

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

Vagner Fantinel de Rosso

**A Redução Gerencial e a Transposição do Planejamento Estratégico
no Banco Central do Brasil**

Porto Alegre, 2011



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Ariston Azevedo
(PPGA/EA/UFRGS)

Prof.ª Dr.ª Silvia Generali da Costa
(PPGA/EA/UFRGS)

Prof.ª Dr.ª Grace Vieira Becker
(PUCRS)

Orientador(a): Prof. Luis Roque Klering

Área de Concentração: Organizações

Curso: Mestrado Acadêmico

Porto Alegre, 26 de abril de 2011.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

Vagner Fantinel de Rosso

**A Redução Gerencial e a Transposição do Planejamento Estratégico
no Banco Central do Brasil**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Luis Roque Klering

Porto Alegre, 2011

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

R838r Rosso, Vagner Fantinel

A redução gerencial e a transposição do planejamento estratégico no Banco Central do Brasil / Vagner Fantinel de Rosso. – 2011.

144 f. : il.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Programa de Pós-Graduação em Administração, 2011.

“Orientador: Prof. Dr. Luis Roque Klering”.

1. Planejamento Estratégico - Banco Central do Brasil. 2. Processos gerenciais. 3. Gestão de processos. I. Título.

CDU 65.012.2

Ficha elaborada pela equipe da Biblioteca da Escola de Administração UFRGS

Resumo

Nas duas últimas décadas, a administração pública brasileira tem respondido à pressão para aumentar a eficiência de seus processos gerenciais valendo-se do conhecimento acumulado na iniciativa privada. O Banco Central do Brasil, autarquia federal vinculada ao Ministério da Fazenda, tem buscado aumentar sua eficiência pela importação de modelos e ferramentas gerenciais. Uma dessas ferramentas é o planejamento estratégico, resultado de uma longa tradição em planejamento e em estratégia, concebida no campo militar e depois apropriada pelo setor empresarial. Várias abordagens procuram explicar o fenômeno da transposição de tecnologias gerenciais e, dentre elas, destaca-se a redução gerencial (Bergue, 2009), modelo desenvolvido a partir da redução sociológica de Guerreiro Ramos (1996). Esta abordagem traz para o campo da gestão o caráter crítico e reflexivo inerente à redução sociológica e fornece cinco categorias teóricas de análise para o estudo do fenômeno. Essas categorias procuram evidenciar a capacidade dos atores organizacionais de perceber o contexto em que a organização está inserida, reconhecendo seus condicionantes, e o contexto em que as tecnologias gerenciais são produzidas, identificando seus conceitos e pressupostos essenciais, para, criticamente, os ressignificar e tomar como base para a construção de soluções gerenciais orientadas à realidade da organização. A pesquisa tem como foco a transposição do planejamento estratégico no Banco Central do Brasil, em seus processos de apropriação e absorção, valendo-se das categorias fornecidas pela redução gerencial. Os resultados apontam que os servidores percebem as mudanças no contexto organizacional, mas aceitam-nas como inevitáveis, buscando a conformidade da organização. Também ficou evidenciado o grande valor atribuído ao conteúdo externo, mas a busca por sua adaptação ao contexto local denota a presença de senso crítico, voltado para as atividades práticas e à solução de problemas. Não foi percebido na organização um esforço sistemático para identificar e ressignificar os conceitos e pressupostos essenciais do planejamento estratégico. Como contribuição deste estudo à melhor assimilação da tecnologia na organização, foram identificados os conceitos e pressupostos essenciais do planejamento estratégico e sistematizados os termos a eles associados nos documentos pesquisados. Por fim, ficou evidenciada a capacidade do modelo da redução gerencial de fornecer uma compreensão mais aprofundada do fenômeno, permitindo tanto criticar quanto subsidiar o processo de transposição, tornando-o mais orientado às necessidades organizacionais.

Abstract

In the last two decades, the Brazilian public administration has responded to pressure to increase the efficiency of its management processes drawing on the accumulated knowledge in the private sector. The Central Bank of Brazil, federal autarchy under the Ministry of Finance, has sought to increase its efficiency by importing models and management tools. One such tool is the strategic planning, result of a long tradition in planning and strategy, conceived in the military and then appropriated by the business sector. Several approaches try to explain the phenomenon of transposition of management technology and, among them, there is the managerial reduction (Bergue, 2009), a model developed from the sociological reduction of Guerreiro Ramos (1996). This approach brings to the field of management the critical and reflexive nature inherent in the sociological reduction and provides five theoretical categories of analysis to study the phenomenon. These categories try to demonstrate the ability of organizational actors to understand the context in which the organization operates, recognizing its limitations, and the context in which the managerial technologies are produced, identifying their concepts and assumptions, to critically give new meaning and take them as a basis for building management solutions geared to the reality of the organization. The research focuses on the transposition of strategic planning at the Central Bank of Brazil, in their processes of appropriation and absorption, making use of the categories provided by the managerial reduction. The results indicate that the public servants perceive the changes in the organizational context, but accept them as inevitable, seeking the organization's conformity. It was also evident the great value attached to external content, but the search for its adaptation to local context denotes the presence of critical sense, focused on practical activities and troubleshooting. It was not perceived in the organization a systematic effort to identify and reframe the concepts and assumptions of strategic planning. As a contribution of this study to better assimilation of the technology in the organization, were identified the essential concepts and assumptions of strategic planning and also systematized the terms associated with them in the documents studied. Finally, it is evident the capacity of the model of the managerial reduction to provide a deeper understanding of the phenomenon, allowing both criticize and subsidize the implementation process, becoming more oriented to organizational needs.

Aos meus pais.

Agradecimentos

Ao meu orientador, Prof. Dr. Luis Roque Klering, pela ajuda e incentivo.

Ao professor Dr. Ariston Azevêdo e às professoras Dra. Silvia Generali da Costa e Dra. Grace Vieira Becker, pela discussão e aprimoramento do projeto de pesquisa.

Aos colegas mestrandos Nicole Marques Feijó e Fábio Renato da Silva, do PPGA/UFRGS, e Raquel de Oliveira Santos Lira, do PROPAD/UFPE, pelo apoio e companheirismo... e pelas risadas!

Ao conterrâneo, amigo e colega Fábio Freitas Schilling Marquesan, pelas ideias e críticas.

Ao Programa de Pós-Graduação da UniBacen/Banco Central do Brasil, que possibilitou meu afastamento do trabalho para realizar este Mestrado.

Aos colegas da Adpal/Copef, que suportaram uma carga maior de trabalho durante minha ausência.

Por fim, a todos os colegas, professores, amigos e familiares que, de alguma forma, contribuíram para que mais esta etapa chegasse ao fim.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

APG	Administração pública gerencial
BCB	Banco Central do Brasil
BCG	<i>Boston Consulting Group</i>
BSC	<i>Balanced Scorecard</i>
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
COMESTRA	Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DEPLA	Departamento de Planejamento, Orçamento e Organização
DEPOG	Departamento de Planejamento, Orçamento e Gestão
DL	Decreto-Lei
EC	Emenda Constitucional
ERP	<i>Enterprise Resource Planning</i>
GPD	Gestão por Diretrizes
INDG	Instituto de Desenvolvimento Gerencial
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
MAPP	Método Altadir de Planejamento Popular
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MOST	Missão, objetivos, estratégia e táticas
MPG	Metodologia de Planejamento e Gestão Estratégica
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PES	Planejamento Estratégico Situacional
PPA	Plano Plurianual
QL	Quadro Lógico
SGPR	Secretaria Geral da Presidência da República
SWOT	Forças, fraquezas, oportunidades e ameaças
TCU	Tribunal de Contas da União
UEN	Unidade Estratégica de Negócio
ZOPP	Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Tecnologias de gestão transpostas para o Banco Central do Brasil	16
Quadro 2 – Abordagens sobre a apropriação de tecnologias gerenciais	74
Quadro 3 – Abordagens sobre a absorção de tecnologias gerenciais	77
Quadro 4 – Categorias de conceitos e de pressupostos relacionados às tecnologias gerenciais	81
Quadro 5 – Categorias de análise e as leis da redução sociológica	82
Quadro 6 – Categorias principais e subsidiárias de análise	83
Quadro 7 – Relação: instrumentos de coleta de dados e categorias de elementos	86
Quadro 8 – Principais documentos consultados	88
Quadro 9 – Resultados: instrumentos de coleta de dados e categorias de elementos	88
Quadro 10 – Períodos de apropriação do planejamento estratégico	92
Quadro 11 – Períodos de absorção do planejamento estratégico	106
Quadro 12 – Conceitos gerenciais e pressupostos de organização	112
Quadro 13 – Sistematização das referências aos conceitos e pressupostos	130

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1 – Organograma do Banco Central do Brasil	143
Anexo 2 – Roteiro para entrevistas	144

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. APRESENTAÇÃO DO ESTUDO	13
1.1 Problema de pesquisa	13
1.2 Objetivos da pesquisa	17
1.3 Justificativa	18
2. REFERENCIAL TEÓRICO	19
2.1 Administração pública no Brasil: do patrimonialismo ao gerencialismo	19
2.1.1 <i>Da herança portuguesa à Constituição de 1988</i>	19
2.1.2 <i>A crise do Estado e a reforma gerencial</i>	25
2.1.3 <i>O princípio da eficiência</i>	28
2.1.4 <i>A administração pública gerencial e as ferramentas de gestão</i>	30
2.2 Estratégia e planejamento estratégico	35
2.2.1 <i>Estratégia: dos militares aos administradores de empresas</i>	35
2.2.2 <i>Planejamento estratégico: conceitos</i>	47
2.2.3 <i>Planejamento no setor público</i>	55
2.2.4 <i>Planejamento estratégico no Banco Central do Brasil</i>	61
2.3 A transposição de tecnologias gerenciais e a redução gerencial	69
2.3.1 <i>Transposição de tecnologias gerenciais</i>	69
2.3.2 <i>A redução gerencial</i>	77
3. METODOLOGIA	84
4. RESULTADOS DA PESQUISA	89
4.1 Processo de apropriação do planejamento estratégico	89
4.1.1 <i>Percepção e consciência de contexto</i>	92
4.1.2 <i>Permeabilidade da organização</i>	99
4.2 Processo de absorção do planejamento estratégico	103
4.2.1 <i>Comprometimento e autonomia de pensamento</i>	106
4.2.2 <i>Identificação dos conceitos e pressupostos essenciais</i>	109
4.2.2.1 <i>Descrição e análise dos Conceitos Aparentes</i>	114
4.2.2.2 <i>Descrição e análise dos Conceitos Essenciais</i>	117
4.2.2.3 <i>Descrição e análise dos Pressupostos Instrumentais</i>	122
4.2.2.4 <i>Descrição e análise dos Pressupostos Substantivos</i>	126
4.2.3 <i>Ressignificação de conceitos e construção de soluções gerenciais endogenamente orientadas</i>	128
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	132
REFERÊNCIAS	135
ANEXOS	143

INTRODUÇÃO

O Banco Central do Brasil, criado pela Lei 4.595 de 1964, é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Fazenda e integrante do Sistema Financeiro Nacional. Tem por atribuições formular, executar, acompanhar e controlar as políticas monetária, cambial, de crédito e de relações financeiras com o exterior, e também organizar, disciplinar e fiscalizar o Sistema Financeiro Nacional e gerir o Sistema de Pagamentos Brasileiro e os serviços do meio circulante (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011a). Como órgão integrante da administração pública brasileira, compartilha muitas das características estruturais e culturais que permeiam este setor.

