

Área Temática: Estratégia e Organizações

Um Modelo de Planejamento Estratégico para a Formação de Estratégias – O Caso EMLUR – João Pessoa PB.

AUTOR

JOAO HENRIQUE DE MIRANDA NETO

Universidade Federal de Paraíba

joaohenriquepb@hotmail.com

Resumo:

O Principal objetivo deste artigo é discutir e analisar o modelo de planejamento estratégico, a Planeação Estratégica Participativa (PEP), adotado por uma empresa de limpeza urbana e investigar se ele foi capaz de formar estratégias para a empresa. Pesquisadores e praticantes do planejamento estratégico divergem quanto a sua capacidade de produzir estratégias implementáveis. Alguns consideram que esse tipo de planejamento se preocupa mais com programação e controle. Partindo-se de uma revisão da literatura sobre estratégias e abordagens de planejamento, procurou-se aplicar esse referencial teórico ao caso da Autarquia Municipal Especial de Limpeza Urbana (EMLUR) do município de João Pessoa PB e, em particular, analisar como a PEP foi desenvolvida nas suas oito etapas, procurando-se identificar os fatores que facilitaram ou dificultaram a formulação de estratégias. Para isso foram utilizados métodos quantitativos e qualitativos, incluindo observação direta pelo autor e entrevistas com o grupo estratégico que elaborou o plano utilizando a referida metodologia. Da análise, conclui-se que o processo adotado pela empresa não só resultou em estratégias, mas levou a implementação delas.

Palavras Chave: Planejamento Estratégico, Estratégia, EMLUR.

Abstract:

The main goal of this article is to discuss and analyze the model of strategic planning, the Participative Strategic Planning (PEP), adopted by a municipal solid waste collection agency and to investigate if it was capable of forming strategies for the agency. Researches and practisers of the strategic planning diverge about its capacity to make implementing strategies. Some consider that this kind of planning is more concerned with the programming and control. From a review in the literature about strategies and planning approaches, it was tried to apply this theoretical referential to the case of the Special Municipal Autarchy of Solid Waste Collection (EMLUR) of João Pessoa county PB and, specifically, to analyze how the PEP was developed in its eight stages, identifying the factors that made it easy or difficult to make the formulation of strategies. Quantitative and qualitative methods were used to do so, including direct observation by the author and interviews with the strategic group that elaborated the plan using the referred methodology. From the analysis, it was concluded that the process adopted by the agency not only resulted in strategies, but it also had them implemented.

Key Words: Strategic Planning, Strategy, EMLUR

1. Introdução

A idéia do Planejamento Estratégico surgiu há mais de 40 anos, no auge da expansão e diversificação dos negócios da década de 60 do século XX. Passados estes anos, muitos executivos acreditam que o planejamento estratégico seja teórico demais, ou mesmo superficial, confuso, pouco aplicável às suas empresas (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000).

Nos dias atuais as empresas estão em permanente avaliação no que diz respeito ao ambiente competitivo em que se encontram bem como dos recursos de que dispõem para, através de uma postura estratégica, aproveitar as oportunidades que lhes são colocadas e contornarem as ameaças identificadas. De acordo com Porter (1986) a estratégia há de ser percebida como o caminho através do qual a empresa não apenas busca atingir, mas também sustentar a vantagem competitiva com relação aos demais concorrentes do setor a que pertence.

Uma estratégia explícita promove a coordenação das atividades. A sua falta sobrevém o caos. Ela propicia às pessoas uma forma de entender sua organização e distingui-la das outras, provendo o significado, além de uma forma conveniente para se entender o que faz a organização. Ela é necessária para reduzir a ambigüidade e prover ordem. (MINTZBERG, AHLSTRAND; LAMPEL, 2000). O planejamento é importante porque contribui fortemente para o sucesso e dá algum controle sobre o futuro. Mais especificamente, o planejamento na maioria das vezes leva a melhoria na produtividade, na qualidade e nos resultados financeiros.

A questão que orientou este artigo é: A adoção e a elaboração do Planejamento Estratégico garantem a formulação de estratégias? Ou seja, a adoção do Planejamento Estratégico pela EMLUR em 2005, garante a formação de estratégias para a empresa ou foi somente uma ferramenta de controle? Adotando a Planeação Estratégica Participativa (PEP) que prima, em essência por valores democráticos e pela racionalidade comunicativa, a organização adotou um tipo de planejamento que possibilita o surgimento de estratégias que superam os critérios de eficiência – a busca dos meios mais apropriados para se atingir os fins – eficácia – quando os objetivos institucionais são de fato atingidos – de modo a possibilitar resultados positivos, ou melhor, efetivos para a sociedade. O principal objetivo deste trabalho é mostrar que dependendo da metodologia utilizada, a elaboração de um Plano Estratégico é suficiente para garantir a formulação de estratégias.

Não existe uma metodologia aceita como a mais eficiente para desenvolver o processo de Planejamento Estratégico. Isso depende da natureza da organização e do contexto em que o processo será usado. Cada autor ou consultor, normalmente, recomenda o processo que lhe resultou mais eficaz em sua experiência prática.

Segundo Lorange e Vancil (1976), não existe uma metodologia universal (de prateleira) para o Planejamento Estratégico porque as organizações diferem em tamanho, tipo de operações, forma de organização, filosofia e estilo gerencial. Portanto, um sistema de planejamento eficaz exige um enfoque situacional, contingencial. O artigo desses autores, embora sugerindo que seria apresentada uma metodologia, na realidade apenas chama a atenção sobre alguns cuidados básicos que devem ser observados ao se projetar um sistema de Planejamento Estratégico.

