

Área temática: Administração Geral

Título: Particularidades da Análise Ambiental em Organizações do Governo

AUTORES

MARCO AURÉLIO DE LIMA E MYRRHA

Universidade de São Paulo
marcoa@funpec.com

MARIA LUCIA BORBA

Universidade de São Paulo
frima@terra.com.br

Resumo: Gradativamente no Brasil, a análise do ambiente organizacional, elemento fundamental do planejamento estratégico, passa a ser preocupação também de organizações do Governo. O objetivo deste trabalho é mostrar como se dá esse processo e a visão de alguns autores sobre os obstáculos que esse tipo de organização enfrenta. A ausência de competição entre concorrentes, a falta de definição clara de objetivos, a falta de comprometimento em longo prazo das lideranças de mais alto escalão com o planejamento estratégico, a complexidade das variáveis de cunho político, social e cultural, dentre outros obstáculos apontados pelos autores, fazem com que a análise ambiental em organizações do setor público encontre dificuldades quando comparada ao que acontece no setor privado. Apesar dessas dificuldades, tem sido crescente o interesse no desenvolvimento do planejamento estratégico e da análise ambiental nessas organizações. Atender esta procura pode contribuir para aprimorar o desempenho das organizações públicas e a sua sobrevivência em um contexto de concorrência crescente e diminuição da intervenção do Estado no seu financiamento. Tornar essas organizações mais competitivas e eficazes ajudará a que alcancem seu objetivo social de atendimento à população. Para exemplificar, apresenta-se um estudo de caso sobre a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP, onde a análise ambiental tornou-se ferramenta importante para seu planejamento estratégico.

Abstract: In Brazil, environmental analysis is gradually being implemented by public sector organisations. The main objective of this paper is to give an insight on this process and how some authors see the difficulties these organisations encounter. The lack of competition among sector competitors, the lack of a clear definition of objectives, the lack of a long term involvement by the organisations' management with strategic planning, the complexity of the political, social and cultural variables, among other factors, make it difficult for public sector organisations to incorporate environmental analysis. Despite these difficulties, a larger number of public sector organisations are looking for experts on strategic planning and environmental analysis to help them implement these tools. Meeting such demand will certainly contribute to improve their performance and to help them survive in a gradually more competitive context and to face the reduction of Governmental intervention. Helping these organisations to become more competitive and effective will help them to achieve their social objective. In the case of SABESP, environmental analysis has become a crucial tool for strategic planning.

Palavras-chave: planejamento estratégico, análise ambiental, Governo.

I. Introdução.

Antecedentes

No Brasil, pouco a pouco vem sendo reconhecida a importância da incorporação de processos de planejamento estratégico à prática da administração pública. Assim, a análise do ambiente organizacional, elemento fundamental do planejamento estratégico, antes circunscrito ao mundo das organizações privadas e com fins de lucro, passa a ser preocupação também de organizações do Governo.

Problema de pesquisa e objetivo

O problema tratado é a análise ambiental ou análise do ambiente das organizações do setor público, comparando-as às organizações do setor privado. O objetivo principal é, portanto, apresentar os resultados da pesquisa sobre as particularidades da análise ambiental em organizações do Governo. Com a revisão bibliográfica, pretende-se contribuir com uma visão mais clara sobre as razões que têm levado o setor público a optar pelo planejamento estratégico, os obstáculos que enfrenta nesse processo e quais as variáveis mais abordadas por algumas organizações públicas para a análise ambiental. Para exemplificar, apresenta-se o estudo de caso sobre a SABESP, empresa de economia mista e de capital aberto, fundada em 1973, que tem como principal acionista o Governo do Estado de São Paulo.

Metodologia

Para a elaboração deste trabalho sobre as particularidades da análise ambiental, utilizou-se o modelo de segmentação do ambiente organizacional proposto por Almeida (2003). Baseou-se, também, nas discussões havidas durante o curso “Análise Ambiental para o Planejamento Estratégico”, realizado de setembro a dezembro de 2004, na Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo, além de pesquisa bibliográfica. O estudo de caso baseou-se nos resultados das reuniões e entrevistas pessoais e telefônicas com profissionais responsáveis pelo setor de Planejamento Estratégico da SABESP.

II. Revisão Bibliográfica.

Razões que levaram o Governo a não praticar o planejamento estratégico

Vários autores oferecem elementos para a discussão sobre a ausência do planejamento estratégico em organizações do Governo. Segundo ANSOFF (1979 apud MONTANARI e BRACKER, 1986), a competição entre concorrentes e as decisões empresariais são fatores que dirigem uma organização para o alcance de seus objetivos. Como os objetivos de organizações de Governo não são tão específicos, aparentemente não seria necessário usar planejamento estratégico e análise ambiental para alcançá-los. Além disso, as organizações públicas recebem o mandato da sociedade para fornecer serviços considerados essenciais (educação, saúde, água e esgotamento sanitário e segurança, entre outros) e não têm competidores no setor em que atuam da mesma forma como as empresas do setor privado.

