bem diferente do vivenciado em meados do século passado. As mudanças vêm se apresentando de forma rápida e desordenada (HAMEL,2000).

Com o advento do processo de integração entre as diversas nações, denominado de globalização, as distâncias entre as nações vêm se reduzindo à velocidade de um clique, as transações via rede vem levando as organizações, tanto na esfera privada como pública a se

conectarem a grande rede para conseguir se posicionar em um mundo onde a velocidade das informações é que determina as diretrizes das organizações.

Nessa era informacional onde o termo velocidade é uma expressão que significa custos para todo tipo de organização, a sociedade vem se articulando e se conscientizando do seu papel como também do papel do Estado. E este, para atender essas novas demandas sociais, vem buscando novas técnicas gerenciais onde a formação do planejamento estratégico é um modelo que vem sendo utilizada em larga escala pelos gestores de órgãos públicos.

As organizações públicas vêm investindo pesado em sistemas para dar suporte as suas novas demandas. A lógica de governo eletrônico vem sendo difundida entre os usuários que buscam rapidez e eficácia das transações com o Estado.

O governo vem, a cada dia, se posicionado como empresa, prezando pela seriedade dos seus serviços, bem como um rígido controle dos seus gastos, de forma que possa evitar qualquer tipo de desvio por parte dos seus gestores. No entanto, a realidade da gestão pública brasileira não é indiferente a esse cenário de mudanças, apenas poucas organizações vêm se adequando a tal contexto. Muitas instituições públicas e privadas ainda utilizam modelos pouco aplicáveis a esse contexto como é o caso do modelo SWOT.

Tendo em vista esse contexto de turbulência e mudanças, as organizações públicas do país necessitam atentar para esses novos parâmetros e diretrizes de planejamento estratégico.

O presente estudo tem como objetivo analisar a sistemática de Planejamento Estratégico em instituição pública, considerando parâmetros utilizados e possibilidades de mudanças. Além dessa parte introdutória este artigo será composto de pelo referencial teórico, no qual serão discutidos conceitos sobre planejamento, estratégia e gestão pública, a metodologia, a análise dos resultados, conclusão e referências.

2. PLANEJAMENTO, ESTRATÉGIA E GESTÃO PÚBLICA

2.1. VISÃO GERAL DE ESTRATÉGIA

O termo estratégia norteia todo o processo de evolução da humanidade, aplicando-se, em essência, em cada tipo e organização desenvolvida pelo homem, de modo a obterem-se vantagens em um processo intensificado de disputa por posicionamento e vantagens seja na guerra, entre nações, ou na disputa por mercado, entre empresas.

No decorrer do tempo pôde-se observar uma evolução da definição ao termo, onde é deixada de lado a visão de estratégia como plano, e passa-se a ver a estratégia como um processo de atividade contínua, abrangendo toda organização e seu ambiente por meio da cooperação entre partes. Assim Andrews (1980 apud MINTZBERG; QUINN, 2001, p. 58) define estratégia como sendo:

[...] padrão de decisões em uma empresa que determina e revela seus objetivos, propósitos ou metas, produz as principais políticas e planos para a obtenção dessas metas, e define a escala de negócios em que a empresa deve se envolver, o tipo de organização econômica e humana que pretende ser e a natureza da contribuição econômica e não-econômica que pretende proporcionar a seus acionistas, funcionários e comunidades.

Ampliando ainda essa visão, Ansoff (1991) afirma que uma organização necessita definir um sentido a sua busca e criação de novas oportunidades, sendo assim, ele define estratégia como um dos vários conjuntos de normas de decisão que direcionam o comportamento de uma empresa.

Para Hamel e Prahalad (1995), o conceito de estratégia está diretamente relacionado com mediadas concebidas em uma situação presente, por meio do que ele chama de arquitetura estratégica, visando interceptar o futuro, isto é, construir as oportunidades futuras, por meio de um desenho estratégico bem definido.

Com isso, pode-se entender que existe uma convergência do conceito de estratégia para a crescente necessidade do uso da mesma no mundo organizacional, pois esta oferece aos gestores organizacionais a possibilidade de lidar com as incertezas e riscos, de forma que possam estabelecer simultaneamente relações de colaboração e competição sustentável com seus concorrentes, possibilitando aos mesmos gerirem com efetividade os recursos limitados, visando não apenas atingirem suas metas e objetivos, mas garantirem a sua sobrevivência nesse ambiente caótico.