A maioria dos textos sobre Planejamento Estratégico é prescritiva, isto é, propõe uma sistemática particular para a implantação do processo, o que reforça a dimensão formal, metodológica, do Planejamento Estratégico. Entretanto, ainda que existam diferenças entre os autores sobre as etapas do Planejamento Estratégico ou a seqüência dessas etapas, os principais conceitos são preservados nas diversas metodologias. Ao aplicar um processo de Planejamento Estratégico a uma empresa, o planejador tem liberdade de adaptar a metodologia às condições particulares da empresa e à situação específica do ambiente, mas deve respeitar alguns conceitos básicos para que tenha maior probabilidade de obter resultados produtivos, essencialmente, o Planejamento Estratégico pode ser sintetizado nas suas duas dimensões operacionais: elaboração e implementação. A elaboração é aqui considerada como a seqüência de etapas até a escolha (definição) da estratégia da organização. A implementação trata os aspectos práticos do plano estratégico.

Para atender o objetivo de mostrar que a elaboração do Plano Estratégico é suficiente para garantir a formulação de estratégias, optou-se por um estudo de caso, que fez parte da dissertação de mestrado do autor, assentado no conhecimento teórico que servirá de base para a análise e avaliação dos resultados que têm suporte neste referencial. Apesar de ser apontado como um autor de tendências quantitativas, YIN (2001) reconhece que uma prioridade sempre presente é a de considerar o estudo de caso como um método que não implica em nenhuma forma específica de coleta de dados, podendo ser quantitativa ou qualitativa. Assim, os instrumentos escolhidos para obtenção e análise dos dados foram:

- Análise documental da EMLUR: A pesquisa documental foi realizada através de dados obtidos nos diversos setores da EMLUR, buscando-se informações que possam ser relevantes.
- Observação Participante: O autor participou de todas as etapas da elaboração do Plano Estratégico como avaliador externo tendo uma posição privilegiada na obtenção de informações.

O trabalho está, portanto, dividido em quatro partes: na primeira parte esta introdução, na segunda parte o referencial teórico, na terceira o caso estudado e finalmente a conclusão.

2. Ascensão do Planejamento até Administração Estratégica

Nos anos 50 do século XX, o estudo da administração saiu dos meios acadêmicos para as empresas. Foi nessa época que a administração estratégica iniciou-se nas grandes empresas, quando elas passaram a implementar o planejamento de longo prazo. Nos anos 60, já havia nas empresas algumas discussões consideradas estratégicas, porém o processo era relativamente simples, envolvia três etapas: elaboração do plano, consenso e implementação. Autores como Alfred Chandler e Igor Ansoff (apud ANSOFF e MCDONNELL, 1993) declaravam que todas as empresas precisavam de uma estratégia empresarial, este último, em 1965, publicou o primeiro livro sobre estratégia: Estratégia Empresarial.

Segundo Wack (1998), grandes empresas iniciaram o estudo de cenários, concentrando-se no planejamento financeiro. A Shell, em 1965, iniciou um estudo para explorar o ambiente de negócios até o ano 2000, cujo resultado previu que o mercado de petróleo deixaria de ser dominado pelos compradores e passaria a ser dominado pelos fornecedores. Diante desse estudo elaborou o chamado “Planejamento de Anos no Horizonte” e os resultados confirmaram as conclusões sobre o fortalecimento dos fornecedores de petróleo, assim como anunciou a crise do petróleo - em consequência do fortalecimento do Golfo Pérsico. A partir da extrapolação desses cenários foi a única grande empresa do setor a

prever a crise do petróleo de 1973 e a ter uma estratégia para lidar com ela (WACK, 1998). Outras empresas também elaboraram seus planejamentos de longo prazo. O sucesso dos planejadores, ajudado em grande parte pela estabilidade que marcou esta década, explica por que este foi um período fértil para os planejamentos de longo prazo – não que as suas técnicas fossem melhores, mas porque as tendências nos negócios, naquele momento, eram mais estáveis e previsíveis (MINTZBERG, 2004).

E em 1970-71, a General Electric começou a utilizar o planejamento estratégico. A partir daí, muitas empresas começaram a empregar esta ferramenta, e até mesmo constituir equipes para este fim, incentivadas, principalmente, pelo advento das mudanças ambientais tais como intensificação da globalização e surgimento de novas tecnologias como fator de diferenciação (QUINTELLA, 1993). A partir de 1976-77, a análise da estratégia nas empresas popularizou-se pelo uso de matrizes desenvolvidas por consultorias, das quais a mais famosa foi a Boston Consulting Group (BCG), seguidas por outras como Booz Allen, Arthur de Little e McKinsey. Justamente nessa época que as empresas de consultoria se fortaleceram e ficaram famosas (QUINTELLA, 1993).

Na década de 80, do século XX, parte do sucesso das empresas japonesas e tigras asiáticas foram atribuídos à participação dos empregados na gestão organizacional e em não como decorrência das estratégias deliberadas desdobradas do planejamento estratégico. Diferentemente das empresas americanas, constatou-se que até os supervisores dedicavam-se à formulação de estratégias emergentes. Ohmae (1998) observou que as empresas japonesas organizavam-se em torno de visões comuns que surgiam de um processo contínuo de negociação das equipes e não da mente de um único líder dominador. O planejamento estratégico começou a perder força e ganhar uma nova roupagem, ampliando o seu conceito para administração estratégica, envolvendo não somente variáveis tecnológicas e econômicas, mas relacionando variáveis atitudinais e culturais.

A General Electric, uma das pioneiras na formulação de planejamentos, pode ser considerada um marco empresarial dessa década para o chamado declínio do planejamento estratégico: tão logo Jack Welch assumiu como principal CEO reduziu o grupo de planejamento corporativo de 57 para 33. Mintzberg (2004) rotulou este episódio, em alusão ao controle de estoques, de FIFO (first in-first out). A partir daí as críticas ao planejamento intensificaram-se e “em 1984 a Business Week rematou a discussão com uma matéria de capa que fazia um ataque forte e impetuoso ao planejamento”, incluindo os novos acontecimentos da GE (MINTZBERG: 2004,p 95).