A importância do líder na gestão estratégica

Uma importante diferença entre as organizações do Governo e empresas privadas é o tipo de gestão e o comportamento dos líderes da organização. No setor privado, a esfera de atuação e o poder dos dirigentes são mais amplos (LOTTI, 2003) do que em uma organização pública. Um líder em pequena empresa privada pode adotar o papel daquele que tudo controla, e atua em nível estratégico, tático e operacional. Já na empresa privada de maior porte, o empresário líder atuará mais intensivamente no nível estratégico geral, enquanto o planejamento estratégico tenderá a permear as unidades descentralizadas.

Em organizações governamentais, mudanças no quadro político decisório nos níveis federal, estadual e municipal podem interromper programas, definir novas estratégias, eliminar quadros dirigentes das organizações governamentais ou mesmo eliminar Secretarias e Ministérios. Nestes casos, o comprometimento dos mais altos escalões da direção de uma organização governamental e de empresas privadas com a estratégia a seguir e a análise ambiental a ser seguida é fundamentalmente diferente.

CASTOR (2000), ao discorrer sobre a importância da análise ambiental – sobretudo em condições de rápidas mudanças situacionais – menciona a importância das variáveis utilizadas na análise de cunho político, econômico, social e tecnológico para a definição de estratégias para a indústria, no caso específico do Brasil. Não é difícil extrapolar para o setor público as afirmações que esse autor faz com relação ao setor empresarial. Ao fazer esta extrapolação, no entanto, deve-se considerar que no setor público inúmeras “são as restrições políticas, legais e sociais impostas pelo ambiente” (LOTTI, 2003) e “inúmeras as dificuldades encontradas na agilização de seus negócios”. Essas restrições e dificuldades podem induzir ao medo de acatar novos padrões de gestão e inibir o pensamento estratégico.

Aqui também se depara o planejamento estratégico no setor público com uma outra dificuldade: o tempo de permanência na organização de um alto dirigente pode ser insuficiente para que tenha a visão do longo prazo. Além do mais, os dirigentes na organização pública podem ter sido escolhidos por interesses político-partidários e não ter o objetivo do bem social que pode não ser alcançado no prazo da sua gestão. Nesse caso, esses dirigentes tendem a descartar o planejamento estratégico por ações de resultados práticos mais imediatos.

Mesmo dentro de um quadro de dificuldades para o planejamento estratégico e a análise ambiental no setor público, esforços são feitos para atingir a otimização no uso destas ferramentas.

Porque organizações públicas passam a usar a análise ambiental

Assim como no caso das empresas privadas e das organizações do terceiro setor, a análise do ambiente pode trazer enormes benefícios para as organizações públicas. Entre esses benefícios, o mais evidente é certamente a melhoria de seu desempenho, o que por si só já justifica o uso do planejamento estratégico e da análise do ambiente externo e interno. Através da análise ambiental procura-se entender quais as forças dentro e fora da empresa que podem influenciar o seu desempenho e quais os riscos que corre, levando-a a evitá-los através do estabelecimento de novas estratégias. Ela serve então de base para melhorar o desempenho, definir estratégias para o desenvolvimento e obter informações para decisões sobre o rumo das organizações num ambiente em mudança do ponto de vista social, demográfico, financeiro, político e tecnológico, já caracterizado por um contexto em “condições de elevada instabilidade” (CASTOR, 2000).

Os estudiosos das organizações públicas comentam que, ainda que haja essa instabilidade, essas organizações deveriam dar maior atenção ao planejamento estratégico e à análise do ambiente organizacional. MONTANARI e BRACKER (1986) apontam para o fato de que a teoria e a pesquisa sobre gestão estratégica nas organizações públicas de fins não-lucrativos foram raramente exploradas. Esses autores indicam também a ausência, em muitos casos, da análise ambiental e até de qualquer estratégia dentro dessas organizações.

Várias são, portanto, as razões que as levam a interessarem-se pelo planejamento estratégico e pela análise do seu ambiente externo e interno. Um exemplo não muito recente oferecido por

MONTANARI e BRACKER (1986) com relação à necessidade de mudança de atitudes por parte das empresas públicas foi o ocorrido com os Correios norte-americanos. Totalmente subsidiados pelo Governo, os serviços prestados pelos Correios não tinham concorrentes. No momento em que empresas privadas de entrega de correspondência, documentos e encomendas, passaram a oferecer um serviço mais eficaz, os Correios tiveram que começar a agir estrategicamente.