2.2 CONCEITOS E EVOLUÇÃO DE PLANEJAMENTO E ESTRATÉGIA

O Planejamento Estratégico é definido por Oliveira (1991, p. 32 – 33) como sendo: “[...] um processo gerencial que possibilita ao executivo estabelecer o rumo a ser seguido pela empresa, com vistas a obter um nível de otimização na relação da empresa com seu ambiente.” Todavia, existem autores que descrevem o planejamento estratégico não como uma técnica, mas como um conceito, a exemplo de Drucker (1998) que definiu planejamento estratégico como o planejamento do futuro a longo prazo, para a empresa, incluindo a fixação dos principais objetivos globais, a determinação dos caminhos básicos a usar na persecução desses objetivos e os meios a empregar para conseguir os recursos necessários para tanto.

Após conceituado o planejamento estratégico, serão apresentadas, algumas das principais metodologias, que marcaram o processo de formulação desse tipo de planejamento.

Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) apresentam, no seu livro “Safári da Estratégia”, três escolas onde consideram como relevante o modelo de planejamento estratégico, dentre elas, pode-se destacar a escola da concepção que vê a estratégia como uma um processo de desenho informal que consiste na busca de alinhamento entre as capacidades internas e as possibilidades externas, nessa escola, destaca-se o uso de uma das noções mais utilizada no processo de formulação do planejamento estratégico que é o SWOT.

Tomando por base um contexto de grande turbulência, onde tanto o processo competitivo quanto as incertezas do ambiente vem se acentuando gradativamente, é válido relatar que esses modelos de planejamento estratégico apresentados anteriormente como ferramenta de trabalho, são tidos como técnica ultrapassada na área de estratégia, sendo isto aceito por vários autores. As críticas ao planejamento estratégico são admitidas inclusive por Ansoff et al. (1977, p. 39), ao afirmar que experiências em empresas têm demonstrado que os preceitos do planejamento estratégico são difíceis de serem implantados na prática.

Esse modelo de planejamento “incrementalista” em meio às incertezas e mudanças do mundo organizacional dificilmente apresenta valor agregado, sendo eficiente apenas em ambientes de relativa calma. Hamel e Prahalad (1995 p. 137-138) afirmam que: “Para ampliar a previsão do setor e desenvolver uma arquitetura estratégica de apoio, as empresas precisam de uma nova perspectiva sobre o que significa ser estratégica.”

O novo modelo, baseado na arquitetura organizacional, enfatiza a concepção da estratégia como modelo de aprendizado organizacional quebrando com o modelo formal de criação de estratégia que pregava a participação apenas do setor de planejamento com seus sistemas formais de informação, desconsiderando no processo a “sabedoria coletiva da empresa.”

Finalmente, Prahalad (2004 p. 233) apresenta um novo paradigma que completa o ciclo para formulação de estratégias para um futuro competitivo. Para ele, em um mundo de co-criação:

[...] a estratégia é um processo de experimentação contínua, de redução do risco, de compressão do tempo, de minimização dos investimentos e de maximização de impacto no mercado. A estratégia deve ser um processo de inovação e descoberta.

Prahalad (2004) fecha seu pensamento afirmando que para qualquer organização que queira sobreviver, nesse contexto de incerteza, necessita estar inserida no mercado de forma colaborativa em um processo que permita aos gerentes utilizar-se mais da criatividade para poder competir dentro desse ambiente.

Pode-se entender que a abordagem tradicional de o planejamento estratégico, devido às intensas mudanças ambientais e necessidade de respostas às demandas organizacionais em tempo real, vem perdendo sua utilização prática por se tratar de um modelo documental e de difícil implementação, em contrapartida vem emergindo uma moderna lógica de onde se vê a estratégia como um processo de inovações e descobertas. Assim, verifica-se que a estratégia em contexto empresarial não acabou, apenas mudou de rumo.

2.3 GESTÃO PÚBLICA

A Gestão Pública, segundo Graham Jr. e Hays (1994), está ligada diretamente às atividades administrativas que ocorrem dentro das agências governamentais, ou seja, enquanto o papel da administração pública é formular políticas, a função do gerenciamento público é a de executar essas políticas de forma eficiente.

A gestão, em órgãos da administração pública direta, está presente no país desde o período colonial e vem acompanhando a evolução deste até os dias de hoje. O legado herdado desse período, onde se tinha uma estrutura pública frágil e desarticulada, apresenta fortes reflexos hoje, onde se verifica um acentuado aumento quantitativo dos serviços prestados a sociedade, em contrapartida, em termos qualitativos, pouco se tem melhorado.

De acordo com Graham Jr. e Hays (1994) isso se deve, em parte, pela falta de gestores públicos motivados e comprometidos com a estrutura pública. Outro fator importante é caracterizado pelo grande déficit de servidores nos órgãos e o aumento excessivo de usuários em busca de respostas rápidas e efetivas.