Zacarelli (2000) descreve este período como de redução de custos no qual muitas equipes de planejamento foram extintas. Outro marco dessa década foi a publicação de diversos livros de Michael Porter. Seu primeiro livro, Estratégia Competitiva, 1980, tentou encontrar um meio termo entre estratégias específicas e genéricas. O segundo livro de Porter, Vantagem Competitiva, 1985, definia estratégias gerais e ampliava os conceitos de estratégias para problemas macroeconômicos, focando a busca de uma posição competitiva perante a concorrência. De acordo com Porter (1989), o desafio para uma empresa é criar, e sustentar, uma vantagem competitiva na indústria é implementar as estratégias genéricas.

Na década de 1990, as empresas mudaram o foco do planejamento do futuro para tirar o máximo do presente, utilizando ferramentas como a reengenharia. As equipes de planejamento, que já estavam desmobilizadas, e as consultorias passaram a ser especialistas em reengenharia. As críticas sobre o planejamento estratégico recaíram principalmente no seu

foco teórico, elitista e anual. Sem dúvida, o livro de maior impacto sobre estratégia nessa década foi “Competindo pelo Futuro” (HAMEL e PRAHALAD, 1995) que abordava os conceitos de competências essenciais e visão de futuro. O *empowerment*, a delegação de responsabilidades para os níveis hierárquicos mais baixos, é uma das ferramentas de gestão que representa essa década: é preciso que todos os funcionários, e não somente os acionistas, agreguem valor a organização.

Segundo Zaccarelli (2000, p. 229), o planejamento estratégico foi substituído pela administração estratégica. Para esse autor “não existe estratégia certa ou errada, porque estratégia não é problema de lógica pura, mas um jogo dinâmico e imprevisível”. A estratégia, portanto, deve ser contínua, como a própria gestão. Ele conclui que a nova estratégia deve ser:

- Desmistificada: não exclusiva dos gênios, deve ter a participação de todos;
- Facilmente administrável, deve ser motivadora;
- Mais ágil e com possibilidade de mudar rapidamente;
- Mais fácil de descrever, pronta resposta à pergunta: Qual a estratégia de sua empresa? (ZACCARELLI, 2000, p. 229).

O novo conceito de administração estratégica prioriza a formulação de estratégias voltada para o desenvolvimento do potencial futuro da empresa; e não somente aquelas operacionais, que convertem o potencial existente em lucros e crescimento. Ainda segundo Zaccarelli (2000, p. 21), “a principal base para o raciocínio dos estrategistas modernos refere-se ao valor de uma vantagem competitiva”. As idéias que têm altíssimo valor são aquelas que originaram as vantagens competitivas. Mas como formular as estratégias? Quem são os estrategistas? Se os planejadores foram dizimados, se as estratégias formuladas pelos gerentes são deliberadas, será que as estratégias empresariais para obtenção da vantagem competitiva pode ser obtida apenas por meio dos seus empregados?

As organizações líderes serão aquelas que formularão estratégias considerando as pessoas de todos os níveis hierárquicos. O único caminho para crescer e criar novos valores é a inovação e esta somente se consegue a partir da motivação e capacitação dos funcionários. Enfim, desenvolver um modelo de gestão de pessoas (este tema não será abordado neste trabalho) poderá ajudar na formulação das estratégias empresariais, mas não garantirá a formulação das estratégias por ser esta um processo muito mais criativo e intuitivo.

Sabe-se que as estratégias baseadas na concorrência foram predominantes na maior parte do último quarto do século XX, tanto no meio acadêmico como no mundo empresarial. Com elas as empresas se concentraram na necessidade de ultrapassar seus concorrentes, escolhendo entre foco na diferenciação e foco no baixo custo, disputando entre si a mesma “arena”, que os autores Kim e Mauborgne (2005) chamam de “oceano vermelho” no qual predomina uma competição acirrada. Entende-se que o mundo dos negócios não é formado apenas por oceanos vermelhos, mas também pelo que os autores denominam “oceanos azuis” que são os nichos de mercados novos.

Não é de hoje que as empresas concorrem umas com as outras em uma competição acirrada em busca de crescimento sustentável e lucrativo. Elas lutam por vantagens competitivas, disputam fatias de mercado e batalham por diferenciação. Kim e Mauborgne (2005) propõe uma abordagem sistemática para tornar a concorrência irrelevante e apresentam um modelo analítico comprovado que oferece as ferramentas para a descoberta e conquistas de oceanos azuis. De acordo com os autores, que analisaram uma vasta gama de movimentos

estratégicos ao longo de ampla variedade de indústrias, os mesmos destacam os seis princípios que todas as empresas podem aplicar para desenvolver e executar com sucesso a estratégia do oceano azul. Nos mercados de hoje, aglomerados de concorrentes, a competição direta por resultados é, sobretudo um “oceano vermelho” de rivais que se digladiam por um potencial decrescente de lucro.

Kim e Mauborgne (2005) sustentam que, embora a maioria das empresas concorra nesses oceanos vermelhos, torna-se cada vez menor a probabilidade de que a estratégia convencional gere crescimento lucrativo no futuro. Estes autores argumentam que no futuro as empresas dominantes alcançarão o sucesso não combatendo os concorrentes, mas desbravando “oceanos azuis” de espaços de mercado inexplorados, com grande potencial de crescimento. Esses movimentos estratégicos – denominados “inovação de valor” – agregam grandes saltos em valor, tanto para a empresa quanto para os clientes, tornando os rivais irrelevantes e criando uma nova demanda.

Os referidos autores citam seis princípios que as empresas deverão utilizar para atuar no oceano azul, que são: i) como reconstruir as fronteiras do mercado, ii) concentrar-se no panorama geral, iii) ir além da demanda existente, iv) formular estratégia na seqüência adequada, v) superar os obstáculos organizacionais e vi) orientar a execução da estratégia. Esses princípios geram uma transformação no pensamento tradicional sobre estratégia, e mapeiam um novo e ousado caminho para as empresas vencerem no futuro.