Para contornar os riscos acima mencionados e poder cumprir seu papel social, algumas das burocracias públicas no Brasil procuram definir novas estratégias. Para isto examinam o ambiente externo e interno em que desenvolvem suas atividades com vistas a antecipar eventos e poder responder a tempo a mudanças que as podem afetar.

Cada vez mais, órgãos do Governo procuram implementar o planejamento estratégico e a análise ambiental

No Brasil, alguns estudiosos e especialistas da gestão estratégica têm sido chamados para assessorar Governos no planejamento estratégico que procuram implementar. É o caso da Secretaria de Planejamento do Paraná, da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda em São Paulo, da Secretaria do Estado da Fazenda do Maranhão, Secretaria de Planejamento do Mato Grosso, da Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro, e da Prefeitura Município de Vitória no Espírito Santo (CUNHA, 2001), citado como o primeiro Município a adotar o planejamento estratégico e a técnica de cenários.

Geralmente, a procura é pela modernização de sua gestão. Diante deste quadro, ECK e TUBAKI (1994) afirmam que as experiências de modernização de gestão no âmbito público praticamente só haviam atingido as chamadas 'empresas estatais', não reflete totalmente a realidade atual.

A modernização da estrutura organizacional e institucional pública no Brasil está, de certa forma, ancorada em novos desenvolvimentos, inclusive a nível Federal. Um exemplo é a elaboração no ano 2000 do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado pelo Governo. Isto representa um esforço de transformar a administração pública brasileira de burocrática em administração pública gerencial, voltada para o controle dos resultados (OLAK, 2000).

Fica então evidenciado o fato de estar o setor público cada vez mais convencido do significado da afirmação de MINTZBERG (2000) de que são as forças que atuam para a geração de estratégias que levam ao crescimento e ao desenvolvimento eficaz, tal como acontece no setor privado.

Obstáculos enfrentados pelo setor público no uso da análise do ambiente organizacional

MONTANARI e BRACKER (1986) mencionam que a primeira das diferenças entre a análise do ambiente organizacional pela empresa privada e por uma organização do Governo é que esta deve incluir os inúmeros aspectos que são próprios do setor governamental, seja qual for o seu nível de atuação: federal, estadual ou municipal. Ainda que esses autores se referissem à análise ambiental ao nível da Unidade de Planejamento Público Estratégico do Estado Norte-americano, sua argumentação pode servir para a reflexão do que acontece hoje com relação à análise ambiental em organizações brasileiras vinculadas ao Governo.

Uma das grandes questões no setor público é a diversidade de interesses. Ao contrário do que acontece no setor privado, onde há a definição do real interesse da empresa, no setor público em geral é difícil identificar qual é exatamente o interesse público. Com isto, fica também

difícil, para muitas organizações públicas, definir sua missão e, conseqüentemente, os objetivos que pretende alcançar para realizar sua missão. A análise ambiental torna-se difícil, uma vez que seu eco-sistema não está bem delimitado.

Outro obstáculo para o uso da análise ambiental no setor público é a sua maior complexidade quando comparada ao setor privado. Com efeito, a pouca clareza dos objetivos das organizações públicas, as pressões da população, o controle público e as influências de interesses políticos são apenas alguns dos fatores que oneram a execução do planejamento estratégico no setor público. Por sua característica diferenciada, alguns autores sugerem a necessidade de modelos específicos para o planejamento estratégico no setor público. Um desses modelos é o Planejamento Estratégico Situacional: “este método considera vários atores em um jogo de conflito e cooperação, no qual os atores são partidos políticos, governantes ou dirigentes de organizações públicas, empresariais e sindicais” (LOTTI OLIVA - 2003).

Variáveis do ambiente organizacional geralmente abordadas por órgãos públicos

ECK e TUBAKI (1994) indicam variáveis do ambiente externo que podem afetar uma organização da administração direta do Governo Federal no Brasil: pressões por parte de Governos de países centrais, das agências financiadoras e de grupos econômicos ligados à produção de bens e serviços nacionais e internacionais para o ajuste das políticas internas que resultem em melhores condições para suas respectivas atuações; Governos latino-americanos, aumentando seus vínculos com o Governo brasileiro, principalmente em função do surgimento de blocos multinacionais; agências da cooperação internacional, principalmente aquelas ligadas à ONU, que podem oferecer apoio material e técnico para a gestão dos órgãos; Governos estaduais e municipais, pressionando por recursos financeiros e, eventualmente demandando serviços da administração federal; partidos políticos que, historicamente, vêm na apropriação do aparelho estatal a melhor forma de crescimento, e, salvo exceções, desvinculando-a do atendimento das demandas sociais; órgãos do Poder Judiciário, que têm exercido cada vez mais poder de controle das ações do Poder Executivo; servidores públicos, que, além de se constituírem na força de trabalho à disposição do Governo, algumas vezes, tornam-se clientes do Estado, especialmente pela capacidade de pressão de algumas corporações; a população em geral e suas formas de associação não-partidária, constituindo-se na clientela ampla do Estado, mas normalmente, somente pequenas parcelas acabam por se constituir efetivamente em interlocutores.