As organizações apresentam uma estrutura extremamente centralizadora em que o processo decisório é feito de forma verticalizada. Onde os gestores de baixo escalão tem a sua autonomia decisória suprimida, limitando-se a cumprir as normas impostas pelo regimento da instituição, que, em muitas situações encontram-se fora do contexto atual.

Para amenizar esse fenômeno, Graham Jr. e Hays (1994) propõem um realinhamento das áreas relacionadas com o planejamento, organização, gestão de pessoas, direção, coordenação, prestação de contas e orçamento. Esse alinhamento das áreas, são observadas em várias organizações do país tanto pelas ferramentas de controle orçamentário e de gestão impostas pelo Tribunal de Contas da União, quanto por meio do Programa de Qualidade do Governo Federal que apresenta diretrizes para que essas organizações possam dar um salto quantitativo e qualitativo nos seus modelos de gestão.

Assim, a gestão pública brasileira, em meio a tantas dificuldades estruturais, vem evoluindo, mesmo lentamente. Todavia, com as reformas do Estado e as reestruturações das legislações não aplicáveis ao contexto atual espera-se avanços significativos em um futuro próximo.

3. METODOLOGIA

Devido à necessidade de se analisar os novos parâmetros e mudanças de planejamento estratégico na gestão pública, a presente pesquisa utiliza, como método de investigação, o estudo de caso, onde Yin (1989 apud Bressan, 2000 p. 2) define esse método como “[...]uma inquirição empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real, quando a fronteira entre o fenômeno e o contexto não é claramente evidente e onde múltiplas fontes de evidência são utilizadas.”

No tocante a sua natureza, o procedimento utilizado para delinear a pesquisa é o estudo de casos múltiplo; onde, Yin (2001) defende que evidências de casos múltiplos são reconhecidos como mais fortes do que as evidências de caso único.

Em relação à condução da investigação, esse estudo caracterizar-se pelo uso de dados qualitativos onde Roesch (1999) define este tipo de pesquisa, como sendo:

[...] apropriada para a avaliação formativa, quando se trata de melhorar a efetividade de um programa, ou plano, ou mesmo quando é o caso da proposição de planos, ou seja, quando se trata de selecionar as metas de um programa e construir uma investigação...

Baseando-se na necessidade de se analisar um modelo definido pelas entidades investigadas, este estudo se pautará no tipo de pesquisa exploratória-descritiva. Esta converge para um estudo empírico, que possibilita o entendimento da realidade do fenômeno pesquisado. Por outro lado, a pesquisa do tipo descritiva vem identificar as características específicas desse mesmo fenômeno.

O processo de escolha do universo populacional desta pesquisa se deu pela necessidade de se estudar organizações públicas que adotam o método de planejamento estratégico como forma de elaboração e execução das estratégias.

Para identificar as organizações que iriam compor o universo do estudo, primeiro, foi analisada uma lista composta por instituições participantes do Premio Nacional da Gestão Pública – PQGF, o qual adota como um dos critérios para premiação, a elaboração do planejamento estratégico. Por meio desta análise, foi possível identificar as instituições públicas que adotam esse tipo de metodologia para formulação das estratégias.

Em um segundo momento, foi feita uma análise de questões relacionadas à redução de despesas e tempo para execução da pesquisa de forma que a escolha do universo contribuísse efetivamente para se atingir os objetivos da pesquisa. Assim, o universo populacional deste estudo será composto pelas Delegacias Regionais do Trabalho órgãos estaduais pertencentes ao Ministério do Trabalho e Emprego.

Para esse estudo, o tipo de amostragem adotado é caracterizado pelo tipo não probabilístico intencional. Esse método justifica-se por razões relacionadas à viabilidade do estudo no que diz respeito tanto ao tempo, como aos recursos utilizados para a execução da pesquisa e a disponibilidade das organizações em ceder as informações necessárias para que se possam atender as necessidades da pesquisa.

Além desses fatores, também foi analisado o histórico das organizações no que diz respeito à capacidade administrativa e posicionamento estratégico junto ao Ministério do Trabalho e Emprego.

Sendo assim, foram estudados os casos das Delegacias Regionais do Trabalho nos estados do: Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, Ceará, Paraíba, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul e Maranhão.

Para efeito desta pesquisa, o processo prático de coleta de dados se deu por meio de documentação, observação participativa e entrevista.

A técnica de documentação se deu no primeiro momento por meio de pesquisa bibliográfica onde se buscou em livros, artigos, periódicos e Internet, diversos tipos de publicação relacionadas com o assunto estudado. Assim, Trujillo, 1974 (Apud LAKATOS E MARCONI, 1996, p.66) defende que a pesquisa bibliográfica apresenta como objetivo conceder ao pesquisador “[...] o reforço paralelo na análise de suas pesquisas ou manipulação de suas informações”, o que permite alcançar, com a investigação, resultados inovadores.