3. Formulação de Estratégias

A estratégia tem origem na arte militar, com acepção ampla e vagamente definida, referente a uma campanha para aplicação de forças em grande escala contra um inimigo (ANSOFF, 1977). Etimologicamente, o termo origina-se na palavra grega *strategos*, ou seja, “a arte de ser general”, correspondendo também à definição do padrão de ações que um general empreende em resposta ao inimigo (SLACK, 1997). Outros significados são atribuídos ao termo “arte de aplicar os meios disponíveis ou explorar condições favoráveis com vistas a objetivos específicos”. Percebe-se daí, que a idéia de utilização de estratégia inicialmente surgida e aplicada nos combates militares foi transferida, por analogia, para o ambiente organizacional.

Os primeiros registros sobre estratégia se referiam à seleção de estratégias ótimas para posições específicas no contexto de batalhas militares e datam de mais de dois mil anos. Mintzberg; Ahlstrand; Lampel (2000) destacam os escritos de Sun Tzu, Napoleão e Mao Tse-Tung entre outros, devido à grande influência que tiveram no contexto das estratégias militares e por servirem de parâmetros para a posterior formação de algumas escolas de pensamento estratégico.

As primeiras contribuições sobre estratégia aplicada à gestão empresarial começaram a ser publicadas no início dos anos 60 do século XX e se intensificaram nos anos 70 e 80, formando o contexto teórico-prático dessa área do conhecimento organizacional. Os trabalhos mais influentes continuam sendo utilizados, entretanto, já enriquecidos relativamente a seus conteúdos iniciais e ajustados às contínuas mudanças verificadas no ambiente das empresas.

O pensamento estratégico tem caráter essencialmente dinâmico. Assim como as organizações, ele continua buscando o equacionamento e a resolução do problema estratégico

em face das limitações internas dessas mesmas organizações e condições estruturais pouco favoráveis.

Para Hamel e Prahalad (1995), a estratégia é o meio pelo qual uma empresa reconhece suas necessidades básicas, desaprende parte do passado para poder descobrir o futuro, desenvolve capacidade de previsão do mercado de amanhã, cria metas que superam os limites e desafia a conseguir, criativamente, a alavancagem dos recursos e desenvolve liderança com competências essenciais.

De acordo com Robbins e Coulter (1999) antes do início dos anos 70, os administradores que faziam planos de longo prazo normalmente pressupunham que tempos melhores viriam. Planos para o futuro eram meramente extensões do que a organização fizera no passado. No entanto, os choques ambientes dos anos 70 e 80, tais como crises de energia, desregulamentação de muitas indústrias, a evolução tecnológica acelerada e a competição global crescente destruíram essa abordagem de planejamento de longo prazo. Essas mudanças nas “regras do jogo” forçaram os administradores a desenvolver uma abordagem sistemática para análise do ambiente, avaliação dos pontos fortes e fracos de suas organizações e identificação de oportunidades onde a organização possuía uma vantagem competitiva. O valor de pensar estrategicamente começou a ser reconhecido.

Ainda segundo esses autores, a administração estratégica é considerada tão importante porque ela está envolvida em muitas das decisões tomadas pelos administradores. A maior parte das notícias importantes atuais que aparecem nas diversas publicações de negócios envolve a administração estratégica.

A partir dessas considerações, é possível perceber a importância da estratégia para a sobrevivência das organizações. Com efeito, o posicionamento estratégico envolve toda a organização no sentido de alcançar e manter uma vantagem competitiva perante os concorrentes. O principal papel da estratégia é mapear o curso de uma organização para que ela navegue através do seu ambiente. Ela promove a coordenação das atividades. À sua falta para coordenar os esforços, as pessoas puxam em direções diferentes e sobrevém o caos. A estratégia propicia às pessoas uma forma de entender sua organização e distingui-la das outras, provendo o significado, além de uma forma conveniente para se entender o que faz a organização. Ela é necessária para reduzir a ambigüidade e prover ordem. (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000).

Uma estratégia, conforme seu processo de formulação pode ser classificado de duas maneiras, (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000): estratégia intencional (ou pretendida), neste caso ela surge de deliberações e segue para ser implementada. Daí, então, ela pode ser realizada ou não-realizada, conforme o êxito de seus processos de implementação e gerenciamento. A outra forma é a estratégia emergente, neste caso, não existe um processo deliberado para sua formulação, ela surge para a empresa como uma oportunidade, ela resulta, sendo implementada a partir da visão da liderança sobre o mercado e da aprendizagem acumulada pela empresa ao longo de sua existência, observando-se também as tendências de mudanças no contexto atual. A estratégia emergente também pode vir a ser realizada ou não-realizada, seguindo as mesmas condições quanto à implementação e gerenciamento.

Mintzberg; Ahlstrand; Lampel (2000) acreditam que poucas ou nenhuma estratégia é puramente deliberada ou assim como poucas são totalmente emergentes. Para eles, a implementação da estratégia pode às vezes se individual e cognitiva, e às vezes, interativa e

emergente. Essas variações, ao final, permitem identificar estados e períodos diferentes de criação e aplicação da estratégia, indicando que a estratégia de uma empresa deve ser resultante da combinação de características distintas encontradas em diferentes escolas. Assim, os estrategistas são eficazes quando combinam aspectos deliberados com aspectos emergentes da estratégia, de maneira que reflitam as condições evidentes e habilitem a empresa à previsão e reação no tocante a eventos inesperados.

4. Planejamento Estratégico: Uma Ferramenta do Passado ou Necessidade do Presente?

Com o advento da globalização, publicações importantes de todo mundo passaram a tratar o Planejamento Estratégico como modismo do passado e a anunciar o seu fim. Visto com muita euforia na década de 70, essa técnica enfrentou problemas na turbulência da década de 80 pois, segundo os críticos, funcionava bem num mundo relativamente estável, porém, não se adaptava a um mundo globalizado. No entanto, dentre as muitas experiências, bem ou mal sucedidas, ficou a lição de que o planejamento estratégico pode ser um instrumento de auto-reflexão, uma metodologia que ajuda a explicar e organizar idéias.