A administração pública no Brasil começou a ser construída durante o período colonial, recebendo de Portugal sua formatação inicial, fortemente baseada nas relações pessoais e na confusão entre os bens do Estado e da Família Real. Mesmo com a independência em 1822 e a proclamação da República, em 1889, as relações pessoais continuaram a influenciar fortemente os assuntos públicos (TORRES, 2004). Foi somente em 1930, durante o Governo Vargas, que iniciou a profissionalização da administração pública brasileira, tendo por orientação os valores burocráticos, como a impessoalidade e a disciplina (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Durante a redemocratização e o regime militar, a pouca agilidade da máquina estatal existente e a pressa em implementar políticas públicas criaram uma estrutura paralela de governo, formada por autarquias, empresas estatais e outros órgãos, a denominada administração indireta, com regras mais flexíveis (MARTINS, 2006). Com o fim do período militar, as práticas patrimonialistas e clientelistas, que nunca desapareceram, voltaram com força. A indefinição política da nova redemocratização e os indícios de corrupção levaram a Assembleia Constituinte buscar apoio nas regras burocráticas e reforçou as disposições nesse sentido no texto da Constituição Federal de 1988 (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Concomitante a isso, estava em curso uma crise do Estado em nível mundial, combatidas mais fortemente nos países desenvolvidos, dentre eles, os Estados Unidos e a Grã-Bretanha. Essa crise fomentou o ressurgimento de teorias liberais que preconizavam reduzir a atividade estatal ao mínimo, retirando o Estado totalmente da atividade econômica e

restringindo sua atuação a garantir a segurança interna e o cumprimento dos contratos. Após algumas tentativas nesse sentido durante a década de 1980, ficou claro que o Estado não poderia deixar de fiscalizar e regulamentar a atividade econômica, prestar serviços básicos e fomentar as áreas de interesse social. Porém, algumas correntes críticas à forma burocrática de atuação do Estado permaneceram, pregando a necessidade de aumentar a eficiência das atividades estatais (BRESSER-PEREIRA, 1998; ABRUCIO, 2003).

O modelo de eficiência buscado por essas correntes foi encontrado na iniciativa privada, considerada superior à administração pública, e deu origem ao que se chamou nova administração pública. Com o movimento denominado gerencialismo, responsável pela crescente importação de tecnologias gerenciais privadas pelo setor público, os modelos, técnicas e instrumentos usados na iniciativa privada foram sendo transferidos para o setor público (PAULA, 2005a).

No Brasil, a crise do Estado começou a ser combatida no final dos anos 1980, mas foi depois da estabilização econômica, no governo de Fernando Henrique Cardoso, via institucionalização da Reforma do Estado Brasileiro em 1995, que esse movimento ganhou fôlego. O governo adotou as premissas que deram origem à nova administração pública e ao gerencialismo e tomou iniciativas para tornar a administração pública brasileira mais ágil e eficiente, realizando a reforma gerencial e desenvolvendo um modelo de gestão pública conhecida por administração pública gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1998).

O Banco Central do Brasil também foi influenciado por essa nova orientação da administração pública e buscou melhorar seus sistemas de gestão pela importação de tecnologias de gestão. Uma dessas tecnologias foi o planejamento estratégico, que começou a ser trabalhado na organização em 1988 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2010a).

O planejamento estratégico é resultado de uma longa experiência em planejamento e estratégia, em que podem ser encontradas referências milenares, inicialmente associadas à preparação para a guerra. No mundo empresarial, a estratégia passou a ser mais valorizada quando as turbulências do ambiente aumentaram a incerteza quanto ao futuro das organizações, e teve conotações ora mais prescritivas, ora mais descritivas (BULGACOV *et al.*, 2007; VASCONCELLOS, 1998).

O planejamento como técnica de gestão começou na área de finanças, com foco nos orçamentos, constituindo a primeira etapa de desenvolvimento do conceito, e depois,

numa segunda etapa, adotou uma perspectiva de mais longo prazo, com foco na tomada de decisões. A terceira etapa foi a do planejamento estratégico, que é uma ferramenta para formular como a organização vai atingir seus objetivos, levando em consideração as condições do ambiente. Na quarta etapa, foi enfocada a gestão estratégica, incluindo no conceito, além da formulação, a implementação e o controle da estratégia (TAVARES, 1991).

O Banco Central do Brasil, apesar de adotar um modelo bastante semelhante ao planejamento estratégico privado, não segue exatamente as orientações do setor empresarial, por ser uma organização pública e precisar se adequar às demandas e condicionantes do planejamento governamental, ao qual está vinculado. De qualquer forma, a organização tem feito um esforço para se apropriar dessa tecnologia, buscando usufruir dos benefícios que ela proporciona (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2010a).

Esse processo de transposição adquire contornos especiais dados os diferentes contextos de origem (privado) e de destino (público) do planejamento estratégico. Enquanto a gestão privada pode ser exercida de forma mais livre, desde que não contrarie a Lei, a gestão pública está condicionada por um conjunto de regras que disciplinam a atividade dos gestores, que só podem fazer o que está autorizado pela legislação. Os gestores públicos precisam lidar com limitações que não existem na esfera privada, como metas ambíguas ou contraditórias, expectativas irreais por parte da população e controle inadequado sobre os recursos (GRAHAM JR. e HAYES, apud SALDANHA, 2006).

Entre as principais abordagens que tratam da transposição de tecnologias gerenciais, existem aquelas que consideram esse processo como um modismo ou como resultado da pretensa superioridade do conteúdo gerencial privado sobre o público. Para outras, é resultado da pressão exercida no campo de atuação da organização, ou uma busca legítima por conteúdo gerencial útil. Constata-se, por outro lado, que os vícios na origem desse processo podem levar a comportamentos como a não adoção do que a tecnologia prescreve, a adoção apenas superficial e mecânica, e a adoção das práticas com pequenas adaptações, na esperança de que a rotina se encarregue de sua integração. Um estágio mais avançado, em termos de possibilidade de sucesso da transposição, sugere o estudo das práticas e a busca pelos conceitos que lhe servem de base para, a partir daí, construir uma tecnologia adaptada ao contexto. Porém, esta abordagem não permite visualizar nem os conceitos que dão sustentação à tecnologia, presentes mais na sua concepção do que nas práticas que preconiza, nem os pressupostos contextuais que ela carrega consigo (BERGUE, 2009).

Almejando suprir essa lacuna, o modelo da redução gerencial busca aplicar ao processo da transposição de tecnologias gerenciais uma metodologia de estudo que propicia evidenciar o reconhecimento e o posicionamento dos agentes responsáveis por esse processo quanto ao contexto de origem e destino dessas tecnologias. Esta abordagem também permite verificar a capacidade dos agentes de identificar e ressignificar os conceitos e pressupostos que dão sustentação às tecnologias, para que possam construir uma ferramenta para o seu contexto específico. A redução gerencial baseia-se no conceito de redução sociológica de Guerreiro Ramos (1996) e carrega consigo a carga crítica e reflexiva que esse conceito apresenta (BERGUE, 2009). A aplicação do modelo da redução gerencial ao estudo da transposição do planejamento estratégico para o Banco Central do Brasil deve propiciar maior compreensão desse fenômeno na organização e, até certo ponto, no setor público em geral.

Esta dissertação está estruturada, além desta Introdução, em mais cinco capítulos, conforme segue:

a) o **capítulo 1** é a apresentação do estudo e traz a definição do problema de pesquisa, os objetivos (geral e específicos) e as justificativas para sua realização;

b) o **capítulo 2** traz a revisão teórica dos assuntos pertinentes ao tema proposto, dividida em três partes: a primeira trata da administração pública brasileira, sua evolução histórica, crises e reformas, e detalha a administração pública gerencial e o gerencialismo; a segunda trata da estratégia e do planejamento estratégico, apresentando a evolução, os conceitos e a aplicação ao setor público; a terceira descreve a redução gerencial, modelo teórico aplicado ao estudo do tema;

c) o **capítulo 3** apresenta os procedimentos metodológicos que guiaram a pesquisa, caracterizando a abordagem qualitativa, o estudo de caso, as técnicas de coleta de dados e a análise qualitativa de conteúdo;

d) o **capítulo 4** traz a descrição e a análise das informações coletadas, análise esta realizada de acordo com o referencial teórico adotado e o modelo proposto pela redução gerencial;

e) o **capítulo 5** faz considerações sobre os objetivos de pesquisa, retoma os principais achados da análise dos dados, faz considerações sobre a aplicação da abordagem da redução gerencial e sobre a continuidade deste estudo na organização.

1. APRESENTAÇÃO DO ESTUDO

1.1 Problema de pesquisa

A administração pública brasileira, e o Banco Central do Brasil (BCB) em particular, têm buscado responder à cobrança da sociedade por melhor uso dos recursos públicos com a melhoria de seus processos internos, geralmente por meio da adoção de tecnologias de gestão¹ originárias no setor privado. Essas ferramentas de gestão, como o planejamento estratégico, a gestão por competências e a gestão por projetos, estão sendo transpostas do setor privado para o setor público, mas nem sempre é feita a adaptação necessária. As transposições se intensificaram a partir dos anos 1990, por influência do *new public management* (nova gestão pública), no Brasil denominada Administração Pública Gerencial (APG).

A opção por estudar esse fenômeno no BCB deve-se à experiência do autor como servidor dessa organização desde 2000, período em que pôde vivenciar processos de implantação de tecnologias gerenciais, constatando as dificuldades enfrentadas e o comportamento dos servidores. Também foi possível perceber a importância que a organização atribui a essas tecnologias, como meio de buscar maior eficiência na gestão e nos processos de trabalho.

O Banco Central do Brasil é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Fazenda, criado pela Lei 4.595 em 1964. Tem por finalidades a formulação, a execução, o acompanhamento e o controle das políticas monetária, cambial, de crédito e de relações financeiras com o exterior e também a organização, disciplina e fiscalização do Sistema Financeiro Nacional e a gestão do Sistema de Pagamentos Brasileiro e dos serviços do meio circulante (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2010a).

A estrutura organizacional do BCB é composta por uma Presidência, sete Diretorias, 27 Departamentos (ou Unidades), sete Gerências Especiais (com *status* de departamento) vinculadas às Diretorias e sete Unidades vinculadas à Presidência. Além da estrutura existente em Brasília, o BCB está presente em mais nove capitais do país, nas quais

¹ No referencial consultado são utilizados indistintamente os termos tecnologias, instrumentos ou metodologias de gestão. Buscando coerência com o modelo teórico adotado, será empregado o termo “tecnologia de gestão”, definido como “um arranjo específico de conceitos operacionalizados, com vistas à intervenção sobre uma realidade percebida” (BERGUE, 2009, p.134).

existem as Gerências Administrativas, subordinadas à Diretoria de Administração, e as Gerências Técnicas, subordinadas às demais diretorias (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2010b). A estrutura da organização é melhor compreendida com a visualização do seu organograma (Anexo 1). Para levar a cabo suas atribuições, o BCB conta com um quadro de mais de 4.500 servidores, e busca melhorar o desempenho de seu sistema de gestão, adotando novas tecnologias gerenciais (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2010a). No âmbito da administração pública, a atividade de gestão implica a tradução da missão, a realização de planejamento e controle, a administração de recursos humanos, materiais, tecnológicos e financeiros, a tomada de decisões diante de conflitos internos e externos e o enfrentamento de restrições impostas pela legislação e pelas expectativas da população (SALDANHA, 2006).