Em um segundo momento, utilizou-se dados secundários e documentos, onde se analisou os relatórios de gestão, cedidos por e-mail pelos chefes dos Setores de Qualidade – SAGEPs das DRTs dos estados. Através desses documentos, pode-se realizar um estudo dos modelos de planejamentos estratégicos adotados pelas organizações investigadas.

Outra ferramenta utilizada para coleta de dados foi a observação direta participante. Esta ferramenta, para Lakatos e Marconi (1996), proporciona ao observador a possibilidade de vivenciar as mesmas experiências e atividades de trabalho do grupo, tornando-se o mesmo um membro.

Para este tipo de coleta apresentada anteriormente, destaca-se a DRT do estado do Rio Grande do Norte, pois, a coleta dos dados nesta unidade, foi conduzida de forma participante onde o autor da presente pesquisa foi incorporado a equipe de planejamento estratégico desta unidade, tornando-se um membro da equipe de trabalho que acompanhou a tentativa de implementar o planejamento estratégico 2004, além de ter orientado a oficina de elaboração do planejamento estratégico para o ano de 2005 em conjunto com a Gestora de qualidade da DRT do estado do Ceará.

Por fim, utilizou-se a entrevista semi estruturada. Esta etapa da coleta de dados foi realizada por meio de e-mail e conversas telefônicas realizadas com os gestores dos SAGEPs das DRTs dos estados onde o pesquisador buscou conduzir a entrevista por conversas informais seguindo ponto a ponto as variáveis. Apenas no caso dos gestores de qualidade das DRTs dos estados do Ceará e Paraíba, a coleta dos dados se deu por meio de conversa presenciais, onde também o pesquisador buscou guiar-se pelas variáveis do estudo.

Os dados qualitativos foram analisados com o uso de recursos computacionais compostos por editores de texto, especificamente o editor Microsoft Word, não necessitando de recursos específicos de análise.

A análise seguiu, de ponto a ponto, as variáveis do estudo, onde confrontou os modelos de planejamento estratégico utilizados pelas organizações estudadas com o novo modelo de concepção de estratégia proposto na parte teórica do presente estudo.

4. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

4.1 MODELOS OU TIPOS DE PE DESENVOLVIDOS PELAS DRTS DOS ESTADOS

Todas as DRTs estudadas nesta pesquisa utilizam-se do planejamento estratégico como forma de direcionar as suas atividades anuais. Esse modelo baseia-se nas estratégias definidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego - MTE que se fazem presentes no Plano Plurianual deste ministério que contém um direcionamento para formulação das estratégias de suas DRTs.

As DRTs estudadas apresentam uma estrutura de planejamento baseado no tradicional modelo de SWOT. Este modelo vai influenciar na elaboração dos objetivos estratégicos destas organizações, onde reunidas em oficinas de elaboração do planejamento estratégico, realizam

análises ambientais tomando por base a sua missão e visão, onde são vistos os pontos fortes e fracos do seu ambiente interno e as ameaças e oportunidades do seu ambiente externo.

Esse modelo de planejamento utilizado pelas DRTs estudadas possui alguns limites no que diz respeito a sua forma de elaboração onde se vê uma estrutura baseada no modelo tradicional de SWOT. Esse modelo criado para organizações da década de 60, onde o processo de mudança era bem mais lento do que hoje, pouco considera os novos modelos de planejamento e estratégia baseado na arquitetura estratégica proposta por Hamel e Prahalad (1996).

O processo de elaboração dos planejamentos estratégico, na maioria das DRTs estudadas, se dá em um primeiro momento com o planejamento da Seção de Inspeção do Trabalho – SEINT, onde eles se reúnem, separadamente, apenas com a orientação do Serviço de Qualidade – SAGEP, e são elaborados seus objetivos estratégicos baseados nas orientações estratégicas do MTE para a fiscalização do trabalho. Em um segundo momento, o processo acontece através de oficina de planejamento onde os integrantes destas organizações, orientados pelo SAGEP, se retiram da sede e vão para uma localidade neutra, onde passam, de dois a três dias, elaborar o planejamento dos outros setores.

Nesse período, a equipe de participantes, que, na maior parte dos casos, é composta pelos chefes e um servidor de cada setor, em um primeiro momento, avaliam o planejamento estratégico do ano anterior, onde são analisados os objetivos estratégicos que foram alcançados e os que irão continuar para o planejamento do ano subsequente. Após essa análise do planejamento do ano anterior, é feita uma análise situacional pelos participantes da oficina, onde são revistas a missão, visão e valores, sendo confrontados, com os resultados adquiridos pelas organizações no decorrer do ciclo passado. Por fim, é feita uma análise do ambiente, e são definidos os pontos fracos e fortes do ambiente interno e ameaças e oportunidades do ambiente externo, sendo traçados os objetivos estratégicos, planos de ação, metas, ações e indicadores de resultado.