Um rápido exame das variáveis usadas para a análise ambiental em alguns órgãos da Administração Pública Direta e Indireta mostra algumas peculiaridades. Estas aparecem no Quadro 1. Para a segmentação do ambiente organizacional, usou-se o modelo de características ambientais segundo ALMEIDA e FISCHMANN (1991) e ALMEIDA (2003). Chama atenção o fato de que não são somente organizações da administração indireta, mas também da administração direta, que praticam a análise ambiental. O estudo de caso SABESP oferece informação mais detalhada sobre o assunto.

Quadro 1: Exemplos de variáveis ambientais usadas em alguns órgãos da administração pública direta e indireta

Variáveis	Administração direta estadual Secretaria do Planejamento do Estado do Maranhão (1)	Administração direta estadual Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda – São Paulo (2)	Secretaria de Estado da Agricultura, Unidade Proribeira, Paraná (3)	EMBRAPA Centro Agrobiologia (4)
Macro-ambiente clima	Reforma Tributária Consciência social: mudança de atitudes e comportamento com relação à sonegação e à corrupção Acesso a Banco de Dados de fontes externas Mercado tecnológico Crescimento econômico Reforma Previdenciária com perda de funcionários capacitados e capazes Crescimento do Setor Serviços com o avanço do Setor Turismo	PIB tributável e índices setoriais. Fatores econômicos, tecnológicos, sociais, políticos, legais, internacionais Receita tributária: arrecadação de ICMS, IPVA, Taxas, ITCMD Taxa nominal de juros Taxa nominal de câmbio Índice de vendas industriais; índice do nível de atividade do setor industrial paulista Registro do Serviço de Proteção ao Crédito Normas tributárias e administrativas	Aspectos geográficos Aspectos climáticos Estrutura política Política de crédito	Globalização da economia, Preservação e conservação do ambiente. Produção de alimentos e matérias-primas num enfoque ecológico
Macro-ambiente solo	Nível de escolaridade e qualificação de pessoal para algumas áreas	Classificação nacional de atividade econômica Fatores demográficos Consumo anual de energia elétrica	Índices de alfabetização Distribuição fundiária Níveis de escolaridade Distribuição de rendas	Demandas por tecnologias, serviços, produtos e processos
Ambiente operacional	Baixa interação do setor de fiscalização de trânsito e auditoria de empresas com o Sistema Integrado de Administração Tributária - SIAT	Quadro técnico das entidades vinculadas	Interesse políticos Interesses do produtor rural	Instituições, clientes e parceiros do sistema EMBRAPA Setor produtivo Disponibilidade de Recursos Humanos
Ambiente interno	Baixo nível de satisfação com a política salarial	Destino do funcionalismo público, valores e aspirações dos servidores para adaptar a organização aos anseios internos, desde que em comunhão com os anseios da sociedade Identificação do sentimento com relação a mudanças	Atitudes do quadro dirigente	

Fontes: (1) www.gere.ma.gov.br/planejamento/estrategias/asp; (2) Almeida et al, 2003; Lotti, 2003; (3) Governo do Paraná, 1982; (4) EMBRAPA, 2000.

III. Estudo de Caso: A Análise Ambiental na SABESP

Processo de Planejamento Estratégico na SABESP

Até 1994, o planejamento na SABESP era centralizado e voltado para obras, caracterizando a empresa como sendo do ‘ramo de obras’ já que seus esforços dirigiam-se à construção e/ou ampliação de obras. A partir de 1994, a empresa passa a dar importância a um melhor atendimento de seus clientes. Foi também nesta época que o Governo Estadual reestruturou a organização, buscando sanear suas contas e melhorar sua competitividade. Em 1995 a empresa obteve seu primeiro lucro operacional e redefiniu-se com ‘empresa de prestação de serviços’. Em 1999 foram criados departamentos de planejamento nas Unidades de Negócios (UN), descentralizando o planejamento. Foram então iniciados os chamados “Planos Integrados Regionais” (PIR), o que significou a ordenação das atividades relacionadas à estratégia da organização. O Quadro 2 apresenta, resumidamente, o modelo de Planejamento Estratégico adotado pela SABESP, desenvolvido a partir das ações do PIR.