Sistemas de gestão podem ser compreendidos como um “conjunto de elementos que possibilitam o planejamento, a organização, a direção e o controle das atividades organizacionais”, e também, como um “conjunto de conceitos e tecnologias de gestão em interação, gerando subsistemas de gestão que suprem diferentes dimensões da dinâmica organizacional, sejam elas finalísticas ou intermediárias” (BERGUE, 2009, p.68). A formação dos sistemas de gestão dos diversos órgãos da administração pública brasileira foi influenciada pela trajetória da administração pública e marcada pelas tentativas de reforma que ocorreram ao longo de sua história². A última grande reforma foi empreendida pelo ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995/2002), e sua influência está presente até os dias de hoje. Essa reforma buscou a superação do modelo burocrático pela adoção de teorias de gestão pública originadas no movimento *new public management* (PINHO, 1998; MARTINS, 1995).

O interesse pela melhoria no desempenho partiu da constatação de que o modelo burocrático era um entrave a uma administração pública mais ágil e eficiente. A mudança de orientação, de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial, foi decorrência da ampliação do papel social e econômico do Estado. A estrutura burocrática existente, adequada para evitar corrupção e nepotismo, mostrou-se inadequada para as novas atribuições do Estado, pois tornava a máquina administrativa lenta, cara e ineficiente (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Para Bresser-Pereira (1997, p.11),

² As reformas administrativas são políticas que se voltam para a melhoria do desempenho do aparato burocrático do Estado e normalmente conjugam dois objetivos complementares: o ajuste fiscal e a mudança institucional (REZENDE, 2002). As reformas administrativas no Brasil serão tratadas com maior profundidade no Capítulo 2.

No lugar da velha administração pública burocrática emergiu uma nova forma de administração — a administração pública gerencial —, que tomou emprestado do setor privado os imensos avanços práticos e teóricos ocorridos no Século XX na administração das empresas, sem, contudo, perder sua característica específica: a de ser uma administração que não está orientada para o lucro, mas para o atendimento do interesse público.

A APG intensificou a transposição de teorias e práticas gerenciais do setor privado para o setor público e esteve por trás de boa parte do financiamento público alocado aos programas de reforma administrativa do setor público, procurando substituir o legalismo pela eficiência como fonte de legitimidade (THOENIG, 2007). Dessa forma, a busca por eficiência e, com isso, por modernos sistemas de gestão, passa a ser essencial para a legitimação do setor público.

Para Bergue (2009), a APG está assentada em pressupostos, como a racionalidade formal e a primazia do setor privado em relação ao setor público em termos de competência gerencial e eficiência alocativa, e em conceitos das áreas da administração e da economia, como eficiência, delegação, flexibilidade, competências e gestão por resultados. As tecnologias gerenciais incorporam e tentam operacionalizar esses conceitos, provocando mudanças nos sistemas de gestão.

Dessa forma, sob a influência da APG, as organizações públicas, o BCB incluído entre elas, procuraram melhorar seu desempenho por meio de novas tecnologias que introduzissem mudanças em seus sistemas de gestão e lhes dessem maior eficiência. Grande parte dessas tecnologias tem origem no setor privado e são transpostas para o setor público de forma direta ou com adaptações. A transposição de tecnologias de gestão é fenômeno comum entre organizações, mas adquire características peculiares de acordo com as características dos contextos de origem e de destino.

Em pesquisa preliminar na organização em foco, o Banco Central do Brasil, foram identificados, na regional de Porto Alegre, os seguintes processos de transposição de tecnologias nos últimos anos: planejamento estratégico, gestão por competências, sistema de custos, universidade corporativa, sistema Benner-Saúde e *Enterprise Resource Planning* (ERP).

Essa relação é meramente ilustrativa, pois existem outras iniciativas na organização, mas que não chegaram a ter influência nas atividades da regional de Porto Alegre, e apenas por isso não foram listadas. O quadro a seguir permite visualizar

comparativamente algumas informações sobre essas tecnologias gerenciais transpostas para o BCB.

Quadro 1 – Tecnologias de gestão transpostas para o Banco Central do Brasil

Tecnologia	Iniciativa	Início da transposição	Situação
Gestão por competências	- busca endógena - determinação legal - sugestão de consultoria	2001	Em implantação
Planejamento estratégico	- busca endógena - determinação legal	1988	Implantado
UniBacen	- busca endógena - sugestão de consultoria	2001	Implantado, com pendências
Sistema de custos	- busca endógena - determinação legal	1992	Implantado
Benner-Saúde	- busca endógena	Anterior a 2003	Implantado, com pendências
<i>ERP</i>	- sugestão de consultoria	Anterior a 2005	Abandonado

Fonte: Elaborado pelo autor.

Assim, o Quadro 1 permite perceber que a busca por novas tecnologias gerenciais no BCB tem diferentes influências, como a busca endógena, a determinação legal e a sugestão de consultoria e também os diferentes resultados dos processos de absorção: enquanto algumas iniciativas foram implementadas, outras ainda possuem pendências, ou foram abandonadas antes de chegar ao final da implantação, desperdiçando horas de trabalho e frustrando as expectativas criadas.

Outras abordagens ao fenômeno podem ser visualizadas no Quadro 1, como o relativo sucesso das iniciativas do planejamento estratégico e do sistema de custos, tecnologias que reforçam o controle, uma característica fundamental à organização burocrática. Outro enfoque permite visualizar que as tecnologias mais “duras”, como o Benner-Saúde e o *ERP*, baseados fortemente em um *software* pré-construído, encontraram maior dificuldade em sua implantação, possivelmente por terem menor margem de manobra para a adaptação de suas características básicas.

Em que pesem as especificidades de cada tecnologia e o contexto de sua transposição, para compreender e explicar as diferenças encontradas é necessário um olhar mais amplo sobre o processo de transposição de tecnologias gerenciais no BCB, de modo a desvendar, no próprio contexto da organização, como ocorre esse processo e quais as mudanças provocadas por esses elementos exógenos no sistema de gestão. A transposição de tecnologias gerenciais é dividida, para fins de estudo, nos processos de apropriação (entrada do conteúdo exógeno na organização) e absorção (adaptação e assimilação do conteúdo ao sistema de gestão) (BERGUE, 2009).

Mais do que entender como e por que essas tecnologias gerenciais são transpostas do setor privado e se instalam na organização pública (apropriação), é necessário entender de que modo e em que profundidade elas são assimiladas no contexto organizacional de destino (absorção). Assim, o estudo limitado à apropriação das tecnologias de gestão fornece um enfoque parcial da transposição, pois é importante compreender também como é o processo de absorção e quais as mudanças que essas tecnologias provocam na organização.

Dos modelos teóricos para o estudo da transposição de tecnologias gerenciais, o modelo da “redução gerencial”, proposto por Bergue (2009), fornece categorias para a análise dos processos de apropriação e absorção dessas tecnologias, com maior ênfase na absorção. A redução gerencial toma por base o conceito de redução sociológica de Guerreiro Ramos (1996) e procura trazer, para o campo da gestão, o aspecto crítico-reflexivo próprio deste conceito. As categorias de análise propostas na redução gerencial procuram evidenciar, no processo de transposição, o posicionamento crítico dos agentes frente ao contexto e às novas tecnologias, assim como a sua capacidade de identificação dos conceitos e pressupostos que dão sustentação às tecnologias transpostas.

Diante do exposto, propõe-se a seguinte pergunta de pesquisa:

Como ocorre a transposição e qual é a assimilação de tecnologias gerenciais no Banco Central do Brasil?

1.2 Objetivos da pesquisa

Geral

Compreender o processo de transposição do planejamento estratégico no Banco Central do Brasil à luz da redução gerencial.

Específicos

- Descrever e analisar os processos de apropriação e absorção do planejamento estratégico no Banco Central do Brasil;
- Identificar a percepção dos atores-chave sobre os processos de apropriação e absorção do planejamento estratégico no Banco Central do Brasil;

- Identificar os conceitos e pressupostos do planejamento estratégico no Banco Central do Brasil;
- Fornecer subsídios para tornar o processo de transposição de tecnologias gerenciais no Banco Central do Brasil mais orientado às necessidades da organização.

1.3 Justificativa

O presente estudo enfoca a transposição de tecnologias gerenciais do setor privado para o setor público, tomando como caso de estudo esse fenômeno no Banco Central do Brasil. O estudo tem justificativas teóricas, organizacionais e pessoais.

Como justificativa teórica, propõe-se aqui a aplicação de um modelo que supre uma lacuna no estudo desse fenômeno, que é a falta de uma teoria desenvolvida no contexto brasileiro, aplicável às organizações públicas e voltada ao processo de absorção de tecnologias gerenciais. Buscando continuar e refinar a compreensão da redução gerencial, este estudo se propôs a ampliar a pesquisa feita por Bergue (2009), aplicando o modelo proposto no contexto institucional do BCB, tomando por unidade de análise a tecnologia do “planejamento estratégico”.

Sob o enfoque organizacional, a transposição de tecnologias gerenciais é um fenômeno relevante e atual para o setor público e para a organização em que o estudo é realizado, como demonstra o levantamento preliminar das tecnologias gerenciais transpostas para o BCB. Sua compreensão mais aprofundada poderá fornecer subsídios para tornar esse processo mais orientado ao contexto da organização, contribuindo para a formação de uma postura crítica que, espera-se, melhore a efetividade e os resultados da aplicação de tecnologias, ao mesmo tempo em que reduza a adoção de tecnologias por simples modismo e cerimonial, assim como a chance de fracasso e de desperdício de recursos.

Sob o enfoque pessoal, constitui uma expectativa e fonte de realização do autor conhecer melhor o fenômeno da transposição de tecnologias, além da possibilidade de produzir conhecimento útil à organização em que trabalha, trazendo para dentro de suas fronteiras um modelo de análise que forneça subsídios para melhor compreensão do fenômeno e melhor atuação no contexto de trabalho.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O estudo do tema proposto, a transposição da tecnologia de gestão “planejamento estratégico” para o Banco Central do Brasil sob a lente da redução gerencial, torna necessário o aprofundamento do referencial teórico nas três grandes áreas tratadas nos itens a seguir. O item 2.1 aborda a administração pública brasileira, seu desenvolvimento histórico e as influências teóricas que levaram à reforma gerencial iniciada em 1995, objetivando elucidar os conceitos de patrimonialismo, burocracia e gerencialismo. O item 2.2 apresenta a evolução do campo da estratégia e do planejamento estratégico, os principais conceitos e a aplicação no setor público. O item 2.3 trata da transposição de tecnologias gerenciais, das principais abordagens que explicam o fenômeno e do modelo de análise proposto pela redução gerencial.

2.1 Administração pública no Brasil: do patrimonialismo ao gerencialismo

Este item aborda a evolução histórica da administração pública brasileira, da implantação da estrutura portuguesa às reformas empreendidas nas décadas de 1930, 1960 e 1990. É dada ênfase no diagnóstico do ex-ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, que foi o principal formulador da reforma gerencial nos anos 1990. A sua análise e as suas posições têm como contraponto as opiniões e críticas de outros pesquisadores, que contribuem para o entendimento do impacto que a reforma gerencial teve e continua tendo na administração pública brasileira.

