

Sistema de Planejamento: Desafio para o Setor Público

Francisco Carvalho

Introdução

O objetivo deste trabalho é estudar alguns pontos básicos do Sistema de Planejamento, a fim de indicar alternativas para implantação de um processo de planejamento mais eficiente e exequível, do ponto de vista da elaboração e operacionalização.

Segundo Oliveira (1980) tudo indica que a maioria dos problemas da área de planejamento são decorrentes da “falta de uma política educacional coerente que possibilite a definição de objetivos e o planejamento a médio e longo prazo”. Outro motivo decorre das deficiências na estruturação interna do planejamento: centralização do processo decisório; inadequada estrutura organizacional; composição deficiente do órgão responsável pela coordenação geral do planejamento; burocracia no estabelecimento de metas e elaboração dos orçamentos; morosidade na coleta e análise de informações, dentre outras.

Conforme afirma Kuenzer (1990) “paralelamente à perda de substância da função planejamento, em razão da sua descaracterização como forma capaz de dar respostas satisfatórias aos desafios do cotidiano educacional, vai emergindo a concepção de que planejar é orçar”.

Durante este estudo, far-se-á uma breve introdução ao sistema de informação que poderá ser implantado em órgãos públicos, considerando que autores como Cronin(1985) e Wiggins (1986) são defensores da ideia de que para as organizações tornarem o planejamento verdadeiramente eficaz, devem implantar em suas estruturas uma unidade responsável pela coordenação dos recursos informacionais, uma vez que as constantes transformações exigem permanentes esforços no sentido de dotar as organizações de informações atualizadas sobre a ambiência interna e externa.

A utilização do Planejamento Estratégico (Gestão Estratégica) é apresentado como uma necessidade primordial. Assim sendo, o estudo que ora se realiza é plenamente justificável, uma vez que no final do mesmo cada leitor poderá identificar novos caminhos para definição de modelos de planejamento mais exequíveis.

O Sistema de Planejamento

1 - O Desafio do Planejamento no Setor Público

A implantação de um Sistema de Planejamento não é tarefa fácil. Nas organizações empresariais formadas numa estrutura vertical de autoridade, onde as ordens são obedecidas sem muitos questionamentos, onde a posição do primeiro escalão permite estabelecer caminhos que nortearão o planejamento a nível tático e operacional, a colocação do planejamento como função capaz de alavancar o processo de desenvolvimento da organização é tarefa menos trabalhosa do que a enfrentada pelos Administradores de Instituições Públicas. O planejamento no setor público deve levar em consideração a configuração estrutural particular do órgão, considerando que a elaboração dos planos deve promover uma grande participação dos agentes internos do órgão e da sociedade civil.

2. Tipos de Planejamento

O planejamento geralmente é conceituado de três tipos, conforme o posicionamento dos níveis de decisões envolvidas:

- **Planejamento Estratégico:** metodologia gerencial que permite estabelecer a direção a ser seguida pela organização, visando maior grau de interação com o ambiente. É normalmente de responsabilidade dos níveis mais altos da organização e diz respeito à formulação de objetivos quanto à seleção dos cursos de ação a serem seguidos para a sua consecução, levando em conta as condições externas e internas à organização e sua evolução esperada. (Oliveira, D.,1992).

Segundo Chiavenato (1979) o “planejamento estratégico se relaciona com o mais longo prazo e com a organização global, está voltado para um futuro incerto envolvendo conseqüentemente risco mais e evado”.

Geralmente, o Plano Estratégico Global de uma instituição deve conter um **Plano de Desenvolvimento** e **Plano Operacional** (Objetivos, Políticas, Procedimentos etc.).

- **Planejamento Tático** - metodologia gerencial que tem por finalidade otimizar determinada área de resultado da organização.
- **Planejamento Operacional** - formalização das metodologias de desenvolvimento e implantação de resultados específicos a serem alcançados pelas áreas funcionais da organização.

3. Planejamento no Brasil

O Brasil possui um sistema capitalista tipicamente excludente, que, carece de planos econômicos e educacionais que exerçam papel determinante no processo de transformação sócio-político e econômico.