Quadro 2 Fases do planejamento estratégico da SABESP

Fase Estratégica (realizada na Sede)			
Evento	Envolvidos	Produto final	Divulgação
<ul style="list-style-type: none"> • “Pré-workshops departamentais” de 1 dia com os principais executivos da organização • Discussão dos conceitos de Visão e Missão, as grandes diretrizes estratégicas, as políticas institucionais, o desempenho em relação às metas do ano anterior, a priorização dos investimentos, a macro-alocação dos recursos para o quinquênio e os programas de qualidade 	3 profissionais (Sede + UN)	Propostas de Missão, Conduta, Ética e Valores; Matriz “FOFA”, por departamento	Os líderes das UN participantes do processo disseminam as informações para os gerentes de suas unidades
Fase Estratégica (realizada nas Unidades de Negócios)			
Evento	Envolvidos	Produto final	Divulgação
<ul style="list-style-type: none"> • Workshop de 3 dias com os gerentes, coordenadores da qualidade e demais chefias das UN • Evento de meio dia simultâneo, conduzido pelos gerentes das UM 	22 profissionais (UN Leste)	•Matriz “FOFA” da UN, objetivos estratégicos, indicadores e metas globais e seus respectivos “tutores”. •Missão, Valores e Conduta de Ética da UNEm 2003: 24 objetivos e 24 metas globais	“Dia do envolvimento”: objetiva repassar o produto do PE à força de trabalho e coletar sugestões de como realizar os objetivos propostos
Fase Tática (realizada nas Unidades de Negócios)			
Evento	Envolvidos	Produto final	Divulgação
<ul style="list-style-type: none"> • Pré-workshop tático de um dia, por “perspectiva BSC”, para: •Avaliar/ discutir as metas e indicadores estratégicos. Apresentar os conceitos de Planejamento, Missão, Visão e Diretrizes da SABESP Corporativa; Missão UN Leste, BSC e o desempenho das Metas do ano anterior Disseminar os critérios de excelência e a utilização das sugestões obtidas no “Dia do Envolvimento” 	210 profissionais (UN Leste)	Proposta de Metas, Indicadores e de Interfaces, buscando atingir a Meta Global estabelecida no PE.	“Dia do Repasse”: objetiva repassar o Plano de Trabalho para a força de trabalho e justificar o por quê de algumas sugestões do Dia do Envolvimento terem sido aceitas (ou não) e a coleta de novas sugestões para o Planejamento Operacional.
<ul style="list-style-type: none"> • Workshop de Planejamento Tático de meio dia, simultâneo, conduzido pelos gerentes das um 	69 profissionais (UN Leste)	Definição e validação das Metas, Indicadores, Alocação de Recursos e Tutores, a partir do material produzido no pré-workshop.(em 2003: 51 Metas Setoriais)	
Fase Operacional (realizada nas Unidades de Negócios)			
Evento	Envolvidos	Produto final	Divulgação
<ul style="list-style-type: none"> • Workshop Operacional, por Departamento das UM Evento de meio dia simultâneo, conduzido pelos gerentes das UN 	305 profissionais (UN Leste)	Elaboração dos Planos de Ação para as Metas	“ Dia do Compromisso”: objetiva repassar todo o processo de planejamento, visando o comprometimento da força de trabalho.

Fonte: SABESP

Questões específicas relativas à Análise do Ambiente na SABESP

Seleção de variável do Macro-ambiente “Clima”

Análise política: A análise das decisões políticas que podem alterar os rumos e as estratégias adotadas é uma das variáveis mais importantes na análise ambiental. Mais que os partidos, os próprios políticos, seja a nível municipal ou federal, com seus interesses e características pessoais, podem influenciar o surgimento de uma dinâmica diferente na empresa. Outras variáveis são as opiniões de representantes de entidades de classe e sindicais e a política cambial do Governo, uma vez que a grande parte da dívida da empresa foi estruturada em dólares.

Legislação: O ambiente de regulação do setor é constituído por normas e deliberações dos sistemas de meio ambiente e de recursos hídricos, pela defesa dos direitos do consumidor, pela ação do Ministério Público e pelo peso da opinião pública sobre a qualidade dos serviços prestados e as respectivas tarifas praticadas. Leis como a de Crimes Ambientais – 9.605, que estabelece sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, a Lei dos Recursos Hídricos, que dispõe sobre a gestão administrativa e a organização institucional do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e a Lei 8.666, que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos, são bastante estudadas na estruturação da análise ambiental do Planejamento Estratégico da organização.

Inflação: A inflação também é uma das variáveis de grande importância na elaboração do PE. Investimentos e despesas programados, por exemplo, recebem forte impacto inflacionário. Portanto, são bastante estudados e monitorados.

Índice pluviométrico: São utilizadas fórmulas de recorrência que permitem estabelecer previsões com boa margem de acerto. Com o problema da estiagem ocorrida há dois anos, a empresa adotou novas políticas de economia de água, para preservar os mananciais.