De acordo com Mintzberg (2004), o Planejamento Estratégico não pode ser compreendido como um modismo, mas como uma técnica válida e útil para se fazer estratégia empresarial e que continua sendo uma ação muito importante para a vida de uma organização. Para esse autor é admissível que o método de se lidar com a estratégia pode ter passado por adaptações, porém deve-se entender que o Planejamento Estratégico deixou de ser um processo elaborado, racional e parametrizado e passou a ser um processo mais intuitivo e criativo.

O Planejamento Estratégico não é uma metodologia restrita a grandes empresas ou empreendimentos. Ele é aplicável desde a microempresa até às multinacionais de grande porte. Também é verdade que não existe um sistema universal de Planejamento Estratégico porque as organizações diferem em tamanho, cultura, diversidade de operações, organização, filosofia e perfil dos executivos. Para Henry Mintzberg (2004), toda organização possui um método de planejamento mesmo que não estruturado, mas idealizado na mente de seus executivos.

Devemos sempre nos lembrar que o Planejamento Estratégico está envolvido com a filosofia, cultura, políticas e diretrizes da organização, tendo como um princípio básico a perpetuação da empresa, enquanto que o planejamento envolve mais o curto prazo da organização, estando comprometido com metas orçamentárias, lançamento de um produto, implantação de um sistema etc. Modismo ou não planejar estrategicamente pode ser o início ou a manutenção de uma boa administração.

O propósito do item seguinte é discutir se o modelo de Planejamento Estratégico adotado pela EMLUR foi uma ferramenta de gestão capaz de gerar estratégias. Os instrumentos escolhidos para a obtenção dos dados foram a observação participante e a análise dos documentos corporativos da EMLUR. A seguir serão apresentados os resultados, tendo como referência as teorias discutidas acima.

5. O Caso EMLUR.

A Autarquia Municipal Especial de Limpeza Urbana – EMLUR é responsável por todo o trabalho de limpeza urbana do município de João Pessoa PB. Ela tem patrimônio e receitas próprios, autonomia financeira, administrativa e técnica, competência para planejar, desenvolver, regulamentar, fiscalizar, executar, manter e operar os serviços integrantes ou relacionados com sua atividade fim, e promover a educação para a limpeza urbana.

A EMLUR é sucessora da Empresa Municipal de Urbanização (URBAN), que surgiu em 05 de julho de 1974, através da Lei N^o. 1954, com o objetivo de desburocratizar atividades que a Prefeitura Municipal de João Pessoa pretendia desenvolver, porém havia vários entraves provenientes da legislação em vigor à época. Essas atividades englobavam obras e serviços cujos fins estavam centrados no desenvolvimento urbanístico da cidade (projetos de recuperação de áreas urbanas, reorganização de espaço urbano, dentre outras).

No início de 1990, a denominação URBAN foi alterada para Empresa Municipal de Limpeza Urbana, com a mesma sigla URBAN, através do decreto lei 1.908, de 20 de março de 1990. A partir de então, a empresa passou a gerenciar todos os serviços de limpeza da cidade de João Pessoa PB, deixando de executar algumas tarefas que se constituíam em seus objetivos iniciais. A empresa tornou-se uma autarquia em fevereiro de 1992, através do Decreto N^o. 2.242, no momento em que incorporou todos os serviços de limpeza da cidade. Também teve a seu cargo a administração dos cemitérios e implantou um serviço de pavimentação.

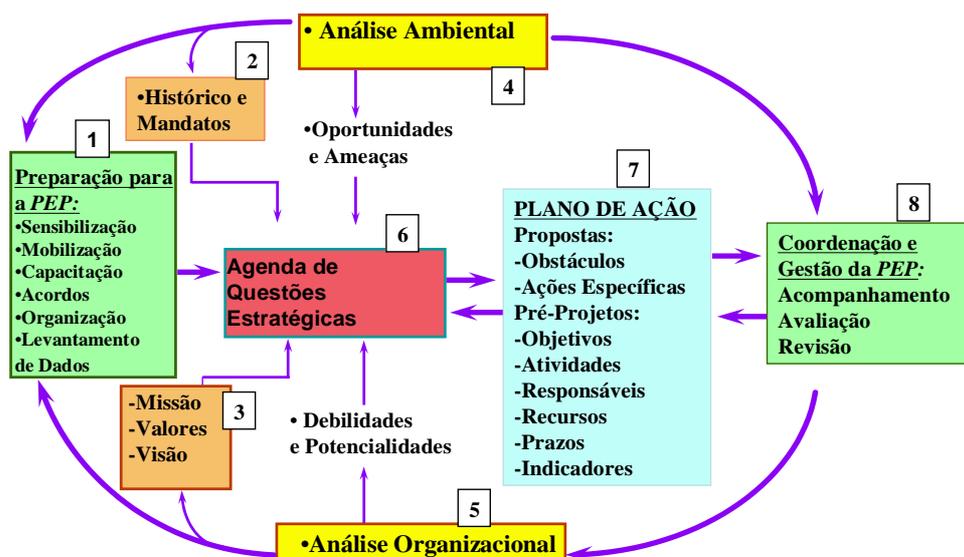
No momento atual, a autarquia EMLUR tem por finalidade e objetivo a prestação, em regime de concessão, diretamente ou através de constituição de terceiros, do serviço de limpeza urbana do município de João Pessoa PB, competindo especialmente explorar, diretamente ou através de contrato com terceiros, os serviços e a comercialização dos produtos e subprodutos deles resultantes.