Tomando como referencial os anos 30, onde o Brasil começou a utilizar da planificação para fazer frente aos problemas decorrentes do atraso na área industrial, verificamos que pouquíssimas ações da União, Estados e Municípios priorizam a elaboração de Planos Educacionais para atender às necessidades da sociedade. Faliendo sobre a função planejamento, Oliveira (1980:23), afirma que o planejamento público brasileiro não assume urna caráter neutro, uma vez que na maioria das vezes é elaborado para atender aos interesses do capital. Afirma ainda o autor que “a possibilidade do planejamento é criada pelo caráter das relações de produção”, e assim sendo, "o planejamento num sistema capitalista não é mais que a forma de racionalização da reprodução ampliada do capital". Fica, portanto, claro que "não é o planejamento que planeja o capitalismo, mas é capitalismo que planeja o planejamento”.

O planejamento global do Brasil não pode ficar restringido às lembranças do Plano de Metas - JK, do I e II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) ou às tentativas dos Plano Cruzado I e II, Plano Bresser, Plano verão, Plano Brasil Novo, Plano FHC I e II e Plano Real.

Calazans (1990), reporta a uma argumentação coerente quando afirma que

o planejador, teoricamente despreparado e desengajado da realidade, não dá conta de historicizar, de ter presentes os aspectos conjunturais e estruturais que poderão ser colocados no centro das articulações: enfim, de informar, coordenar e estabelecer uma disciplina de planejamento compatível com os interesses dos sujeitos da prática educativa.

O capitalismo brasileiro não se preocupou com o desenvolvimento do país através do estabelecimento de planos voltados para atender aos interesses da sociedade, principalmente das parcelas mais carentes da população.

Concordamos plenamente com Oliveira (1980) quando afirma que no Brasil “há políticas e diretrizes cambiantes formuladas em função de ideologias prevaletentes ou ao sabor de circunstâncias, em autêntica atividade de resposta a fenômenos esporádicos ou problemas prementes e quase nunca em decorrência de uma filosofia coerente e duradoura”.

Metodologia de Planejamento

1 - Escolha e delimitação do objeto: seleção do que Planejar

Conceito - é a fase em que a instituição e/ou os técnicos de Planejamento escolhem e delimitam o objeto de planejamento, levando-se em consideração alguns aspectos da instituição, como por exemplo: sua área de ação, seu setor, seus objetivos, diretrizes e estratégias, a partir do conhecimento da política global e da política específica para o setor, a legislação pertinente, as restrições impostas pelo recursos humanos e financeiros, os conhecimentos tecnológicos existentes ou em desenvolvimento etc.

2 - Obtenção de Informações

Cronin (1985) e Wiggins (1986) são defensores da ideia de que as organizações modernas devem implantar em suas estruturas a área de Informações, levando profissionais de diversas formações a trabalharem juntos para resolver problemas de formação para os negócios.

A unidade de recursos informacionais preocupa-se com a informação para tomada e decisão sobre questões de longo alcance, bem como com o custo de reunir formações para uso efetivo.

A unidade de Gestão de Recursos Informacionais (GRI), deve ocupar-se da administração eficaz da informação e tecnologia associadas, visando aplicação estratégica das mesmas, para que a organização alcance vantagem competitiva com a análise correta da ambiência interna e externa. Na opinião de Vieira et al. (1990) “a GRI coordena diretamente as diversas dimensões do tratamento da informação na organização”, usando da telecomunicação, administração de documentos, da automação de escritórios, dentre outras funções de processamento eletrônico de dados.

O aumento da produtividade e melhoria da qualidade das organizações modernas estão intimamente relacionados com a obtenção eficiente de informações que dêem suporte a todos os aspectos gerenciais da organização, Segundo Vieira et al. (1990), “informações inadequadas ou radicalização de posição afetam seriamente a tomada de decisão”. Para a organização que deseja utilizar-se do planejamento estratégico, a área de recursos informacionais é um elemento nuclear para possibilitar que, periodicamente, seja realizada uma análise das áreas ambientais externas e internas, onde se identificarão os pontos fortes e fracos da organização, as ameaças e oportunidades para o negócio, através do desenvolvimento de cenários prováveis. Para Toffler (1985:128-129), a informação é a mercadoria mais importante da economia contemporânea.