2.1.1 Da herança portuguesa à Constituição de 1988

A reforma gerencial na década de 1990, que intensificou o uso de ferramentas gerenciais originárias do setor privado, foi precedida por duas reformas importantes, durante o Governo Vargas (1930-1945) e durante o regime militar (1964-1985). A primeira, realizada a partir de 1936, foi chamada de reforma burocrática, ou reforma do serviço público, e tentou promover, no Brasil, a profissionalização do serviço público e os princípios da administração pública burocrática. A segunda, a partir do Decreto-Lei nº 200, de 1967 (DL 200/67 ou Lei da

Reforma Administrativa), foi chamada de reforma desenvolvimentista, e buscou implantar a administração pública para o desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 1998).

A reforma burocrática, como o próprio nome indica, tentou estabelecer padrões burocráticos no âmbito da administração do Estado e combater o patrimonialismo, que foi um traço marcante do período que precedeu o Governo Vargas. Nesse período, a administração pública esteve sob forte influência da estrutura administrativa portuguesa implantada no período colonial, principalmente a partir de 1808, com a vinda da Família Real portuguesa para o Brasil (TORRES, 2004). Segundo Motta (2007), a administração pública desenvolveu-se como um dos grandes instrumentos para a manutenção do poder tradicional, obedecendo menos a critérios técnicos e mais a sistemas de loteamento político. Para Humberto Falcão Martins (2006), o Estado e a administração pública brasileiros nasceram patrimonialistas. De acordo com Luciano Martins (1995, p.15), “o patrimonialismo, o clientelismo, a burocracia extensiva e a intervenção do Estado na economia estão inscritos na tradição brasileira como características persistentes da herança colonial”.

O conceito de patrimonialismo foi introduzido nas ciências sociais a partir da obra de Max Weber, e se refere a uma variante da dominação tradicional que está apoiada na existência de um quadro administrativo não-burocrático, formado de companheiros ou súditos, recrutados por critérios de afetividade, lealdade e confiança, de livre escolha pelo senhor. Weber definiu esse conceito para demonstrar o domínio privado de governantes e funcionários sobre o governo mediante a não-separação entre as finanças do Estado e as de seu monarca ou de seu corpo funcional (MARTINS, 2006; COSTA, 2007).

Para Martins (2006, p. 171), “o patrimonialismo poderia ser definido de forma simples como a confusão entre o que é público e o que é privado”. De forma mais ampla, esse termo tem servido para designar a cultura de apropriação do que é público pelo privado. A administração patrimonialista é encontrada nos Estados pré-capitalistas, mais particularmente nas monarquias absolutistas que antecederam o capitalismo e a democracia, em que existiam a confusão entre o patrimônio privado da família real e o patrimônio público. Essa forma de administração sobrevive ainda nos regimes democráticos por meio do clientelismo (BRESSER-PEREIRA, 1998; MARTINS, 2006).

Para Bresser-Pereira (2003), por volta de 1900, o Estado brasileiro ainda era um Estado oligárquico, em que uma pequena elite de senhores de terra e de políticos dominava o país, concentrando o poder em um estamento aristocrático-burocrático de juristas, letrados e

militares, que derivavam seu poder e sua renda do próprio Estado. Esse estamento reproduzia no Brasil o sistema montado em Portugal no século XIV por Dom João I: um estamento originalmente aristocrático, formado pela nobreza decadente que perde a renda da terra e, depois, vai se tornando cada vez mais dependente do Estado, sem perder seu caráter aristocrático. Prossegue o autor: “este estamento não é mais senhorial, porque não deriva sua renda da terra, mas é patrimonial, porque a deriva do patrimônio do Estado, que em parte se confunde com o patrimônio de cada um de seus membros” (BRESSER-PEREIRA, 2003, p.303). Segundo Bresser-Pereira (1998, p.20),

É essa elite política letrada e conservadora que manda de forma autoritária ou oligárquica. Não há democracia. As eleições são uma farsa. A distância educacional e social entre a elite política e o restante da população, imensa. E no meio dela, temos uma camada de funcionários públicos, donos antes de sinecuras do que de funções, dada a função do Estado patrimonial de lhes garantir o emprego e sobrevivência.

Procurando superar as características patrimonialistas e clientelistas, foi feito um esforço para estabelecer um modelo burocrático de administração pública, nos moldes clássicos, baseada nos princípios da administração do exército prussiano. Esse modelo foi implantado em alguns países europeus no final do século XIX e, nos Estados Unidos, no começo do século XX. No Brasil, esse processo iniciou em 1936, com a reforma administrativa promovida durante o primeiro Governo Vargas (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Torres (2004) aponta três acepções relacionadas ao conceito de burocracia. A mais difundida está relacionada com as disfunções administrativas da burocracia, como a hipertrofia das estruturas públicas ou a sucessão interminável de etapas que precedem os processos administrativos. A segunda está ligada ao caráter antidemocrático que a estrutura burocrática assume ao se distanciar da base da sociedade, pela formação de oligarquias e de grupos de interesse. A terceira é a formulada por Max Weber, que identificou a burocracia como a resposta racional aos crescentes problemas administrativos na sociedade industrial em formação. Para Weber, a burocracia era o melhor modelo de organização administrativa, quando comparada com os modelos patrimonialista e carismático, pois estava fundamentada num conjunto de leis e regulamentos aplicados universalmente a toda a população. As principais características do modelo weberiano são: impessoalidade, hierarquia, regras rígidas, especialização, continuidade e controle.

Para Bresser-Pereira (1998, p.20), a administração pública burocrática é aquela “baseada em um serviço civil profissional, na dominação racional-legal weberiana e no

universalismo de procedimentos, expresso em normas rígidas de procedimento administrativo”. A reforma burocrática foi um avanço ao tentar romper com o patrimonialismo e estabelecer as bases para o surgimento da administração profissional, pois criou as instituições necessárias à racionalização do trabalho e ao surgimento de uma burocracia profissional. Esta reforma, elaborada e implementada a partir de 1936, adotou os modelos prescritos nas teorias administrativas predominantes nos países mais desenvolvidos economicamente e sua concepção teórica estava inspirada nas melhores fontes disponíveis à época. Ela iniciou com a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil em 1936 e se consolidou com a transformação deste Conselho no Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1938, órgão formulador e executor da reforma (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Dentre os aspectos positivos da reforma burocrática destacam-se a difusão de idéias e práticas modernizadoras da administração, a institucionalização do treinamento e aperfeiçoamento dos funcionários públicos, a divulgação das teorias administrativas, originadas especialmente nos Estados Unidos, Inglaterra e França, e sua contribuição decisiva para o reconhecimento da existência das ciências administrativas, até então um apêndice do direito administrativo (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Segundo Bresser-Pereira (1998), a reforma burocrática no Brasil foi uma reforma tardia, fora do tempo, pois exigiu a observância dos princípios da burocracia clássica em um momento em que o desenvolvimento tecnológico tornava-se acelerado e o Estado assumia papéis crescentes na área econômica e social. Para este autor,

embora tenham sido valorizados instrumentos importantes à época, tais como o instituto do concurso público e do treinamento sistemático, não se chegou a adotar consistentemente uma política de recursos humanos que respondesse às necessidades do Estado. O patrimonialismo (contra o qual a administração pública burocrática se instalara), embora em processo de transformação, mantinha ainda sua própria força no quadro político brasileiro. A expressão local do patrimonialismo – o coronelismo – dava lugar ao clientelismo e ao fisiologismo, e continuava a permear a administração do Estado brasileiro (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.271).

O avanço que a reforma burocrática representou em relação à reversão da índole patrimonialista foi parcial, porque as forças tradicionais continuaram latentes e preponderantes, tanto na administração pública quanto na política, tornando-se uma bomba de efeito retardado que eclodiu logo após o colapso do Governo Vargas, em 1945, quando as evidências patrimonialistas e clientelistas se fizeram perceber novamente. No novo regime democrático, o DASP perdeu grande parte de suas atribuições e, a partir daí, a reforma

administrativa foi conduzida como uma ação governamental rotineira e sem importância, enquanto práticas clientelistas ganhavam força dentro do Estado brasileiro (MARTINS, 2006; BRESSER-PEREIRA, 2003). A dinâmica da política nacional nesse período democrático

abriu espaço para a barganha instrumental, atendendo às conveniências políticas de empregar e nomear para compor e coligar, práticas que resultaram em crescimento de órgãos e quadros e destruição do sistema do mérito, fazendo predominar uma racionalidade de barganha política clientelista (MARTINS, 2006, p.177).

Essa característica foi exacerbada durante o Governo Kubitschek (1956-1961), em que a decisão de acelerar o crescimento econômico propiciou a criação de mecanismos paralelos de governo, abandonando a estrutura burocrática tradicional, que apresentava baixos padrões de eficiência. Devido às novas tarefas assumidas pelo Estado e o ritmo acelerado de progresso técnico até a década de 1970, ocorreram reformas parciais na estrutura pública ou a simples desobediência aos princípios burocráticos (PINHO, 1998; BRESSER-PEREIRA, 1998).

Para Bresser-Pereira (1998), mesmo sem ter completado a reforma burocrática, desde o início dos anos 1960 estava claro que a utilização dos princípios rígidos da burocracia constituía-se num empecilho ao desenvolvimento econômico do país. Durante o regime militar, uma nova reforma tomou corpo e procurou substituir a administração pública burocrática pela chamada administração para o desenvolvimento.

A origem da reforma de 1967 remonta ao período democrático anterior, ainda no Governo Goulart (1961-1964), com a criação da Comissão Amaral Peixoto em 1963. No final desse ano, a Comissão apresentou quatro projetos, encaminhados pelo Presidente Goulart ao Congresso no início de 1964, mas nenhum deles foi convertido em lei até o golpe militar de 1964. Possuindo ideias próprias sobre a reforma administrativa, os membros do Governo Castello Branco (1964-1967) deliberaram que as propostas voltassem ao âmbito do Poder Executivo, para nova análise (BRESSER-PEREIRA, 1998; GAETANI, 2003).

Em consequência, foi instituída a Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa (COMESTRA), que se dedicou à análise dos projetos já existentes e à elaboração de outros considerados essenciais para a obtenção de rendimento e produtividade da administração federal. Essa Comissão contou com a participação de Hélio Beltrão, cujas ideias e propostas de caráter gerencialista alcançaram grande influência no projeto resultante. A comissão concluiu seus trabalhos, apresentando o Anteprojeto de Lei de Reforma

Administrativa, documento que foi afinal transformado no DL 200/67 (BRESSER-PEREIRA, 1998; GAETANI, 2003). Para Bresser-Pereira (1998, p.172),

A Reforma Desenvolvimentista foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Toda a ênfase foi dada à descentralização mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada.

Nesse período, de acordo com Humberto Falcão Martins (2006), a ruptura entre política e administração, atributo do modelo decisório tecnocrático, fez com que o Estado tivesse um vigoroso processo de modernização administrativa. Segundo Luciano Martins (1995), a filosofia por trás desta reforma tinha dois aspectos principais: por um lado, exigia diretrizes normativas centralizadas no âmbito do governo federal, por meio dos planos de governo, planos setoriais, normas orçamentárias e programação de despesas; por outro, buscou a diversificação dos órgãos estatais, criando autarquias, empresas públicas e fundações para descentralizar o aparelho do Estado e delegar autoridade para a execução das funções de governo.