Após concluída essas duas etapas do planejamento, são confrontados, pela alta administração, os objetivos estratégicos da fiscalização com o dos outros setores onde é consolidada a fase de elaboração do planejamento estratégico das DRTs.

Os modelos de planejamentos estratégicos nas DRTs dos estados apresentam, como pontos comuns, a metodologia de elaboração dos planos baseada na tradicional metodologia de SWOT, onde se destaca o direcionamento estratégico, a partir de uma análise ambiental. Outro ponto é o direcionamento estratégico definido pelo MTE no PPA, onde as organizações se limitam a elaborar os seus objetivos estratégicos, a partir do desdobramento dessas estratégias.

As diferenças apresentadas no modelo são compostas pela forma de elaboração dos planejamentos, onde a pesquisa aponta para um processo de elaboração mais simplificado nas DRTs estudadas em relação ao utilizado pela DRT/CE.

Outra diferença que se apresenta no planejamento é a ausência de uma ferramenta de avaliação e alinhamento de estratégia como o Balanced Scorecard – BSC. Apenas as DRTs dos estados do Rio de Janeiro, Ceará e Mato Grosso do Sul vão contemplar os seus planejamentos com essa metodologia de avaliação e alinhamento de suas estratégias com seus objetivos, tanto no documento como na execução prática do planejamento. As demais DRTs estudadas apenas informam o uso da ferramenta em um plano documental, não utilizado na prática.

No que diz respeito ao meio como é disponibilizando os planejamentos estratégicos nas DRTs dos estados, apenas a delegacia do estado do Ceará disponibiliza em meio digital, através do seu site, e em meio impresso apenas para as chefias. As outras DRTs disponibilizam o seu planejamento apenas em meio impresso, o que restringe a difusão do mesmo, ficando restrito apenas às chefias.

4.2 ESTRUTURAS E CARACTERÍSTICAS DOS PE DAS DRTS DOS ESTADOS

De acordo com dados coletados, as estruturas dos planejamentos estratégicos das DRTs são constituídas por um modelo desenvolvido pela DRT/CE que destaca as orientações estratégicas do MTE, a missão e visão da organização, a análise ambiental, para, então, ser feita uma análise situacional, visando traçar os seus objetivos estratégicos que irão desdobrar em suas estratégias e planos de ação.

Segundo os chefes dos SAGEPs, os planejamento estratégicos das DRTs dos estados apresentam como principal parte a análise que dão origem aos objetivos estratégicos das instituições, pois são esses objetivos que irão orientar as atividades a serem desenvolvidas durante o período de vigência do planejamento, além de contribuir diretamente para se atingir tanto as orientações estratégicas do MTE quanto a missão da instituição. Também pôde-se verificar que a equipe responsável por conduzir a oficina de planejamento estratégico na DRT/RN deu maior ênfase a essa etapa do processo.

4.3 DIRETRIZES, PROCESSOS E ELABORAÇÃO DE PE DAS DRTS DOS ESTADOS

A filosofia do planejamento estratégico das DRTs, foi desenvolvida para atender um controle imposto pela Controladoria Geral da União - CGU o qual determina que todo órgão público tem que apresentar um relatório de gestão com as atividades que irão ser desenvolvidas em um determinado exercício.

Outro motivo que tem despertado o interesse de se trabalhar com planejamento estratégico nas DRTs é a necessidade de direcionar a gestão de forma que as delegacias possam otimizar a utilização dos limitados recursos advindos do MTE, para atingir os seus objetivos.

Os princípios que orientam o planejamento nas DRTs é a busca por resultados quantitativos, de forma que sejam satisfeitas as orientações estratégicas do MTE, sem considerar, de forma significativa, as demandas internas dos seus servidores, o que leva, na maioria dos casos estudados, a uma falta de motivação e compromisso dos mesmos, causando a inviabilidade do modelo de planejamento estratégico.

O direcionamento dos planejamentos estratégicos das DRTs é conduzido pelo MTE por meio do PPA, onde se verifica uma certa centralização no macroprocesso, para que as unidades descentralizadas busquem atingir as metas nacionais, desviando-se de, certa forma, das necessidades e demandas locais, o que limita a abrangência do planejamento.

A sistemática de elaboração dos planejamentos estratégicos se dar no âmbito das DRTs de forma participativa, onde os envolvidos no processo se retiram para uma localidade afastada da sede, onde o SAGEP conduz as atividades por meio de dinâmicas que explicam os objetivos da atividade e a metodologia que será utilizada, sendo o chefe do setor um facilitador das atividades de planejamento estratégico na oficina.