3 - Previsão dos acontecimentos futuros

Adotar a técnica de cenários alternativos na elaboração do seu planejamento. Ávila e Santos (1989:241-249) apresentam a seguinte opinião sobre a técnica ora mencionada:

Para traçar estes futuros, foi criada a técnica de cenários alternativos, que consistem em estimativas do que pode acontecer, concebidas a partir da dinâmica das mútuas influências entre as variáveis relevantes para o comportamento do sistema. Assim o conhecimento destas influências pode orientar o tomador de decisão no sentido de auxiliar o cumprimento de suas metas de longo prazo através da exploração das oportunidades internas e externas oferecidas pelo ambiente, bem como contribuir para a redução do risco de se implementar políticas inadequadas.

Para Oliveira, D. (1992) a elaboração de cenários pode ter como fundamentação:

1. O “pensamento estratégico” com a idealização de situações futuras possíveis que não necessariamente tenham alguma interligação com o presente e o passado;
2. o estabelecimento de base de dados sócio-econômicos e de infra-estrutura;
3. debates com o setor empresarial e estreita interação com a comunidade técnico científica;
4. uma abordagem sistemática e multidisciplinar; e uma metodologia estruturada especialmente desenvolvidas.

Vale ressaltar que não existe uma única maneira de se elaborar cenários, pois as organizações e os negócios são bastante variados. No caso do Setor Público, o desenvolvimento de cenários poderá, dentre outros, observar as principais tendências da área tecnológica, as projeções dos objetivos e da realidade da macro e microeconomia, as tendências do conjunto de serviços oferecidos a sociedade, a situação futura dos vários segmentos em que o Órgão Público atua, a evolução do quadro social e cultural dentre outras projeções.

4) Especificação de Objetivos e Metas

Seleção das políticas, programas, procedimentos e práticas através dos quais os objetivos e metas são alcançados:

O Plano Geral de Atividades contempla em seu corpo a definição de algumas políticas e programas a serem desenvolvidos para a consecução dos objetivos estabelecidos.

5) Decisões sobre recursos

Estabelecer a quantificação de recursos que deverão ser alocados especificamente para os programas e projetos.

6) Implementação

Formar equipes de gerenciamento de projetos.

7) Controle

Jucius e Schlender (1979:81) dividem o controle em três estágios:

- 1) Estágio de planejamento
- 2) Estágio operacional
- 3) Estágio pós-operacional

Os Planos Departamentais (PD.) devem manter integração com um Plano Geral (P.G.), através do Sistema de Planejamento (S.P.)- O P.G. deve alimentar-se das informações e decisões geradas, ou tomadas ao nível departamental.

4. Obstáculos ao Planejamento

Os planejadores devem estar cientes de que são muitos os obstáculos ao planejamento. Relataremos de modo sucinto alguns desses obstáculos:

1) De ordem política

É decorrente, principalmente, da ação dos administradores públicos em não planejarem segundo as aspirações e necessidades da população que os elegeram. Geralmente, a maioria dos administradores prefere improvisar planos que atendam aos interesses de permanência no poder ou beneficiamento de minorias da sociedade.

2) De ordem sociológica

É decorrente da resistência à mudança que determinados grupos assumem. Existe na sociedade uma forte resistência a implantação de bons planos, principalmente os da área de educação, porque estes implicam em mudança irreversível na estrutura sócio-econômica, cultural e política da nação brasileira. Preferem manter uma sociedade de analfabetos e semi-analfabetizados, a fim de conservar privilégios.

3) De ordem cultural

Este obstáculo ocorre porque as organizações precisam transmitir conhecimentos e sistematizados e ao mesmo tempo estar abertas para as constantes transformações que ocorrem no mundo.

4) De ordem filosófica

Falta de formação filosófica dos planejadores pode prejudicar a elaboração de planos. Muitos planejadores têm posições retrógradas, se apegam a preconceitos inúteis, carecendo de uma visão futurologista acerca dos ritmos de desenvolvimento e de avanço da sociedade.

5) De ordem institucional

Existem dificuldades para se planejar no Brasil, utilizando-se da técnica neutra.

6) De ordem conceitual

É preciso que o planejador não confunda as etapas e modelos gerais e específicos de planejamento.