Plano Diretor das Cidades: os Planos Diretores das Cidades são instrumentos básicos para orientar a política de desenvolvimento e ordenamento da expansão urbana dos municípios. O Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257) estabelece diretrizes gerais da política urbana e os princípios que norteiam o desenvolvimento das cidades, em especial em relação ao saneamento básico, fornecimento de água e planos integrados de bacias hidrográficas. Portanto, a empresa define suas estratégias de atuação de acordo com os Planos Diretores adotados e, até mesmo, influenciando sua elaboração.

Seleção de variáveis do Macro-ambiente “Solo”

Crescimento populacional por região: é uma das mais importantes variáveis e é muito utilizada na elaboração do PE e em seu monitoramento.

Cidadania e educação: A degradação do meio ambiente, ações judiciais fruto de demandas ambientais e a falta de atuação dos órgãos competentes, são fatores de permanente vigília e são considerados como “Ameaças” na matriz “FOFA”.

Crescimento populacional por faixa de renda: O equilíbrio da receita da empresa se dá através do estabelecimento de faixas de cobrança dos usuários. Há uma clara preocupação pelo crescimento das taxas de pobreza nas regiões metropolitanas.

Densidade demográfica: a perda de faturamento decorrente da queda do número médio de habitantes por unidade residencial, mais acentuada em famílias de renda alta e média, é variável bastante estudada.

Mortalidade infantil: é também uma variável importante, por estar frequentemente associada à disponibilidade de água, coleta e tratamento de esgoto.

Seleção de variáveis do Ambiente Operacional

Concorrentes: Prefeituras de alguns municípios que adotam gerenciamento próprio ou privatizam, grandes empresas multinacionais, poços freáticos profundos, poços freáticos rasos clandestinos, caminhões-pipa, adoção de equipamentos poupadores e de reuso de água.

Clientes diretos: municípios, consumidores residenciais, industriais e comerciais. No momento, há uma grande preocupação em relação ao período de término de renovação de contratos de concessão dos serviços com vários municípios.

Fornecedores: esta variável não é motivo de grande preocupação, uma vez que Lei 8666 estabelece claramente o limite de participação e envolvimento das empresas fornecedoras.

Meio ambiente: pressão por investimentos em estruturas destinadas à preservação do meio ambiente, em especial em sistemas de afastamento e tratamento de efluentes, sem o auxílio de recursos fiscais para a realização das obras.

Seleção de variáveis do Ambiente Interno

Análise da cultura organizacional: A aspiração dos funcionários é variável considerada importante e, portanto, são realizadas pesquisas periódicas entre os funcionários.

Técnicas utilizadas na elaboração da Análise Ambiental

Quantitativas

Taxas de crescimento demográfico: operam com um modelo matemático para estimar as taxas de crescimento demográfico para os setores de abastecimento, tendo em vista os anos-meta do trabalho: 2001, 2006, 2011, 2016 e 2021. O modelo baseou-se na análise estatística dos dados considerados capazes de explicar o crescimento populacional. A análise engloba dados de natureza demográfica, sócio-econômica e urbanística.

Demanda de água e de geração de esgotos: o modelo matemático calcula as projeções de demandas de água e de geração de esgotos através de uma matriz de balanço hídrico, de dados e parâmetros adotados por cenário e correlação entre os setores de abastecimento e as bacias de esgotamento.

Projeções econômico-financeiras: são elaboradas a partir das projeções de demanda de água e de geração de esgotos e das premissas básicas adotadas para as projeções de custos e receitas no período.

Qualitativas

Brainstorming: é bastante utilizado.

Delphi: já foi adotado no passado. Hoje não é mais utilizado.

Cenários: é uma técnica adotada na elaboração dos “Planos Integrados Regionais” - PIR e dos “Planos Diretores Municipais”. Também são convidados profissionais de entidades vinculadas ao setor para opinar sobre tendências. No PIR os cenários foram tratados de duas formas:

Cenário Tendencial: considera a manutenção das condições atuais de consumos per capita, dos índices de perdas aparentes e reais, das fontes alternativas (poços e caminhões-pipa) e desconsidera os resultados de programas institucionais da organização.

Cenário Induzido: foram aplicados redutores nos consumos per capita e por economia, baseados nos dados históricos da SABESP. Também foram considerados: a incorporação dos resultados de programas institucionais da organização, o controle e redução do nível de perdas e o crescimento das fontes alternativas de consumo de água.

Processos e técnicas de monitoramento utilizados

O monitoramento do ambiente é realizado pelo setor de Comunicação da entidade da seguinte forma: **Comunicação Central:** Elabora um resumo das principais notícias veiculadas na mídia sobre saneamento, incluindo a movimentação da concorrência. **Comunicação UNs:** Resumo das notícias sobre a SABESP na grande imprensa e imprensa regional; eventos, seminários e congressos de interesse; previsão do tempo; cotação do Dólar, Euro e das ações da SABESP.

O **monitoramento estratégico** é desenvolvido através do *Balanced Scorecard* (BSC), ferramenta recém estruturada na SABESP. Para a análise das decisões políticas, a empresa procura monitorar permanentemente o desempenho parlamentar.