Para Bresser-Pereira (1998), o DL 200/67 teve duas consequências indesejáveis: de um lado, a permissão para a contratação de empregados sem concurso público facilitou a sobrevivência das práticas patrimonialistas; de outro, ao não se preocupar em investir na administração direta, que foi vista como excessivamente burocrática, não foram realizados concursos e nem o desenvolvimento das carreiras públicas. O autor prossegue:

A crise da administração pública burocrática começou ainda no regime militar, não apenas porque não foi capaz de extirpar o patrimonialismo, que sempre a vitimou, mas, também, porque esse regime, em lugar de consolidar uma burocracia ou serviço civil profissional no país, por meio da redefinição das carreiras e de um processo sistemático de abertura de concursos públicos, para a alta administração, preferiu o caminho mais curto do recrutamento de administradores, por intermédio das empresas estatais (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.42).

Com o fim do regime militar em 1985 e a volta da democracia, foram necessárias novas regras para orientar o serviço público. Em reação ao clientelismo que tomava conta da administração e à dificuldade em formar uma maioria estável no Congresso, os Constituintes de 1988 não apenas promoveram uma volta aos valores da burocracia clássica, como também asseguraram privilégios corporativistas e patrimonialistas incompatíveis com o *ethos* burocrático. A Constituição de 1988 sacramentou os princípios da burocracia, tornando a máquina estatal rígida e arcaica, centralizada e hierarquizada, dando prioridade à administração direta (BRESSER-PEREIRA, 1998; BRASIL, 1995). De acordo com Abrucio (2007), apesar do incentivo à profissionalização do serviço público, a Constituição aumentou

o corporativismo estatal, com a criação de falsas isonomias, a estabilidade decorrente do tempo de serviço e o distanciamento entre a burocracia pública e a população. Para Martins (1995, p.32),

De um lado, a Constituição restringe a expansão do Estado; limita a autonomia concedida pelo Decreto-Lei nº 200 para alguns de seus órgãos; restringe as modificações erráticas do executivo, elimina as diferenças entre duas esferas do aparelho estatal e introduz normas rígidas para o ingresso no serviço público. De outro lado, a mesma Constituição tornou inócua a maioria dessas disposições, e aumentou consideravelmente os direitos e privilégios da burocracia, sem criar deveres em contrapartida ou de identificar fontes para financiar essas despesas adicionais. Isso quer dizer que foi dado um passo na direção da definição do que deveria ser a modernização da administração pública, e foi dado um passo para trás ao congelar seu *status quo*.

Para Abrucio (2007), a principal preocupação dos atores políticos na redemocratização foi tentar corrigir os erros cometidos pelos militares, dando pouca importância à construção de um modelo de Estado capaz de enfrentar os novos desafios que surgiam.

2.1.2 A crise do Estado e a reforma gerencial

A situação insustentável da estrutura administrativa criada pela Constituição de 1988 se agravou com o auge da crise do Estado que atingiu o Brasil no início da década de 1990. Essa crise começou a tomar forma durante a década de 1970, e atingiu o Estado em três dimensões: econômico-fiscal, social e administrativa. A dimensão econômico-fiscal foi caracterizada pelo esgotamento da capacidade de intervenção na economia e pela incapacidade crescente de realizar uma poupança pública que permitisse financiar as políticas públicas. A dimensão social correspondeu ao esgotamento do Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, do Estado desenvolvimentista nos países em desenvolvimento e do estatismo nos países comunistas. A dimensão administrativa correspondeu ao precário funcionamento interno da estrutura estatal em razão da excessiva rigidez que o modelo burocrático impunha à gestão pública, resultando nos custos crescentes da máquina estatal e na baixa qualidade dos serviços sociais prestados (BRASIL, 1995; BRESSER-PEREIRA, 1996, 1998; ABRUCIO, 2003).

Com relação à dimensão administrativa, a crise produziu dois efeitos. O primeiro foi o corte de custos, principalmente com a redução dos gastos com pessoal, vista como necessária. O segundo, a necessidade de aumentar a eficiência governamental, implicando

numa modificação profunda do modelo burocrático. Além da baixa qualidade dos serviços prestados, contribuiu para piorar a imagem da burocracia pública o fato de ela ser identificada mais como um grupo de interesse que um corpo técnico neutro a serviço dos cidadãos. A esse sentimento anti-burocrático se aliava a crença de que o setor privado possuía o modelo ideal de gestão (ABRUCIO, 2003).

Para Bresser-Pereira (1998), a reforma gerencial faz parte de outra mais ampla, a do Estado. Esta acarretou uma primeira onda de mudanças nos anos 1980, buscando promover o ajuste estrutural das economias em crise e levando a uma política de redução do tamanho do Estado. Uma segunda onda, de caráter institucional, ocorreu nos anos 1990, quando então se percebeu que a redução de tamanho não poderia levar ao “Estado mínimo” e que era necessária uma reconstrução do aparelho do Estado.

No Brasil, somente após o episódio de hiperinflação, no início dos anos 1990, é que as reformas econômicas e o ajuste fiscal ganharam novo impulso. No Governo Collor (1990-1992) foram dados os primeiros passos para iniciar a reforma da economia e do Estado, com as tentativas de abertura comercial, de privatização e de ajuste fiscal. A principal preocupação deste governo em relação à administração pública foi cortar custos e reduzir o tamanho da máquina estatal, mas já eram percebidas preocupações de caráter gerencial, como a extensão para todo o setor público do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Setor Público. A interrupção do Governo Collor, em meio a um *impeachment* e denúncias de corrupção, levou ao poder o vice-presidente, Itamar Franco (1992-1994), cuja resposta à corrupção foi mais burocracia, mais controles formais e mais controles de processos (BRESSER-PEREIRA, 1998).

No Governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995, a reforma gerencial assumiu importância estratégica, considerada pré-requisito para outras reformas (PINHO, 1998). Foi criado um ministério específico para tratar da reforma, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), a cargo de Luiz Carlos Bresser-Pereira. Segundo Abrucio (2003, p.71),

sua plataforma foi erigida a partir de um diagnóstico que ressaltava, sobretudo, o que havia de mais negativo na Constituição de 1988 e apoiava-se fortemente no estudo e tentativa de aprendizado em relação à experiência internacional recente, marcada pela construção da nova gestão pública.

O ministro estudou as experiências da nova administração pública nos Estados Unidos e Grã-Bretanha e lançou, ainda em 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do

Estado (PDRAE), apresentando como causas da crise na administração pública a crise do Estado, o excesso de burocratização promovido pela Constituição de 1988 e o atraso institucional da estrutura do Estado brasileiro. Sua proposta buscou redefinir o papel do Estado e a relação com a sociedade, além de instituir novas formas de intervenção estatal, com a criação de novos tipos de organizações públicas ou semipúblicas e a publicização³ ou privatização⁴ de atividades (MARE, 1995). Anexa ao texto do PDRAE estava a Proposta de Emenda Constitucional que, três anos depois, seria aprovada como a Emenda Constitucional 19, de 1998 (EC 19/98), tornando-se o marco legal para a reforma gerencial.

Para Paula (2005a), a crise do nacional-desenvolvimentismo e as críticas ao patrimonialismo e autoritarismo do Estado brasileiro estimularam a emergência de um consenso político de caráter liberal baseado na articulação das estratégias de desenvolvimento dependente e associado, de estabilização econômica de cunho neoliberal e de estratégias administrativas baseadas em reformas orientadas para o mercado. De acordo com Motta (2007), reduzir o tamanho do Estado e modernizar a administração pública tornaram-se pontos importantes da nova agenda política, inspirada fortemente nos modelos de gestão privada, considerados superiores e mais eficazes. Para Bresser-Pereira (1998, p.217-8),

a proposta da Reforma Gerencial prevista no Plano Diretor foi a de valorizar e fortalecer estes princípios e práticas: liderança, planejamento estratégico, controle de resultados, revisão e aperfeiçoamento contínuo dos processos de trabalho, participação dos funcionários na redefinição e gerência dos processos de trabalho em que eles próprios estejam envolvidos, motivação do pessoal através de incentivos morais relacionados com a missão da organização e o interesse público, reservando um papel secundário aos incentivos monetários, e foco no cidadão-cliente.

Para Bresser-Pereira (1998), a reforma do Estado e, particularmente, a reforma gerencial, é antes uma reforma institucional do que uma reforma de gestão, e está baseada na criação de instituições normativas e de instituições organizacionais que viabilizem novas formas de gestão. Essa reforma foi executada em três dimensões: institucional-legal, cultural e de gestão. A dimensão institucional-legal estava centrada na alteração das disposições constitucionais e na criação de um novo marco legal, possibilitando a existência de novas formas de organizações públicas e semi-públicas. A dimensão cultural estava voltada para a mudança de valores, dos burocráticos para os gerenciais, numa tentativa de sepultar de vez o patrimonialismo. A dimensão gestão tratava de colocar em prática as novas idéias gerenciais, em que o critério de avaliação seja o oferecimento de um serviço público de qualidade a um custo menor (BRESSER-PEREIRA, 1998).

³ Transformação de entidades estatais em entidades públicas não-estatais (MARE, 1995).

⁴ Transferência para o setor privado (MARE, 1995).

Segundo Paula (2005b, p.38), a dimensão-gestão deveria ser explorada pelos gestores públicos, “que colocariam em prática idéias e ferramentas de gestão utilizadas no setor privado, ‘criticamente’ adaptadas ao setor público, tais como os programas de qualidade e a reengenharia organizacional”.

De acordo com Bresser-Pereira (1998, p.208),

os principais pontos da reforma constitucional são a previsão de mecanismos de flexibilização da estabilidade, com a possibilidade de perda do cargo por insuficiência de desempenho ou por excesso de quadros, o fim da obrigatoriedade do Regime Jurídico Único, a disponibilidade do servidor com remuneração proporcional ao tempo de serviço, a exigência de avaliação para alcançar estabilidade no final do estágio probatório, a proibição de aumentos em cascata, a eliminação da expressão “isonomia salarial” do texto constitucional, o reforço do teto e do subteto de remuneração dos servidores, a exigência de projeto de lei para aumentos de remuneração nos três poderes.

Para Torres (2004), a maior e mais duradoura vitória da reforma administrativa se deu no plano legal, com a aprovação da EC 19/98. Apesar de alguns equívocos cometidos no processo, como a insistência na flexibilização da estabilidade dos servidores públicos, que consumiu muita energia e teve resultados inexpressivos, a reforma constitucional forneceu o arcabouço legal para que outras formas de organizações públicas pudessem se desenvolver, além de instituir o mecanismo do concurso público para o ingresso na carreira pública, dificultando a prática do clientelismo.

Uma alteração constitucional em particular, de efeito mais simbólico do que prático, foi a inclusão do princípio da eficiência entre os princípios que regem a administração pública, no *caput* do art. 37, revelando muito sobre a orientação da reforma gerencial.

2.1.3 O princípio da eficiência

A reforma do Estado começou a tomar forma no Brasil com a publicação do PDRAE, em 1995, e com a aprovação da EC 19/98. Entre outras alterações, esta Emenda incluiu o princípio da eficiência no *caput* do art. 37, que elenca os princípios que devem reger a administração pública.

O direito administrativo, que regula a administração pública, baseia-se em um conjunto de princípios e regras que regem o desempenho da função administrativa. Um princípio jurídico pode ser definido como o mandamento nuclear de um sistema de normas, e por isso violá-lo significa violar todo um sistema integrado de comandos (ZIMMER Jr., 2009;

BANDEIRA-DE-MELLO, 2009). A EC 19/98 alterou o art. 37, que passou a ter a seguinte redação:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** (...). (grifo nosso)

Existe substancial diferença entre a redação da PEC aprovada no 2º turno da Câmara dos Deputados e a redação final da Emenda devido à substituição da expressão “qualidade do serviço prestado” pelo termo “eficiência”, que passou a designar o novo princípio de administração pública previsto no art. 37 (PEREIRA, 1998).