7) De ordem operacional

São muitos os obstáculos de ordem operacional que interferem no processo de planejamento: dificuldades na coleta de dados, análise, pesquisa, estatísticas; resistência de muitos ao ato de planejar.

O Processo de Tomada de Decisão

A estrutura organizacional interessa em muito no estudo do processo decisório no setor público, conforme veremos, após a conceituação de três categorias de decisões apresentadas por Ansoff et al. (1981):

1) Decisões Estratégicas

Relacionam-se com problemas externos à organização, tais como meio organizacional, concorrência, quadro político e situação econômica, entrada de novos concorrentes, ação governamental, regulamentações, etc.

2) Decisões Administrativas (Táticas)

Preocupam-se com a estruturação dos recursos da organização de modo a criar possibilidade de execução com os melhores resultados.

3) Decisões Operacionais

Visam maximizar a eficiência do processo de conversão dos recursos da organização de forma a maximizar a rentabilidade das operações correntes.

Segundo Rodrigues (1984), o processo decisório em universidades ocorre mais segundo critérios políticos do que através do processo de racionalização da decisão. Os estudos da Teoria da Decisão qualificam, hoje, quatro modelos de decisões que podem ocorrer nas organizações:

1) **Racionalidade Econômica das Decisões (Modelo I)** - baseada na estatística e teoria econômica, parte do pressuposto que as escolhas são feitas segundo objetivos pré-determinados. O processo decisório é resultado da lógica da racionalidade, através da utilização de técnicas que se destinam, principalmente, às organizações lucrativas, como por exemplo a teoria dos jogos, árvore decisória, análise do ponto de equilíbrio.

2) **A Abordagem “Satisfacing” - Enfoque Comportamental (Modelo II)** - considera que o homem na qualidade de agente tomador de decisões traz consigo elementos que lhe permite escolher entre as alternativas de diagnósticos na organização, aquela que melhor satisfaz, levando em consideração aspectos subjetivos de sua personalidade e caráter. A decisão não pode ser simplesmente calculada no computador ou segundo técnicas matematicamente precisas. A decisão deve levar em consideração a carga sentimental e de visão subjetiva do sujeito ao tomar a decisão. O ordenamento e a escolha dos objetivos dependem de aspectos valorativos, variáveis em função das circunstâncias e das preferências individuais. Brasil (1993) falando sobre o Modelo da Abordagem “Satisfacing” apresenta a seguinte opinião:

Todo processo decisório humano, seja no íntimo do indivíduo, seja na organização, ocupa-se da descoberta e seleção de alternativas satisfatórias- Somente em casos excepcionais preocupa-se com a descoberta e seleção de alternativas ótimas.

3) **Enfoque Político** - se fundamenta na concepção da organização como um sistema social, cujo principal elemento é a dinâmica das interpelações sociais que por sua vez tem lógica própria, distinta da racionalidade econômica. Segundo Rodrigues, I. (1984) as decisões políticas “são mais o

resultado de negociações e lutas internas entre diversos interesses do que representam uma ação racional”.

4) **Enfoque da “Formulação Responsável” ou da Decisão Ética** - fundamenta-se na ideia de que uma boa decisão precisa levar em consideração os aspectos éticos. Hoje, o Brasil passa por uma terrível crise no seu sistema político partidário, fruto; de decisões políticas que não contêm nenhum caráter ético. A ética deve, portando, segundo essa teoria, conduzir o processo de tomada de decisão. Segundo PEDONE (1986:20) esse modelo busca nas justificativas morais os critérios para o processo de formulação das políticas públicas.

Conclusão

A implantação de um Sistema de Planejamento capaz de contribuir de modo contínuo para a melhoria do desempenho das organizações públicas; depende fundamentalmente de uma mudança radical na mentalidade dos dirigentes. Não existe um modelo ideal, pronto e acabado. Cumpre a cada organização pública permanecer criando, redefinindo, transformando as suas práticas de planejamento.