Em relação aos participantes diretos nas oficinas, constatou-se que as Seções, Núcleos, Subdelegacias e Agências de Atendimento, têm o direito a participar com todos os chefes e um servidor de cada setor. Com exceção das DRTs dos estados do Ceará e Rio Grande do Norte, as outras delegacias estudadas irão participar diretamente do processo de elaboração dos planejamentos estratégicos apenas com o que eles chamam de servidores da casa, não tendo oportunidade de participação os terceirizados e estagiários, o que pode ser visto como um fator que, de certa forma limita, o processo, quando as novas abordagens de planejamento e estratégia considera toda a organização estratégica. Foram identificadas também, na pesquisa, pessoas envolvidas indiretamente no processo. Esse pessoal é constituído, em

grande parte, de terceirizados, estagiários e motoristas, que vão prestar apoio para que o processo de formulação do planejamento ocorra.

Como o planejamento em quase todas as DRTs é feito em duas etapas, com exceção apenas da delegacia do estado do Ceará, o tempo de duração para a primeira etapa, que consiste na definição dos objetivos e metas do SEINT, é de dois dias, a segunda etapa, na qual é elaborado o planejamento de toda a DRT, é realizada em três dias.

No caso da DRT/CE, observou-se que o planejamento estratégico levará um tempo maior tendo em vista a necessidade e o compromisso dos gestores desta unidade em elaborar um planejamento bem estruturado de forma que possa atingir efetivamente os objetivos definidos.

A coordenação do processo é feita pela equipe do SAGEP nas DRTs onde toda a metodologia de condução dos trabalhos, na oficina, é definida pelo chefe deste setor. Em relação à liderança do processo, ela é exercida pelo Delegado Regional do Trabalho, autoridade máxima das DRTs.

O planejamento é orientado de forma quantitativa, buscando, em maior parte, atingir as metas e resultados, de forma que atenda os anseios nacionais do MTE. Os aspectos qualitativos estão presentes de forma secundária, onde se busca, no caso das DRTs dos estados do Ceará, Rio de Janeiro e Mato Grosso do Sul, definir no planejamento uma política direcionada a satisfação dos servidores, procurando capacitá-los em todos os níveis, desde os estagiários até o Delegado Regional do Trabalho. Busca-se, também, incentivá-los com programas bem elaborados de reconhecimento funcional, além de apresentar programas direcionados à satisfação plena dos usuários dos seus serviços.

Após o processo de elaboração do planejamento, todos os dados coletados, tanto nas oficinas quanto no planejamento dos fiscais, são encaminhados para o SAGEP, onde é feito o trabalho de formulação do documento final, que é encaminhado às chefias. Apenas na DRT/CE, o fechamento do processo se dá tanto de forma documental quanto em meio eletrônico, com a divulgação do planejamento estratégico na Internet, através do site da instituição, como forma de massificar a divulgação do documento.

Na maioria dos casos estudados, com exceção das DRTs dos estados do Ceará e do Rio de Janeiro e Mato Grosso do Sul, o pós-planejamento não é executado e avaliado como o proposto no documento elaborado, sendo utilizado, apenas, para atender as exigências do relatório exigido pelo CGU.

Segundo os Chefes dos SAGEPs das DRTs dos estados, a não execução dos planejamentos estratégicos deve-se, na maioria dos casos, à dificuldade de se implementar o modelo na prática, além da ausência de pessoas qualificadas nos SAGEPs, para se constituir uma equipe de trabalho.

No caso das DRTs dos estados do Ceará, Rio de Janeiro e Mato Grosso do Sul, foi identificado a existência de um maior compromisso por parte de todos os envolvidos no processo, principalmente pela equipe do SAGEP em realizar o que foi proposto no planejamento estratégico.

Assim, o pós-planejamento é feito por essas delegacias com o uso de uma ferramenta de gestão que auxilia no monitoramento, alinhamento e avaliação dos objetivos e metas planejados. Para auxiliar essa dinâmica, as delegacias, anteriormente citadas, utilizam o BSC como forma de alinhar as estratégias aos objetivos propostos, o que permite aos gestores visualizar em todo o processo. Essa ferramenta possibilita ao setor de qualidade identificar desvios e corrigir o sistema em qualquer etapa do processo.

4.4 PONTOS COMUNS E DIVERGENTES DO PE: TRADICIONAL X MODERNO

Observou-se, na pesquisa, como aspectos comuns dos planejamentos das DRTs, a metodologia de planejamento estratégico aplicada, baseada na análise ambiental – SWOT. Outro aspecto comum, identificado nesses planos, é a formulação dos objetivos estratégicos regionais, que são derivados das orientações estratégicas do MTE contidas no PPA.