De acordo com as definições de Oliveira (2008): eficiência é a medida do rendimento individual dos componentes do sistema, é fazer certo o que está sendo feito; eficácia é a medida do rendimento global do sistema, é fazer o que é preciso ser feito; efetividade refere-se à relação entre os resultados alcançados e os objetivos propostos ao longo do tempo. Já o conceito de qualidade foi sendo modificado com o passar do tempo, apresentando-se como: adequação ao padrão, que avalia se o produto ou serviço está de acordo com as especificações; adequação ao uso, no empenho por garantir a satisfação das necessidades dos clientes/usuários; adequação ao custo, que busca alta qualidade e custo baixo (SHIBA *et al.*, 1997). Para Cláudia Pereira (1998), para controlar a qualidade dos bens produzidos ou dos serviços prestados é necessário conhecer os clientes e os requisitos dos processos, o que torna a qualidade um conceito bem mais difícil, subordinado à necessidade e às condições do cliente. A autora conclui que o conteúdo de tais conceitos, qualidade e eficiência, são essencialmente distintos, não obstante relacionados, sendo que o conceito de eficiência é mais restrito que o de qualidade.

Para parte da doutrina, porém, a eficiência nunca foi princípio da administração pública, mas sim uma finalidade e um objetivo a ser buscado (LOPES, 1998). Para Bandeira-de-Mello (2008), o princípio da eficiência é apenas uma faceta do “princípio da boa administração”, já tratado há muito no direito italiano, e que significa desenvolver a atividade administrativa do modo mais congruente, mais oportuno e mais adequado aos fins a serem alcançados, graças à escolha dos meios e da ocasião de utilizá-los, concebíveis como os mais idôneos para tanto. Freitas (2007, P.20) define o direito à boa administração pública como o

direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas.

De qualquer forma, mesmo com as divergências doutrinárias, existe o consenso de que o administrador público precisa ser eficiente, ou seja, deve ser aquele que produz o efeito desejado, que apresenta bons resultados, que exerce suas atividades sob o manto da igualdade de todos perante a lei, velando pela objetividade e imparcialidade. O princípio da eficiência impõe à administração pública e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz e sempre em busca da qualidade. Também é necessário primar pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, evitando desperdícios e garantindo maior rentabilidade (MORAES, 2002).

O objetivo da inclusão da eficiência como princípio constitucional foi pressionar a administração para que ofereça ao cidadão mais serviços, com melhor qualidade, em menor tempo e com menor custo. Isso solucionaria duas ordens de questões: controle da eficácia e da eficiência da gestão orçamentária e otimização do desempenho da função administrativa (MIRANDA, 2007).

Moraes (2002) elenca algumas características do princípio da eficiência, dentre elas: direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca da qualidade.

A eficiência, agora tornado princípio explícito na Constituição de 1988, incentivou a busca por soluções gerenciais prontas, modeladas pelas ferramentas de gestão, e a busca por técnicas com origem na iniciativa privada.

2.1.4 A administração pública gerencial e as ferramentas de gestão

No início dos anos 1980 havia um contexto intelectual favorável às mudanças na administração pública, com a divulgação de teorias críticas às burocracias estatais, como a teoria da escolha pública⁵ nos Estados Unidos e o ideário neoliberal hayekiano⁶

⁵ “De modo geral, a teoria da escolha pública se caracteriza por aplicar princípios econômicos para explicar temas que preocupam os cientistas políticos: a teoria do Estado, as regras eleitorais, o comportamento dos eleitores, os partidos políticos e a burocracia. Além de transferir princípios da economia para o campo da política, a teoria da escolha pública partilha do postulado comportamental básico da economia neoclássica: o utilitarismo humano nas interações econômicas, sociais e políticas. (...) alguns adeptos da teoria da escolha pública propõem a remoção da burocracia pública do provimento de todos os serviços que podem ser realizados

(principalmente na Grã-Bretanha), que abriram espaço para a crítica ao antigo modelo de organização do setor público (ABRUCIO, 2003). Durante os anos 1990, três vetores simultâneos influenciaram as mudanças na gestão pública: os princípios da administração pública progressiva⁷, expressos principalmente na política de concursos seletivos; o gerencialismo, que valorizava a autonomia das novas formas de organização pública, mecanismos de descentralização e delegação e a capacidade inovadora e empreendedora; e a teoria da escolha pública, que fomentava a desconfiança em relação ao corporativismo burocrático e a necessidade de intensificar os controles sobre a burocracia (GAETANI, 2003). Segundo Paula (2005a, p.27),

Os movimentos neoconservadores buscaram aumentar a eficiência do Estado se baseando nas propostas neoliberais e nas recomendações da teoria da escolha pública. No contexto da crise do Estado, essas visões se somaram ao movimento gerencialista, resultando em uma abordagem de reforma e gestão do Estado que ficou conhecida como nova administração pública e que se caracteriza por ter transformado as idéias, os valores e as práticas cultivados no domínio da administração de empresas em um referencial para o setor público.

Além da crítica das organizações burocráticas e da conversão das técnicas e práticas administrativas em modismos gerenciais, o gerencialismo também se consolida por influência da indústria do *management*, composta por quatro pilares inter-relacionados: as escolas de administração, as empresas de consultoria, a mídia de negócios e os gurus empresariais. Um dos mais conhecidos foi Peter Drucker, que defendia uma combinação entre planejamento, descentralização e *empowerment* como forma de superar a organização burocrática e dar origem a uma organização pós-burocrática (PAULA, 2005a). Conforme indica Paula (2005a, p.56), o gerencialismo está baseado nas seguintes crenças:

- a) O progresso social ocorre pelos contínuos aumentos na produtividade econômica;
- b) A produtividade aumenta principalmente através da aplicação de tecnologias cada vez mais sofisticadas de organização e informação;
- c) A aplicação das tecnologias se realiza por meio de uma força de trabalho disciplinada segundo o ideal da produtividade;
- d) O *management* desempenha um papel crucial no planejamento e na implementação das melhorias necessárias à produtividade;
- e) Os gerentes têm o direito de administrar.

pela iniciativa privada em condições de livre-mercado, pois, em tese, esta medida aumentaria a eficiência dos processos.” (PAULA, 2005a, p.33-35).

⁶ “Hayek dirige uma crítica ao coletivismo praticado nos regimes totalitários e ao trabalhismo britânico e sugere a economia de livre-mercado como um caminho para reconstruir os regimes democráticos e restaurar a liberdade. Para tanto, argumenta que a instabilidade do capitalismo se deve ao ‘excesso de governo’ e afirma que o Estado deveria se restringir à segurança e à defesa dos interesses individuais” (PAULA, 2005a, p.30).

⁷ O termo serve para designar o tipo de administração pública que emergiu nos Estados Unidos a partir do movimento “reinventando o governo” (PAULA, 2005a, p.78).

Afinado com esse referencial, Bresser-Pereira (1997, p.16) entende o gerencialismo por “um conjunto de idéias e crenças que tomam como valores máximos a própria gerência, o objetivo de aumento constante da produtividade, e a orientação para o consumidor”.

O gerencialismo retorna com força ao setor público com a reforma gerencial na década de 1980, principalmente no Reino Unido, Nova Zelândia, Austrália e países escandinavos, e rapidamente se espalha pelo mundo, chegando ao Brasil e aos Estados Unidos nos anos 1990 (BRESSER-PEREIRA, 1998). Esse movimento se alastrou rapidamente por todo o mundo, conforme afirma Kettl (2003, p.79),

Embora se tenham creditado aos países do *Westminster* (sobretudo Nova Zelândia, Austrália e Reino Unido) os méritos de terem começado antes e ido mais longe, o movimento em prol da reforma é caracteristicamente global: nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, a necessidade urgente de reduzir o tamanho do Estado e de melhorar seu desempenho cresce e se espalha como uma onda. Por toda parte, os formadores de opinião encarregam-se de difundir as idéias da reforma. Os reformadores do Estado, por sua vez, copiam rapidamente as idéias que lhes parecem interessantes.

Durante a ascensão do gerencialismo, ocorreu a proliferação das escolas de negócios e a disseminação de panacéias gerenciais como a reengenharia (HAMMER & CHAMPY, 1993), a busca pela excelência (PETERS & WATERMAN, 1982), a administração da qualidade total (DEMING, 1990; JURAN, 1995), entre outras, em sua grande maioria derivadas do modelo japonês de administração, ou criadas em resposta a ele (PAULA, 2005a; OUCHI, 1990; KLERING, 1994).

A crítica à gestão pública burocrática que partiu do gerencialismo se baseou na crença de que a estrutura de governo existente já não atendia às necessidades dos Estados. O modelo burocrático, com seus procedimentos baseados em regras, controles, hierarquia e formalização, passou a ser visto como superado e inútil (KETTTL, 2003). Para Motta (2007), a ideologia gerencialista veio “contaminada” pelos valores dos países que lhe deram origem, Estados Unidos e Grã-Bretanha, em que o individualismo fundamentado na igualdade das oportunidades constitui uma prática social comum, e por isso os novos modelos de gestão pública estão centrados mais no indivíduo (clientes e funcionários) e menos no contexto.

Segundo Gaetani (2003), a retórica gerencial constitui fonte de permanente apelo junto a governantes e dirigentes que, ao depararem com problemas gerenciais, buscam nas teorias da administração oriundas do setor privado os subsídios e justificativas para suas decisões. O movimento gerencialista ajudou a cristalizar algumas crenças básicas da nova

administração pública, dentre elas, que o setor privado é mais eficiente do que o setor público na proposição de soluções administrativas e que as técnicas e práticas da administração de empresas privadas podem e devem ser aplicadas ao setor público (GAETANI, 2003; PAULA, 2005a).

De acordo com Motta (2007), como decorrência da orientação gerencialista da reforma da administração pública, foram valorizadas as técnicas administrativas, em que a administração eficiente seria consequência natural dos instrumentos gerenciais. Além disso, os novos modelos procuraram transformar e introduzir na gestão pública o estilo privado de administrar, ampliando a importação de instituições e tecnologias de gestão típicas da área privada. Bresser-Pereira (2005, p.26) afirma que “as instituições podem e devem ser importadas, mas importar instituições significa introduzir alterações substanciais nas experiências estrangeiras e desenvolver novas idéias, de forma a alcançar instituições adaptadas às necessidades do país”. As características da nova administração pública delineada por Bresser-Pereira (1998) são resumidas por Paula (2005a, p.130) nos seguintes itens:

- a) administração profissional, autônoma e organizada em carreiras;
- b) descentralização administrativa;
- c) maior competição entre as unidades administrativas;
- d) disciplina e parcimônia no uso de recursos;
- e) indicadores de desempenho transparentes;
- f) maior controle dos resultados;
- g) ênfase no uso de práticas de gestão originadas no setor privado.

Assim, o uso de práticas de gestão do setor privado é incentivado no novo modelo de gestão pública, inclusive, adotando-se as ferramentas de gestão que dão suporte a tais práticas. De acordo com Martins (2005), o processo de mudança institucional, para implementar o modelo de Estado visualizado pelos reformadores, tem por base o fascínio pelas tecnologias gerenciais e a suposição de que essas tecnologias têm validade universal. Prossegue o autor:

O deslumbramento por modismos gerenciais, por instrumentos e abordagens considerados panacéias (soluções instantâneas para grandes problemas organizacionais, sem prévia problematização crítica) tende a modelar a percepção sobre os problemas, gerando uma enorme propensão à baixa sustentação, ao desperdício e ao estresse organizacional (MARTINS, 2005, p.46-47).