Adota-se o *MS Project* para melhor organização e condução dos projetos,. Existe ainda uma ferramenta de hierarquização dos projetos, a partir das diretrizes estratégicas, grau de complexidade, volume de recursos e urgência dos projetos.

IV. Análise dos resultados

Um dos primeiros resultados deste trabalho foi a constatação da escassa bibliografia sobre a análise do ambiente organizacional para planejamento estratégico no setor público. Isto reflete o reduzido número de organizações do Governo que usam o planejamento estratégico e a análise do ambiente organizacional, e o conseqüente reduzido número de estudos e pesquisas sobre este tema. É, portanto, necessário estimular o desenvolvimento de novas pesquisas nos diferentes tipos de organizações do Governo, diferenciando sua natureza – Administração Direta ou Administração Indireta, Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Empresas de Economia Mista – para permitir melhor compreensão, e evitar generalizações que possam comprometer os resultados.

O interesse pela análise ambiental tem aumentado, pois com a crescente demanda social por melhores serviços e a concorrência que passa a atingir também o setor público, as organizações públicas tendem a se modernizar e inovar sua gestão, e procuram definir suas estratégias. Isto certamente resultará em benefícios para o setor público, ajudará a disseminar a importância da análise ambiental, suscitará o interesse por parte dos estudiosos da matéria e contribuirá para o aumento da produção bibliográfica.

Outro fator que parece motivar o setor público a usar a análise ambiental são as rápidas transformações que ocorrem em seu ambiente externo e mesmo interno e as ameaças que representam para as organizações governamentais. A análise do ambiente operacional, como no caso acima mencionado dos Correios americanos, pode evitar que se tornem inoperantes, que se desmantelem e mesmo que desapareçam.

Por outro lado, mesmo sendo subsidiadas pelo Governo, as organizações públicas passam a entender que, para sua sobrevivência, novas formas de prestação de serviços remunerados devem ser procuradas e dinamizadas por idéias inovadoras para atender cada vez melhor um público com demanda crescente por bons serviços. Isto as moderniza e as aproxima das empresas privadas. A ameaça da escassez de recursos financeiros para um melhor desempenho, atender a emergências ou despesas inesperadas, mudanças nas prioridades de Governos, pressão de populações cada vez mais conscientizadas de seus direitos por melhores serviços, sobretudo em áreas urbanas de estados onde predominam democracias éticas, são razões para que as organizações públicas passem a usar a análise do ambiente para o planejamento estratégico.

Portanto, já não estão convencidas de que não têm concorrentes e que não correm riscos; que seus objetivos sociais justificam a sua existência e as tornam perenes, que os subsídios do Governo são suficientes para garantir a sua sobrevivência já que oferecem um serviço essencial à população, e que não necessitam tomar decisões estratégicas que mudem o rumo de sua trajetória como burocracia pública. Como no caso da SABESP, outros órgãos do setor público estão convencidos da necessidade de usar a análise ambiental para conhecer as ameaças que os rodeiam.

A análise dos resultados desta pesquisa também revelou que as diferenças entre o setor privado e público influenciam o maior ou menor grau de dificuldade na realização da análise ambiental com vistas à definição de estratégias. Por exemplo, a análise do ambiente organizacional no setor público pode ser bastante complexa dada a variedade de interesses que afetam o funcionamento das organizações públicas e a instabilidade dos quadros da mais alta decisão e que devem definir prioridades. Um órgão onde a liderança não consegue visualizar a implementação dos resultados da análise ambiental devido ao curto espaço de tempo em que permanece à frente de uma organização terá mais dificuldade em implementar o planejamento estratégico. A motivação pela análise ambiental por parte da liderança na organização – como no caso da SABESP – é outro fator que favorece a implementação do planejamento estratégico. Por outro lado, são muitas as restrições legais, políticas e sociais a dificultar as organizações públicas em seu esforço por ter uma visão estratégica para agilizar o seu negócio e então optar pela análise ambiental.

Apesar de todas as dificuldades, a pesquisa revelou que organizações públicas têm buscado o planejamento estratégico e a análise ambiental. São, no entanto, ainda poucos os exemplos de análise ambiental bem sucedida e seriamente realizada em organizações do setor público.