Outro ponto comum identificado entre as DRTs, está relacionado com a estrutura do planejamento. Isso deve-se ao fato de os modelos estruturais das DRTs dos estados terem sido elaborados, tomando por base a DRT/CE, onde destaca-se, pelo seu reconhecimento nacional, entre todos os órgãos que atuam na administração pública direta.

A DRT/CE é a única que possui um processo de elaboração diferenciado, pois, além de trabalhar com um monitoramento fixo de suas metas, possui uma melhor estrutura na elaboração do seu planejamento. No caso das DRTs dos outros estados, embora se proponham a utilizar um monitoramento fixo de suas metas, falta pessoas capacitadas e comprometidas para implementar controlar e avaliar os seus planejamentos.

No caso das demais DRTs, a inexistência de um sistema de avaliação fixo vai inviabilizar o processo de elaboração do planejamento, pois não vai ser possível à gestão ter uma visão real do que está acontecendo na organização: identificar a efetividade de suas ações, tornando o planejamento um mero documento para satisfazer as exigências do CGU.

Em relação às inovações no processo, foi identificada, nas DRTs dos estados do Ceará, Mato Grosso do Sul e Rio de Janeiro, a utilização de uma ferramenta de gestão recente. O BSC, que permite aos gestores visualizar o processo de forma sistêmica, dentro de quatro perspectivas onde se apresenta, em primeiro nível, o aprendizado organizacional, em segundo, os processos de gestão e o financeiro, e por fim, a satisfação dos clientes.

Essa ferramenta tem sido uma forma de dinamizar o processo de planejamento estratégico que, no caso, na maior parte das DRTs, pode ser considerado apenas um modelo documental.

Analisando o uso do BSC pela visão de Prahalad (2004), de estratégia como um processo de co-criação, a utilização dessa ferramenta pode ser visto como uma forma de inovação do processo, pois contempla o aprendizado organizacional, onde, de acordo com os dados coletados da DRT/CE, esse processo se dá, em grande parte, por meio de parcerias com o Sistema “S”, e outras organizações que trabalham em conjunto com esta delegacia, buscando capacitar todos os membros desta organização.

Outro ponto importante é o alinhamento dos processos com o financeiro, de forma que se possam otimizar os custos organizacionais e atingir, assim, a efetividade de suas ações, com a satisfação dos usuários dos seus serviços.

No que diz respeito às mudanças, quando comparadas ao modelo de planejamento estratégico utilizado pelas DRTs estudadas com a moderna abordagem de concepção de estratégia, verifica-se o uso de um modelo tradicional elaborado para um ambiente que apresentava uma certa estabilidade e não o contexto ambiental, onde a velocidade das mudanças e a necessidade de se dar respostas rápidas aos clientes é o que predomina, esse modelo não apresenta mudanças relevantes em relação a sua criação no início da década de 60.

Mesmo a DRT/CE, com todas as inovações aplicadas ao seu modelo, acaba esbarrando em entraves burocráticos observados nas orientações do MTE para a gestão e elaboração de modelo estratégico desta organização.

No que diz respeito à implementação dos planos, observou-se, na maior parte das DRTs, dificuldades, por parte da alta gestão, como falta de pessoal capacitado e motivado para implementar o planejamento. Isso faz com que, depois de elaborado o plano e enviado o relatório de gestão para o CGU e PQGF, o planejamento seja engavetado, não sendo implementado pela gestão.

Como exceção a essas práticas de engavetamento dos planejamentos estratégicos, as DRTs dos estados do Ceará, Rio de Janeiro e Mato Grosso do Sul, depois de elaborar os seus planejamentos, implementam-nos através da alta administração, de cima para baixo, contemplando tanto a delegacia sede como suas subdelegacias e agências de atendimentos.

Por fim, foi analisado o funcionamento dos planejamentos estratégicos das DRTs onde observou-se, nas delegacias onde são implementados os seus planejamentos, conforme os casos das DRTs dos estados do Ceará, Rio de Janeiro e Mato Grosso do Sul, apenas a do estado do Ceará consegue fazer com que o seu planejamento funcione com efetividade, atingindo resultados quantitativos e qualitativos, entretanto, o modelo de planejamento utilizado por esta DRT se apresenta de forma tradicional, o que acaba dificultado o processo de aprendizagem, co-criação, cooperação e mudança.

5 CONCLUSÃO

O presente estudo tratou de uma questão importante do planejamento estratégico nos seus aspectos teóricos e práticos, a partir da experiência da Delegacia Regional do Trabalho no Rio Grande do Norte, bem como outras DRTs estaduais. Pode-se verificar que, em geral, elas adotam uma sistemática tradicional, a partir de modelos de planejamento estratégico, sendo pouco ou quase nada incorporado das novas diretrizes e modelos de planejamento e estratégia, que são mais dinâmicos, permanentes e pouco burocráticos.