5.1 A Planeação Estratégica Participativa na EMLUR.

Entre as abordagens de planejamento organizacional híbridas, isto é, as que incorporam elementos tanto do Planejamento Estratégico quanto do Planejamento Participativo, encontra-se a metodologia criada por Souto-Maior (1994), a Planeação Estratégica Participativa (PEP), que vem sendo amplamente divulgada no âmbito das organizações públicas, não governamentais e privadas, principalmente no Sul e Nordeste do Brasil. Com a ascendência do enfoque do desenvolvimento sustentável, a PEP vem se afirmando também dentro desta nova contextualização, como importante ferramenta organizacional. Pode-se afirmar que a PEP é uma reconstrução do planejamento simultaneamente metodológica, epistemológica e axiológica. Em outras palavras, procura desenvolver cada vez mais uma coerência entre a forma de pensar e a forma de agir, e vice-versa.

O termo “planeação” não é um neologismo, ele já teria sido usado em Portugal e colônias, segundo observações de alunos da Universidade do Minho, em Braga, Portugal (Entrevista com Souto-Maior). Presentemente, naqueles países o termo utilizado é “planeamento”, e o verbo é “planear”. A intenção, portanto, ao usar essa nova nomenclatura para a metodologia PEP é ressaltar que se trata de uma abordagem de planejamento e gestão voltada não só para a “formulação” de estratégias, mas para a capacitação, formação, participação, reconstrução e sobretudo a ação.

A PEP foi desenvolvida segundo Souto-Maior (2002), baseando-se em abordagens propostas por John Bryson, Nutt e Backoff, entre outros. A PEP consiste em uma metodologia que permite clarificar a missão e o mandato organizacional, analisar os ambientes interno e externo, identificar as grandes questões organizacionais e desenvolver disciplinada e participativamente, um conjunto de estratégias, decisões e ações fundamentais não apenas para a sobrevivência da organização, mas ainda para sua efetividade e sustentabilidade.



METODOLOGIA DE PLANEAÇÃO ESTRATÉGICA PARTICIPATIVA

Esse tipo de planejamento prima, em essência, pelos valores democráticos. Dentro do seu âmago, desenvolvem-se dinâmicas políticas com características, sobretudo construtivistas e interdisciplinares sobre o objeto de estudo, neste caso a organização. A PEP possibilita o surgimento de estratégias que superam os critérios de eficiência – a busca dos meios mais apropriados para se atingir os fins – e eficácia – quando os objetivos institucionais são de fato atingidos, de modo a possibilitar resultados positivos, ou melhor, efetivos a sociedade.

O processo de construção do Plano Estratégico da EMLUR foi conduzido por um consultor externo, desenvolvido por intermédio de levantamentos, estudos, consultas e, em especial, oficinas (*workshops*), de acordo com a metodologia **PEP**. Destas oficinas participaram dirigentes e principais gestores da EMLUR. Da oficina para análise do ambiente externo participaram representantes de entidades parceiras da EMLUR e o consultor.

Para dar suporte ao processo de elaboração, coordenação, acompanhamento e avaliação do Plano Estratégico, foi constituído o Grupo Estratégico da EMLUR. A implantação e o bom desempenho do Grupo Estratégico foram vitais para o sucesso da construção do Plano Estratégico e foram fundamentais para a institucionalização da PEP na EMLUR. Assim, fez parte do trabalho dos consultores transmitir ao Grupo conhecimentos e competências essenciais, que permitiram uma maior eficiência, capacidade de resposta às demandas, a formação de alianças estratégicas, maior responsabilidade social e ambiental, enfim, maior efetividade organizacional. Com essa finalidade, o Grupo Estratégico enquanto construía o Plano foi, simultaneamente, capacitado pelos consultores em técnicas de reuniões

e trabalho em equipes, levantamento de informações e elaboração de programas/projetos estratégicos.

Na PEP feita na EMLUR seguiram-se as oito etapas e que caracterizam um processo simultaneamente estratégico e participativo como se segue:

Primeira Oficina: Nesta oficina, realizada na EMLUR, foi feita a apresentação da metodologia que seria utilizada, incluindo suas técnicas, os recursos necessários e a forma como os trabalhos seriam realizados. Após esta explicação foi aberto um espaço para os funcionários falarem um pouco da história da empresa, ficando o funcionário mais antigo, presente na reunião, responsável por fazer uma explanação resumida da trajetória da empresa até os dias atuais. Esta primeira reunião foi importante para a preparação da PEP, os participantes se mostraram interessados e a função do facilitador foi adequada e fundamental para a criação de um clima amistoso.

Segunda Oficina: Para se debater e elaborar a Missão, os Valores e Histórico. Consegiu-se extrair do grupo uma Missão que foi eleita a melhor por todos; os valores da empresa foram priorizados; bem como as definições do que é e do que não é o negócio da empresa também foram satisfatoriamente atendidos.

Terceira e Quarta Oficinas: Análise Ambiental Interna e Externa. Estas fases no processo de construção de um plano estratégico são comuns a todas as metodologias, quem trabalha com planejamento estratégico sabe disso. No nosso caso, foi realizado de acordo com a metodologia PEP, utilizando-se adaptações das seguintes técnicas: Técnica de Grupo Nominal (TGN) e “Brain writing”. Esta etapa ocorreu com êxito total, tendo os participantes identificados um grande número de Pontos Fortes e Pontos Fracos que afetam internamente a empresa, e um grande número de Ameaças e Oportunidades que a afetam externamente. Seria impossível a um consultor externo possuir melhores conhecimentos do que as pessoas que vivenciam a organização no seu dia-a-dia. A metodologia utilizada mostrou-se muito propícia para gerar o maior número possível de Pontos Fortes, Pontos Fracos, Ameaças e Oportunidades.