No caso da SABESP, cada vez mais se aprimora a análise ambiental. As variáveis que mais utilizam para a análise ambiental referem-se às decisões políticas, legislação, inflação, índice pluviométrico, crescimento populacional, níveis de educação, faixas de renda, densidade demográfica, taxas de mortalidade infantil, concorrentes, clientes diretos, fornecedores e a preservação do meio ambiente. Uma variável importante para a análise do ambiente interno da SABESP refere-se às aspirações dos funcionários. O planejamento estratégico em geral, e a análise do ambiente em particular, procuram integrar os profissionais dos diversos departamentos e Unidades de Negócio. Gradativamente os profissionais das áreas técnicas vão sendo conquistados para a colaboração com aqueles que preparam a análise ambiental. O importante é que haja um entrosamento cada vez maior entre as equipes através da delegação da análise aos níveis mais descentralizados, pois sabe-se que quando o trabalho técnico está permeado de atividades diferentes, como a análise ambiental, isto pode torná-lo inclusive mais atraente. Por outro lado, o envolvimento de técnicos de uma empresa pública com os aspectos sociais do seu trabalho contribui para a prática da boa governança.

V. Conclusões

O presente estudo mostrou que a análise do ambiente organizacional no Governo pode ser bastante complexa, dada a variedade de interesses que afetam o funcionamento das organizações públicas e dada a instabilidade dos quadros da mais alta decisão já que são eles que devem definir os rumos a tomar.

Com a disseminação deste trabalho, espera-se que um número maior de organizações públicas se interesse pela análise ambiental, pois a ausência de gestão estratégica e da análise do ambiente externo e interno nessas organizações não se justifica:

- a) Dada a importância que essas organizações têm nas sociedades modernas, e a sua presença a todos os níveis e em praticamente em todos os setores.
- b) Dada a sua finalidade social, de atendimento à população, através da prestação de serviços essenciais, devendo as mesmas, portanto, “não só fazer a coisa bem, mas também fazer a coisa certa”;
- c) Dados os riscos que lhes pode proporcionar um contexto muitas vezes em rápida transformação.

Existe uma demanda latente para o planejamento estratégico por parte dos órgãos do Governo. Esforços devem ser feitos pelos profissionais de planejamento estratégico para que esta demanda se concretize.

O presente trabalho constata que o modelo de análise ambiental proposto por ALMEIDA e FISCHMANN, (1991) e ALMEIDA e ALMEIDA (2003) para aplicação em empresas do setor privado, adapta-se a organizações do setor público.

VI. Bibliografia

ALMEIDA, Martinho I. Ribeiro de (2003) Manual de Planejamento Estratégico: Desenvolvimento de um Plano Estratégico com a Utilização de Planilhas Excel. Editora Atlas, 2ª Edição, São Paulo

ALMEIDA, Martinho I. Ribeiro de, e ALMEIDA, Francisco Ribeiro de (2003) Análise do Ambiente organizacional: A peça chave para o desenvolvimento de um Planejamento Estratégico

ALMEIDA, Martinho I. Ribeiro de, e FISCHMANN, Adalberto A., (1991) Planejamento Estratégico na Prática, Editora Atlas, 2ª Edição, São Paulo

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim (2000) Planejamento Estratégico em Condições de Elevada Instabilidade, Revista FAE, Curitiba, Vol 3 no. 2, pp 1-7, maio/agosto 2000

CUNHA, Cleverson Renan da, e MELO, Marlene Catarina de O.L. (2001) Planejamento e elaboração de cenários estratégicos: o caso da Prefeitura Municipal de Vitória – ES, CEPEAD / UFMG

ECK, Johanness e TUBAKI, Edson M., (1994) Administração Estratégica no Setor Público Federal. Anais do ENANDAD, v.9, pp 89-102

EMBRAPA Agrobiologia (2000) II Plano Diretor EMBRAPA Agrobiologia 2000 – 2003 EMBRAPA, Seropédica, Rio de Janeiro

GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ, Secretaria do Planejamento, Coordenadoria de Modernização Administrativa (1982) Análise Ambiental e Estratégia Organizacional – uma metodologia para aplicação, Curitiba.

LOTTI OLIVA, Fábio (2003) Métodos Quantitativos Aplicados à Análise Ambiental: Estudo de caso em uma organização pública. Dissertação de Mestrado, FEA/USP

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B e LAMPEL, J. (2000). Safári de Estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico; trad. Nivaldo Montingelli Jr.. Porto Alegre: Bookman.

MONTANARI, John R. e BRACKER, Jeffrey S., (1986) The Strategic Management Process at the Public Planning Unit Level, Strategic Management Journal, Vol. 7. 251-265

OLAK, Paulo Arnaldo (2000) Bases para a eficácia na aplicação de contratos de gestão nas organizações sociais brasileiras. Tese de Doutor em Ciências Contábeis, FEA/USP

SABESP: Planos Integrados Regionais – Relatório Síntese – Unidade Leste - São Paulo, Dezembro de 2002

SABESP: Planos Integrados Regionais – Relatório Síntese – Vice Presidência Metropolitana de Distribuição - São Paulo, Dezembro de 2002

SALVEUR, Giselda (2003) Planejamento Estratégico Situacional, Palestra Proferida na Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro. Cadernos da Controladoria, março de 2003