A título de sugestão, recomenda-se que os dirigentes, além dos indicativos anteriormente expostos, observem mais detidamente os seguintes pontos na definição de seus sistemas de planejamento, primando por uma nova concepção de gerenciamento:

- Redefinir a missão da organização, ou mesmo defini-la melhor caso ainda não o tenha feito, e sua operacionalização gerencial:
 - => valorizar o trabalho especializado;
 - => valorizar a autonomia e a iniciativa;
 - => estimular a gestão participativa, a criatividade e a flexibilidade;
 - => agilizar a execução de tarefas;
 - => implantar workflow- forma proativa de sistema para administrar o fluxo de informações;
- Avaliar sistematicamente os resultados obtidos por cada unidade administrativa.
- Implantar programas objetivando conscientizar todos para a necessidade de redução de custos, procurando eliminar todo gasto que não for programado e que não esteja em conformidade com as metas e objetivos estabelecidos para a organização.
- Estabelecer e cumprir cronograma oficial de reuniões entre os vários níveis hierárquicos.
- Direcionar o trabalho de modernização para a "Adhocracia", deixando de lado a burocracia.
- Utilizar os indicadores estatísticos para avaliação permanente de desempenho.
- Implantar programa de administração do tempo para todos os níveis da organização.
- Trabalhar segundo a ótica da Qualidade e da Excelência Gerencial.
- Valorizar o Planejamento Estratégico (Gestão Estratégica).

Acreditamos que os gestores públicos devem ter uma boa visão de futuro, conhecimento da ambiência externa, capacidade adaptativa, flexibilidade estrutural e habilidade para conviver com a

ambiguidade e as mudanças rápidas. Assim, certamente, será possível uma Administração Pública com estratégia e resultados desejados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ÁVILA, Henrique de Azevedo e SANTOS, Márcio Peixoto de Sequeira. Cenários: estudo de futuros alternativos. *Ciência e Cultura*, 41 (3), p. 421-249, março/1989.
- ANSOFF, H. Igor, et al. *Do planejamento estratégico à administração estratégica*. São Paulo: Atlas, 1981.
- BRASIL, Haroldo Guimarães. *Processo decisório e a questão orçamentaria: uma analogia*. Belo Horizonte: Curso de Planejamento Estratégico e Sistemas e informação. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 1993, (mimeo).
- CALAZANS, M. J. Planejamento de Educação no Brasil - novas estratégias em busca de novas concepções, in, KUENZER, A. Z., CALAZANS, M. J., GARCIA, W. (Org.). *Planejamento e Educação no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1990.
- CHIAVENATO, Idalberto. *Teoria geral da administração*. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1979.
- CRONIN, Blaise. (Ed.) *Information Management: From strategies to action*. London: Aslib, 1985.
- JUCIUS, Michael J., SCHLENDER, William E. *Introdução à administração: elementos de ação administrativa*. 3º ed. São Paulo: Atlas, 1979.
- KUENZER, A. Z. Política Educacional e Planejamento no Brasil, in, KUENZER, A. Z., CALAZANS, M. J., GARCIA, W. (Org.). *Planejamento e educação no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1990.
- KUENZER, A. Z., CALAZANS, M. J., GARCIA, W. (Org.). *Planejamento e Educação no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1990.
- OLIVEIRA, D. P. R. de. *Planejamento Estratégico: conceitos, metodologia, práticas*. 6º ed. São Paulo: Atlas, 1992.
- OLIVEIRA, Evaldo M. de. *A universidade e o planejamento no Brasil*. Seminário sobre estratégia de planejamento participativo nas instituições de ensino superior do norte e nordeste. Fortaleza, 1980.
- PEDONE, Luiz. *Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas*. Brasília: FUNCEP, 1986.
- RODRIGUES, Suzana B. *Processo decisório em universidades: teoria III*. Belo Horizonte: Curso de Mestrado em administração, 1984, (mimeo).
- RODRIGUES, I. P. F. *Cultura e poder nas organizações: comprando o processo decisório em organizações brasileiras e britânicas*. Belo Horizonte: Curso de Mestrado em administração, 1984, (mimeo).
- TOFFLER, A. *A terceira onda*. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 1980.
- VIEIRA, Anna da Soledade. Seminário introdutório à gerência de recursos informacionais. *Revista da Escola de Biblioteconomia, UFMG*, v.19, n.2, p.221-252, set. 1990. Belo Horizonte.
- WIGGINS, R. E. Information Management: BP approach. Case study. 1. *Jornal of Information Science*, n.12, p. 293-299, 1986.