Quinta Oficina: Identificação das Questões Estratégicas para a empresa. Esta etapa foi o ponto culminante do diagnóstico estratégico, visto que iria afetar as outras etapas subsequentes, que dependiam da escolha das Questões Estratégicas. Assim, as questões priorizadas tiveram que ter o endosso dos principais dirigentes da empresa, pois sem este endosso as propostas para resolvê-las teriam poucas chances de serem implementadas, significando uma grande perda de tempo, gerando grande frustração, pois não se chegaria a nenhum resultado concreto e não se teria implementado o que foi planejado antecipadamente. Foram eleitas as duas questões estratégicas mais importantes para a EMLUR, sendo uma questão voltada para o ambiente externo e ligada à atividade fim da organização, e a outra voltada para o ambiente interno ligado a área de recursos humanos. As duas questões estratégicas foram as seguintes:

Questão Estratégica nº. 1

“No contexto de proteção ambiental, como poderia a EMLUR contribuir, de maneira a tornar mais eficiente os serviços de limpeza que lhe são confiados, reduzindo seus custos e gerando renda para os catadores?”

Questão Estratégica nº. 2

Considerando que os recursos humanos são essenciais ao bom desempenho de qualquer administração,

“Como poderia a EMLUR equacionar os problemas que ora enfrenta nessa área e, ainda, fortalecer os recursos humanos de que dispõe?”

Estas questões surgiram a partir da priorização de 27 identificadas pelo Grupo Estratégico, e não foi um produto deliberado da direção da empresa, pelo contrário, elas emergiram, conforme apresentando no item 3 do referencial teórico, como resultado de um processo participativo e criativo, facilitado pela metodologia PEP.

Sexta Oficina: Formulação de Estratégia: Elaboração das Propostas e Obstáculos às propostas e Ações para Remover Obstáculos. Nesta fase foram trabalhadas e extraídas o maior numero de propostas, de obstáculos às propostas e de ações para removê-los, eles emergiram e foram resultado de um processo que revela que quanto maior for o conhecimento do ambiente externo e do ambiente organizacional, maior será a clareza com que afloram as estratégias. Na EMLUR resultaram desse processo as seguintes Propostas Estratégicas: para tornar mais eficientes os serviços de limpeza que lhe são conferidos, reduzindo seus custos e gerando renda para os catadores a EMLUR: a) Promover campanhas sistemáticas de Educação Ambiental que desperte no público (interno e externo) uma conscientização sobre a importância da gestão dos resíduos sólidos e as reais atribuições da EMLUR; b) Estabelecer parcerias com entidades afins e com a sociedade civil organizada, visando a melhoria do manejo dos resíduos produzidos pela população; c) Ampliar a cobertura da área de coleta seletiva, através da criação de novos núcleos e pontos de entregas voluntárias (PEV's) assim como incentivar a organização de novas Cooperativas; d) Buscar, permanentemente, a incorporação de novas tecnologias voltadas ao manejo dos resíduos sólidos urbanos, com valoração de seus diversos componentes. Para equacionar os problemas que enfrenta atualmente na área de recursos humanos, a EMLUR: a) Conscientizar seus servidores, quanto à importância de suas atividade; b) Elaborar um adequado quadro de cargos, carreiras e salários; c) Priorizar as ações sociais; d) Reorganizar seu organograma, tornando-o mais funcional; e) Na hipótese de concretização da ameaça de demissão de muitos de seus servidores – processo em tramitação na justiça, promover a recontração emergencial de colaboradores essenciais à manutenção dos serviços.f) Dar oportunidades de capacitação e reciclagem aos funcionários da EMLUR. A organização também fez uma relação de obstáculos à implementação das propostas, acima citadas, como posteriormente criou ações para remover os possíveis obstáculos, evidenciando que o Planejamento Estratégico leva a formulação de estratégias.

Sétima Oficina: Identificação de Temas para Projetos Estratégicos. A partir das propostas formuladas pelos participantes para resolver as duas Questões Estratégicas priorizadas e das ações específicas para remover os obstáculos à implementação dessas propostas, o Grupo Estratégico procurou organizar essas informações de maneira racional, procurando associar ações e propostas complementares. Dessas associações e da organização delas em temas, surgem as grandes estratégias da empresa que no caso da EMLUR foram em número de seis, voltadas para: 1º) Captação de Recursos; 2º) Serviços de Limpeza Urbana; 3º) Reorganização do Organograma e elaboração do PCCS; 4º) Educação Ambiental; 5º) Conscientização, capacitação e reciclagem dos servidores; 6º) Comunicação Interna e Externa;

Oitava Oficina: Elaboração de Pré-Projetos Estratégicos. Esta etapa tem por finalidade construir termos de referências com Pré-Projetos para implantar as estratégias, tem-se a convicção que estes pré-projetos são realmente estratégicos, porque foram baseados em análises feitas no decorrer de todo o processo e não apenas em idéias preconcebidas. Portanto, esses projetos são as operacionalizações das estratégias. Assim, foram criados 6 (seis) pré-projetos graças ao comprometimento e esforço dos participantes do Grupo Estratégico, cinco já foram implementados de acordo com informações fornecidas pela empresa.

5.2 Discussão dos Resultados Apresentados

A análise mostrou que tanto do ponto de vista do autor deste artigo, através de suas observações diretas, como do ponto de vista dos participantes do Grupo Estratégico entrevistados, o processo de elaboração do plano estratégico obteve êxito, levando à formulação e à implementação de estratégias.

Através das análises do ambiente interno, e do ambiente externo, conseguiu-se identificar questões que afetam toda a organização. Nesse sentido, a metodologia PEP, por ser participativa e por primar por princípios democráticos, leva a uma grande quantidade de itens relacionados e à discussão de seus problemas, podendo-se assim ter uma visão crítica dos seus ambientes e das questões mais importantes que ela tem que enfrentar.

Nesse sentido, a etapa das Questões Estratégicas, em nossa opinião, foi o ponto culminante do diagnóstico estratégico, pois seu resultado afetou etapas subseqüentes e no seu processo de elaboração fez emergir questões cruciais para sobrevivência da organização no curto e longo prazo. Por exemplo, a questão estratégica voltada para recursos humanos, mostrou como a metodologia PEP é eficaz ao fazer com que a EMLUR enfrentasse graves problemas afetando esses recursos.