Os resultados da presente pesquisa identificaram a existência de um processo sistematizado, formal e organizado, no qual a ênfase é dada a grande importância do planejamento estratégico. Quanto ao processo metodológico de planejamento estratégico utilizado pelas DRTs, foi observado o uso de SWOT. Esse método torna-se de difícil implementação nos casos estudados, devido à complexidade do processo de implementação e monitoramento das estratégias.

A pesquisa constatou que as DRTs estudadas utilizam um modelo fornecido, obrigatório, hierarquizado com poucas margens para mudanças e adaptações, no qual os casos seguem as orientações estratégicas feitas pelo MTE por meio do PPA, o que pode ser considerado como uma maneira de direcionar, de forma verticalizada, a formulação dos objetivos estratégicos regionais das DRTs.

Quanto às estruturas e características dos planejamentos, existe uma padronização baseada na da estrutura desenvolvida pela DRT/CE, atual campeã do Premio de Qualidade do Governo Federal, na categoria administração pública direta, onde todas as delegacias estudadas buscam, como forma de nortear o seu planejamento, estruturar o seu modelo baseado em um exemplo nacional.

O processo de elaboração do planejamento é conduzido em oficinas de trabalho, onde são desdobradas as orientações estratégicas do MTE em seus objetivos estratégicos, que são enviados para o SAGEP, gerando um documento, que na maior parte dos casos, são enviados para o CGU e, posteriormente, engavetados.

Em relação às diretrizes, processos e elaboração, as DRTs buscam desenvolver o seu planejamento dentro do que é predeterminado pelo MTE, o que limita a autonomia das delegacias. Poucos vão além do que é exigido nos relatórios de gestão, tanto do CGU quanto

do PQGF, renovando e agregando novos elementos. Quanto à participação dos setores das DRTs na elaboração do planejamento, foi observado um bom nível de envolvimento de todos, embora apenas dentro do que é estabelecido.

Os resultados do planejamento estratégico, apenas as DRTs dos estados do Ceará, Rio de Janeiro e Mato Grosso do Sul atingem, ano a ano, os seus objetivos e metas, dentro do que foi estabelecido. As demais DRTs, por não implementarem efetivamente o planejamento, não tem como medir o alcance dos seus objetivos e metas.

Quanto aos pontos divergentes dos modelos e práticas de planejamento estratégico, frente aos novos parâmetros de estratégia, conclui-se que embora exista o esforço de algumas DRTs em implementar esse modelo tradicional, como é o caso da DRT/CE, o planejamento estratégico apresenta, em sua estrutura, dificuldades de implementação, uma pequena capacidade de resposta frente às mudanças, além de gerar documento, impossibilitando, assim, a total adequação do modelo, frente ao atual sistema ambiental organizacional.

Assim, este estudo demonstrou que a sistemática de planejamento estratégico utilizado por instituições públicas, pouco apresenta das modernas concepções de estratégia, por se tratar de modelos centralizados, documentais, onde visam, na maior parte dos casos, apenas à implementação prática. Já a moderna lógica vê a estratégia como um processo de inovações e descobertas, o que permite as organizações serem flexíveis e rápidas, diante das intensas mudanças vivenciadas no mundo organizacional.

6. REFERÊNCIAS

- ANSOFF, H. Igor. *Estratégia empresarial*. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1977.
- _____. *A nova estratégia empresarial*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1991.
- BRESSAN, Flávio. O método do estudo de caso. FECAP, São Paulo v.1. n.1 .p.12. jan. 2000.
- DRUCKER, Peter. *Introdução à administração*. 3a. ed. São Paulo: Editora Pioneira, 1998.
- GRAHAM JÚNIOR, Cole Blease; HAYS, Steven W. *Para administrar a organização pública*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994.
- HAMEL, Gary. *Liderando a revolução*. Rio de Janeiro: Campos, 2000.
- HAMEL, Gary; PRAHALAD, C.K. *Competindo pelo futuro*. 10. ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1995.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Técnicas de pesquisa*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.
- MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. *Safári da estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico*. Porto Alegre: Bookman, 2000.
- MINTZBERG, Henry; QUINN, James Brian. *O processo da estratégia*. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2000.
- OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. *Planejamento estratégico: conceitos metodologia e práticas*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1991.
- PRAHALAD, C. K.; RAMASWAMY Venkant. *O futuro da competição: como desenvolver diferenciais inovadores em parceria com clientes*. Rio de Janeiro: Campus, 2004.
- ROESCH, Sylvania Maria Azevedo. *Projeto de estágio e de pesquisa em administração*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- YIN, K. Robert. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.