Ou seja, as ferramentas colocadas à disposição do administrador público moldam os tipos de problemas que podem ser formulados e solucionados. Sendo os problemas da esfera pública, muitas vezes, bem diferentes dos problemas da esfera privada, a adoção de

ferramentas sem a devida adaptação pode prejudicar as propostas de soluções que os cidadãos necessitam. No setor privado, as tecnologias “estrangeiras” desviam o foco dos problemas locais, conforme apontam Caldas e Wood Jr. (1999, p.43),

A importação de tecnologia gerencial, além de ser inapropriada para a solução de problemas reais locais, tem ainda como consequência desfocar a percepção desses mesmos problemas. O conjunto de conhecimentos trazidos de fora constitui um pano de fundo que influencia a agenda dos empresários, delimitando quais preocupações são válidas e quais não são.

As tecnologias gerenciais de origem privada também podem ser consideradas “estrangeiras” ao setor público. Tal fato é agravado pela pretensa neutralidade de tais ferramentas, como salienta Paula (2005a, p.86):

As técnicas e práticas administrativas advindas do setor privado costumam ser tomadas como entidades neutras, que não teriam nenhuma relação com as crenças e os comportamentos dos administradores que as adotam, quando na realidade as intenções e valores dos gerentes condicionam completamente o processo decisório e administrativo.

O cidadão é visto como cliente, ou cidadão-cliente, e recebe o tratamento e as soluções dispensadas aos clientes do setor privado. Para Motta (2007, p.93),

Ao imitar a gestão privada, as propostas contemporâneas assumem a singularidade do cliente e suas demandas como fundamentais na gestão pública. Por presumirem a validade universal do *management* e, portanto, sua aplicabilidade igualmente às organizações públicas e privadas, vêm a reforma como uma simples questão de modernização gerencial.

Assim, a mudança do perfil do cidadão para o cidadão-cliente torna mais aceitável a adoção das ferramentas de gestão do setor privado, relegando a mudança institucional a apenas uma questão de modernização pela importação de ferramentas, já que os públicos-alvo são similares. De acordo com Paula (2005a, p.81-82),

A nova administração pública está em crise, pois não se orienta à solução de pontos fundamentais para a evolução e o desenvolvimento da gestão pública: a elaboração de idéias e práticas administrativas específicas para o setor público, a inter-relação entre administração e política e a democratização do Estado.

Dessa forma, a importação de tecnologias do setor privado, quando feita sem a adaptação para as necessidades do setor público, desvia o foco de atuação e dificulta a criação de ferramentas para o enfrentamento dos problemas tipicamente de governo. Por outro lado, a adoção de tecnologias de gestão devidamente contextualizadas e adaptadas ao setor público pode introduzir significativas mudanças na cultura e nos métodos de trabalho, tornando a organização pública mais eficiente e eficaz no cumprimento do seu papel.

2.2 Estratégia e planejamento estratégico

O planejamento estratégico, objeto deste estudo, tem suas raízes nos anos 1960, atingiu o auge na década de 1970 e exerceu grande influência nas décadas seguintes. Para compreender a natureza e a importância do planejamento estratégico, é feita a seguir a revisão do campo da estratégia empresarial, destacando os principais autores e obras, e também dos principais conceitos do planejamento estratégico e da apropriação dessa tecnologia no setor público e no Banco Central do Brasil.

2.2.1 Estratégia: dos militares aos administradores de empresas

Os antecedentes históricos do campo da estratégia podem ser encontrados nos textos sobre estratégia militar, especialmente em *A Arte da Guerra* (aprox. séc. IV A.C.), de Sun Tzu, e *Da Guerra* (1832), de Carl von Clausewitz. Os livros *O Príncipe* (1532), de Nicolau Maquiavel, e *O Livro dos Cinco Anéis* (aprox. 1645), de Miyamoto Musashi, também estão listados entre as obras que fazem referência à estratégia. Com foco na atividade empresarial, as obras *Princípios de Administração Científica* (1911), de Frederick W. Taylor, e *Administração Industrial e Geral* (1916), de Jules Henri Fayol, que inauguraram a administração científica e clássica, já previam algum tipo de planejamento. Para Taylor, o planejamento era mais restrito à programação das tarefas a serem executadas pelos operários; Fayol o incluiu, sob a denominação de “previsão”, entre as funções administrativas. Começando a tratar dos conceitos de planejamento e ambiente, destacam-se a obra *Funções do Executivo* (1938), de Chester I. Barnard, e as atividades de Alfred P. Sloan à frente da *General Motors*, mais tarde relatadas na obra *Meus Anos com a General Motors* (1964) (BULGACOV *et al.*, 2007; VASCONCELLOS, 1998).

Para Motta (2004), a utilização da estratégia da área militar na área empresarial permitiu que uma série de ideias e métodos de planejamento de operações militares acumulados durante séculos pudesse ser aplicada à gerência empresarial, mas também permitiu alguns equívocos e inadequações dadas as diferenças de contexto. Segundo o autor, “o uso ou a simples transposição de perspectiva militar ou do sentido comum de estratégia pode ser perigoso e falacioso para a gerência organizacional moderna” (MOTTA, 2004, p.82).

De acordo com Bulgacov *et al.* (2007, p.2), no campo da estratégia organizacional estudam-se “os processos que levam à mudança organizacional e à sustentabilidade

organizacional a longo prazo, considerando suas origens, elementos constitutivos e implicações teóricas e práticas”. Sobre a evolução desse campo de pesquisa, os autores afirmam que

Enquanto nos anos 60 o foco primário das pesquisas em estratégia recaiu sobre as forças e fraquezas da empresa, entre os anos 70 e 80 a relação da organização com o ambiente passou a receber maior atenção. (...) No final dos anos 80, o foco dos estudos de estratégia sofre outra modificação, passando a se concentrar nos setores industriais ou áreas de negócios, seus mercados e escopo de atuação. Nos anos 90, surgem as explicações teóricas com ênfase nas competências essenciais, cuja evolução segue rumo à valorização do conhecimento enquanto elemento central de estratégia organizacional (BULGACOV *et al.*, 2007, p.3).

O surgimento do campo de estudos em estratégia é datado nos anos 1950, mais especificamente com o convênio firmado entre a *Ford Foundation* e a *Carnegie Corporation* para a análise dos cursos e dos currículos das escolas de administração norte-americanas. Como resultado, foi sugerida a criação de uma disciplina baseada em estudos de caso, que servisse para integrar os conhecimentos das outras áreas (como finanças, marketing, produção, etc.). A disciplina foi denominada Política de Negócios e, com o tempo, incluiu análises mais formais do ambiente interno e externo das organizações, e passou a detalhar os processos de formulação, implementação e controle da estratégia. O enfoque financeiro e orçamentário foram dominantes nesta primeira fase do planejamento. Destaca-se, neste período, a influência das obras de Peter Drucker: *Concept of the Corporation* (1945) e *The Practice of Management* (1954) (BERTERO, VASCONCELOS & BINDER, 2003; CERTO & PETER, 2005; WRIGHT, KROLL & PARNELL, 2007; BULGACOV *et al.*, 2007).

Na década de 1960, firma-se a ideia de que a estratégia é tarefa dos altos executivos, que devem projetar no longo prazo o futuro da empresa, tomando o passado como modelo. Coexistem, nesta década, o planejamento de longo prazo e o planejamento estratégico, e podem ser destacadas as obras *Estratégia Empresarial* (1965), de Igor Ansoff, e *Estratégia e Estrutura* (1962), de Alfred Chandler. Também merecem destaque os conceitos

de análise SWOT⁸, a matriz do *Boston Consulting Group* (matriz BCG)⁹, a curva de experiência¹⁰ e as unidades estratégicas de negócios (UENs)¹¹ (BULGACOV *et al.*, 2007).

Ansoff (1990) descreve o planejamento enquanto processo formal de estabelecimento de objetivos e de fixação de programas de ação e estratégias funcionais, com ênfase no processo estratégico racional e define estratégia como “um dos vários conjuntos de regras de decisão para orientar o comportamento de uma organização” (ANSOFF, 1990, p.95). Na opinião de Bertero, Vasconcelos e Binder (2003, p.49), Ansoff apresenta a estratégia “basicamente como um esforço de sistematização, coordenação e controle” e que

o que se chamava de planejamento tinha pouco a ver com o enfrentamento de eventuais interrogações sobre o futuro dos ambientes de negócios e tinha mais as características de uma programação, de uma definição de etapas seqüenciais para a resolução de um problema pré-definido.

Durante a década de 1970 é verificado o auge do planejamento estratégico, com o objetivo de definir a estratégia de acordo com a análise do ambiente externo e interno, estabelecendo a idéia de que a estrutura da organização deveria seguir tais definições. Destacam-se nesta década os trabalhos de Henry Mintzberg e as firmas de consultoria em estratégia, como a *Arthur D. Little* e o *Boston Consulting Group (BCG)*¹² (BULGACOV *et al.*, 2007; BERTERO, VASCONCELOS & BINDER, 2003).

A diferença entre o planejamento de longo prazo e o planejamento estratégico está em suas respectivas visões de futuro. O planejamento de longo prazo parte do pressuposto de que o futuro pode ser previsto pela extrapolação do passado, enquanto que no planejamento estratégico o futuro não é necessariamente uma progressão em relação ao passado (ANSOFF & McDONNELL, 1993).

A década de 1980 inicia sob a influência da obra *Competitive Strategy* (1980), de Michael Porter, provavelmente o autor de maior impacto no campo da estratégia empresarial

⁸ Cruzamento entre os pontos fortes (*strengths*) e fracos (*weaknesses*), provenientes da análise interna da organização, com as oportunidades (*opportunities*) e ameaças (*threats*) no ambiente, provenientes da análise dos fatores macroambientais e setoriais (BULGACOV *et al.*, 2007).

⁹ A matriz BCG classifica os produtos segundo sua participação de mercado e o crescimento das vendas em quatro quadrantes. Cada um representaria um tipo de produto e demandaria uma estratégia específica (TAVARES, 1991; BULGACOV *et al.*, 2007).

¹⁰ A curva de experiência está relacionada à curva de aprendizagem, que afirma que o tempo necessário para a realização de determinada tarefa reduz na medida em que aumenta o número de execuções, aumentando a eficiência e reduzindo o custo (TAVARES, 1991).

¹¹ Por este conceito, os produtos e os fatores relacionados com um mesmo mercado deveriam ser agrupados como unidades de negócios. Essas unidades eram consideradas estratégicas porque se posicionavam diretamente diante da concorrência em relação a seus mercados-alvo (TAVARES, 1991).

¹² O BCG foi criado a partir de uma dissidência da Arthur D. Little e é considerada uma das primeiras consultorias estratégicas “puras” (CRAINER, 2000).

até os dias de hoje. Para Porter, o estudo sistemático do setor industrial em que a organização está inserida determinaria as estratégias a serem seguidas, seguindo a estrutura do setor. Essa mudança de orientação, de fora para dentro, deu à formulação estratégica uma visão mais ampla dos fatores envolvidos no processo de decisão. Além disso, a responsabilidade pela estratégia deveria ser compartilhada por todas as áreas da organização, não apenas pela alta administração (BERTERO, VASCONCELOS & BINDER, 2003; BULGACOV *et al.*, 2007; WRIGHT, KROLL & PARNELL, 2007).