A elaboração pelo Grupo Estratégico das propostas para resolver as Questões Estratégicas, dos obstáculos à implementação delas, assim como das ações para remover esses obstáculos, mostrou que a metodologia facilita a formação de estratégias. Acreditamos que isto ocorreu pelo fato da metodologia além de ser participativa, adotar dinâmicas de grupo apropriadas, demonstrando que o Planejamento Estratégico, pode sim levar a formulação de estratégias.

A última fase da identificação e elaboração dos termos de referências, ou seja, os Pré-Projetos estratégicos, que são a operacionalização das estratégias, a partir de um diagnóstico aprofundado, também foi crucial para o sucesso do plano, pois poderiam ter sido escolhidos projetos que não fossem realmente estratégicos, de maneira que para nós esta etapa foi fundamental para a implementação do plano. Assim, foram criados seis Pré-Projetos cuja implementação está, do ponto de vista da população de João Pessoa, contribuindo para o sucesso que a empresa está alcançando.

6. Conclusões

Através da adoção da Planeação Estratégica Participativa (PEP), a EMLUR formulou estratégias e atingiu os seus principais objetivos, tanto no que se refere aos resultados, pelo menos no curto prazo, quanto em relação ao processo participativo.

Retomando a pergunta inicial, se **a adoção e a elaboração do Planejamento Estratégico garantiram a formulação de estratégias?** Ou seja, o Planejamento Estratégico adotado pela EMLUR em 2005, garantiu a formação de estratégias para a empresa ou foi somente uma ferramenta de controle? Pode-se concluir, que o Planejamento Estratégico se bem conduzido pode de fato formular estratégias. O controle é uma parte importante do processo de planejamento. No caso da PEP, esse controle é exercido através do acompanhamento de indicadores na execução dos Projetos Estratégicos, contudo não é o ponto central do plano estratégico.

Este trabalho não teve a intenção de ser conclusivo, em particular porque teve algumas limitações, tais como:

- Estudo de uma única empresa de médio porte;
- Tempo curto para avaliar os resultados.

Ainda assim, acredita-se ter ficado evidente que a adoção da PEP possibilitou o surgimento de estratégias, portanto, **planejar e formular estratégias são formulações do mesmo construto.**

Referências

ANSOFF, H. Igor. **Estratégia Empresarial**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1977.

_____; McDONNELL, E.J. **Implantando a administração estratégica**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1993.

BRYSON, John M. **Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement**. London: Jossey-Bass, 1988.

COSTA, Maria Amália Silva; ANDRADE, José Célio Silveira. A procura de um modelo de planejamento estratégico que formule estratégias – O caso policarbonatos do Brasil S.A. In: ENCONTRO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO. **Anais...** Disponível em CD-ROM. Brasília: 2005.

HAMEL, Gary; PRAHALAD, C. K. **Competindo pelo Futuro: estratégias inovadoras para obter o controle do seu setor e criar os mercados de amanhã**. Rio de Janeiro: Campus, 1995.

HENDERSON, Bruce D. As origens da estratégia. In: **Estratégia: a busca da vantagem competitiva**. Coleção Harvard Business Review Book. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

KIM, W. Chan; MAUBORGNE, Renée. **A estratégia do oceano azul: como criar novos mercados e tornar a concorrência irrelevante**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

LORANGE, Peter; VANCIL, Richard F. **How to Design a Strategic Planning Process**. Harvard Business Review, Boston, Sept. / Oct. 1976.

MINTZBERG, Henry. **Ascensão e Queda do Planejamento Estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

_____ ; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safári de Estratégia**: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Porto Alegre: Bookman, 2000.

_____ ; QUINN, James Brian. **O Processo da Estratégia**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MIRANDA, José Gláudis de. **Planejamento Estratégico, Participativo e Balanced Scorecard**: um guia teórico-prático e objetivo da aplicação dessas técnicas, para o desenvolvimento e sucesso das empresas, dos órgãos públicos e das instituições sem fins lucrativos. João Pessoa: Universitária, 2002.

NUTT, C. Pau; BACKOFF, Robert W. **Strategic management of public and Third Sector organizations**: a handbook for leaders. San Francisco: Jossey-Bass Inc, 1992.

OHMAE, O. Voltando à estratégia. In: MONTGOMERY, C. A; PORTER, M. (ORG) **Estratégia**: A busca da vantagem competitiva, 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, Cap. 5, 1998.

PORTER, Michael E. **Estratégia Competitiva**: técnicas para análise de indústrias e da concorrência. 7. ed. Rio de Janeiro: Campos, 1986.

QUINTELLA, Rogério. H. **The strategic management of technology in the chemical and petrochemical industries**. London: Pinter Publishers, 1993.

ROBBINS, Stephen; COULTER, Mary. **Administração**. 5. ed. Rio de Janeiro: Livro Técnico e Científico, 1999.

SLACK, Nigel. **Administração da Produção**. São Paulo: Atlas, 1997.

SOUTO-MAIOR, Joel. **Efetividade organizacional e sustentabilidade institucional para o Terceiro Setor**. Tese de concurso para Professor Titular. Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa. Maio 2002.

SOUTO-MAIOR, Joel. Planejamento estratégico participativo: uma abordagem para o setor público. In: ENCONTRO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO. **Anais...** Disponível em CD-ROM., Curitiba, 1994.

SOUZA, Paulo Roberto Cavalcanti. **Avaliação do planejamento estratégico: o caso da ELETROSUL**. Florianópolis: Dissertação (Mestrado) – Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, 1995.

WACK, Pierre. Cenários: águas desconhecidas à frente. In: MONTGOMERY, C. A; PORTER, M. (Org.) **Estratégia**: A busca da vantagem competitiva. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, cap. 2, 1998.

YIN, R.K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZACCARELLI, S. B. **Estratégia e sucesso nas empresas**. São Paulo: Saraiva, 2000.