Para Bertero, Vasconcelos e Binder (2003), Porter posiciona a estratégia no âmbito da análise industrial, um ramo da economia, e com isso fornece um arcabouço teórico mais sólido. Segundo Wright, Kroll e Parnell (2007), a teoria da análise industrial é determinística, pois pressupõe que a sobrevivência da organização depende da sua habilidade em adaptar-se ao ambiente, ou seja, a estratégia deve refletir a estrutura do setor em que a organização atua. Crainer (2000, p.94) enfatiza o aspecto acadêmico das obras de Porter: “enquanto outros pensadores da administração comprometeram suas abordagens em busca de apelo popular, o trabalho de Porter é impecavelmente acadêmico, tanto em estilo quanto em conteúdo. A seriedade e a racionalidade são predominantes”.

Na década de 1990 ocorre uma mudança de rumos nesse campo, com a crítica ao planejamento estratégico, principalmente na obra *A Ascensão e Queda do Planejamento Estratégico* (1994), de Henry Mintzberg. Tem início a busca pelas “competências essenciais” da organização, sob a influência de Gary Hamel e C. K. Prahalad. Esta abordagem preconiza que as atividades não essenciais deveriam ser terceirizadas e o foco deveria estar nos valores, no pensamento sistêmico e na integração entre planejamento e controle, buscando a sintonia entre os ambientes interno e externo. Nesta década se firma a noção de que a área é de gestão estratégica, ou administração estratégica, e não mais de planejamento estratégico, dando fim à separação teórica entre formulação e implementação, pois todos devem participar da formulação, revisão e implantação da estratégia. A formulação estratégica passa a se preocupar menos em como a estratégia “deve ser” formulada e mais em como ela “é” formulada, passando de um enfoque prescritivo para um enfoque processual (BULGACOV *et al.*, 2007; BERTERO, VASCONCELOS & BINDER, 2003; MINTZBERG, AHLSTRAND & LAMPEL, 2000; WRIGHT, KROLL & PARNELL, 2007).

Para Ansoff e McDonnell (1993, p.15), a administração estratégica é “um enfoque sistemático a uma responsabilidade importante e cada vez mais essencial da administração

geral: posicionar e relacionar a empresa a seu ambiente de modo que garanta seu sucesso continuado e a coloque a salvo de eventuais surpresas”. Wright, Kroll e Parnell (2007, p.45) definem a administração estratégica como um

Processo contínuo de determinação da missão e objetivos da empresa no contexto de seu ambiente externo e de seus pontos fortes e fracos internos, formulação de estratégias apropriadas, implementação dessas estratégias e execução do controle para assegurar que as estratégias organizacionais sejam bem-sucedidas quanto ao alcance dos objetivos.

Para Gluck, Kaufman e Walleck (1982), as estratégias das empresas bem-sucedidas progredem ao longo de quatro fases, sendo que as duas primeiras representariam uma análise estática, e as duas últimas, uma análise dinâmica. A cada nova fase foram incorporadas melhorias no instrumento, sem descartar os procedimentos e técnicas anteriores. As quatro fases são:

a) planejamento financeiro: a estratégia se concentrava nos orçamentos anuais e o controle era feito pelo alcance do orçamento estipulado; a organização era tratada como um sistema fechado, sem interação com o ambiente;

b) planejamento de longo prazo: a busca pelo crescimento tornou necessário um planejamento de prazo mais longo, que levasse em conta as oportunidades do ambiente e desse mais atenção ao o processo decisório;

c) planejamento estratégico: a estratégia passou a levar em consideração o ambiente e os competidores, além de propiciar mais agilidade às decisões e à alocação de recursos; foi criado um conjunto de conceitos de simples significação, mas de difícil implementação, como as UENs, a curva de experiência e a matriz BCG;

d) administração estratégica: as organizações desenvolveram processos organizacionais mais dinâmicos, com suporte na cultura e valores organizacionais, buscando criar o futuro, em vez de reagir a ele.

As mudanças ocorridas durante essa progressão procuraram responder aos desafios propostos por um ambiente que se tornava cada vez mais turbulento, tornando o futuro incerto. A fase da administração estratégica buscava, também, resolver o principal problema do planejamento estratégico, a implementação, que enfrentava uma “paralisia pela análise”: os planos eram excessivamente detalhados, a ponto de tornar impossível sua implementação (GLUCK, KAUFMAN & WALLECK, 1982; TAVARES, 1991; ANSOFF & McDONNELL, 1993; GHEMAWAT, 2000).

Para Tavares (1991), no início da década de 1990 ainda era grande o número de organizações públicas brasileiras que se encontravam no estágio do planejamento financeiro, seguindo o modelo do controle de gastos.

Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) classificam o campo da estratégia em dez escolas, ou perspectivas, representando dez pontos de vista distintos, que se refletem na prática gerencial. Para os autores, cada uma dessas perspectivas é, ao mesmo tempo, estreita e exagerada, mas também interessante e criteriosa. As três primeiras, denominadas escola do *design*, escola do planejamento e escola do posicionamento, são de natureza prescritiva e estão mais preocupadas em como as estratégias devem ser formuladas e menos, em como elas realmente são formuladas. O planejamento estratégico está vinculado à escola do planejamento, mas sofreu grande influência das escolas do *design* e do posicionamento. Por isso, essas três primeiras escolas são particularmente importantes para este estudo.

Sobre essas três escolas prescritivas, Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000, p.14) afirmam que

A primeira delas [*design*], que nos anos 60 apresentou a estrutura básica sobre a qual as duas outras foram construídas, focaliza a formulação de estratégia como um processo de desenho informal, essencialmente de concepção. A segunda escola [planejamento], desenvolvida paralelamente nos anos 60 e que teve seu auge em uma onda de publicações e práticas nos anos 70, formalizou essa perspectiva, vendo a formulação de estratégias como um processo de planejamento formal separado e sistemático. Esta escola perdeu espaço nos anos 80 para a terceira escola prescritiva [posicionamento], menos preocupada com o processo de formulação de estratégias do que com o conteúdo real das mesmas.

Para estes autores, grande parte do ensino de administração estratégica enfatiza o lado racional e prescritivo do processo, dando maior ênfase às três primeiras escolas citadas acima, o que se reflete na prática, principalmente no trabalho dos departamentos de planejamento corporativos e governamentais.

A **escola do *design*** propõe um modelo de formulação estratégica que busca a adequação entre capacidades internas e possibilidades externas e representa a visão mais influente do processo estratégico, pois seus conceitos continuam a formar a base de grande parte de sua prática. As origens desta escola podem ser atribuídas a três obras em especial: *Leadership in administration* (1957), de Philip Selznik, *Strategy and Structure* (1962), de Alfred Chandler, e *Business Policy: Text and Cases* (1965), de Keneth Andrews e outros professores de Harvard. Apesar dos avanços na área da formulação estratégica, a maior parte

dos modelos atuais continua usando a análise SWOT como sua peça principal, assim como os conceitos centrais desta escola (MINTZBERG, AHLSTRAND & LAMPEL, 2000).

Sete premissas sustentam esta escola:

- a) A formulação estratégica é um processo racional deliberado e controlado;
- b) A responsabilidade pela formulação estratégica é do principal executivo da empresa;
- c) O processo deve ser simples;
- d) As estratégias devem ser únicas;
- e) O processo está completo quando a estratégia parece completa e acabada;
- f) As estratégias devem ser simples e explícitas;
- g) Somente depois de a formulação estar completa a estratégia pode ser implementada (MINTZBERG, AHLSTRAND & LAMPEL, 2000, p.32-34).

Os autores fazem várias críticas a esta escola. Em primeiro lugar, ela ignora o aprendizado que ocorre durante a implementação, separando o pensar do agir, e que a avaliação dos fatores externos e internos tem por base o conhecimento acumulado pelas experiências anteriores. Em segundo lugar, desconsidera a influência que a estrutura tem sobre a formulação da estratégia. Em terceiro lugar, que a explicitação da estratégia pode engessar o comportamento dos gestores quando deparam com situações inesperadas. Por fim, Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000, p.42) afirmam que, apesar das críticas, esta escola deve ser preservada, pois

embora o modelo possa ser restrito em sua aplicação e, com frequência, excessivamente simplificado, a contribuição desta escola como “idéia informativa” foi profunda. Ela desenvolveu um importante vocabulário para se discutir grandes estratégias e forneceu a noção central subjacente à grande parte da prescrição no campo da administração estratégica, isto é, que a estratégia representa uma adequação fundamental entre oportunidades externas e capacidades internas.

A segunda perspectiva, da **escola do planejamento**, apesar de ter atingido seu auge na década de 1970, originou-se quase ao mesmo tempo em que a escola do *design*, mas trilhou um caminho diferente. Enquanto a escola do *design* dava mais liberdade aos formuladores da estratégia, a escola do planejamento buscava formalizar e detalhar ao máximo as etapas da formulação de estratégias. Além disso, a estratégia deveria ser incumbência de um grupo de planejadores bem treinados, ligados ou fazendo parte da alta direção (MINTZBERG, AHLSTRAND & LAMPEL, 2000).

Para Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), os diferentes modelos de formulação estratégica desta escola se resumem às mesmas idéias básicas, tomando como ponto de partida o modelo SWOT, dividido em etapas bem definidas e acompanhado por extensas

listas de verificação, além de uma atenção redobrada à fixação de objetivos no início do processo e à elaboração dos planos operacionais no final.

O primeiro estágio, de fixação dos objetivos, em vez de se concentrar nos valores organizacionais como na escola do *design*, se tornou um extenso procedimento para explicitar e quantificar as metas e objetivos da organização. Uma vez definidos os objetivos, o segundo estágio é o da avaliação das condições externas à organização, suas ameaças e oportunidades, por meio de previsões de curto, médio e longo prazos e, mais recentemente, pela construção de cenários¹³. O terceiro estágio é da análise das condições internas da organização, seus pontos fortes e fracos, também extensamente detalhada. Neste ponto, a par dos objetivos da organização e dos fatores externos e internos, ocorre a formulação das estratégias, sua avaliação e seleção. O passo seguinte é a operacionalização, quando tem origem toda uma série de hierarquias, em diferentes níveis e com diferentes perspectivas de tempo. Depois desse processo, todo o conjunto de objetivos, estratégias e planos operacionais é reunido num sistema coordenado de planos operacionais. Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000, p.48) afirmam que “o rótulo de todo esse esforço pela operacionalização é planejamento, mas (...) a intenção costuma ser, na realidade, controle”.

As premissas desta escola são:

- a) As estratégias devem resultar de um processo controlado e consciente de planejamento formal, decomposto em etapas distintas, cada uma delineada por *checklists* e apoiada por técnicas;
- b) A responsabilidade por todo o processo está, em princípio, com o executivo principal; na prática, a responsabilidade pela execução está com os planejadores;
- c) As estratégias surgem prontas deste processo, devendo ser explicitadas para que possam ser implementadas através da atenção detalhada a objetivos, orçamentos, programas e planos operacionais de vários tipos (MINTZBERG, AHLSTRAND & LAMPEL, 2000, p.51).

Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) apresentam três falácias da escola do planejamento estratégico. A primeira é a falácia da predeterminação: uma organização deve ser capaz de prever o curso do seu ambiente para se engajar no planejamento estratégico, do contrário não faz sentido tornar tão rígida a formulação estratégica. Além disso, o planejamento estratégico requer estabilidade durante a sua formulação, ou seja, que as premissas não se alterem durante o processo. A segunda falácia é a do desligamento: o planejamento estratégico requer o desligamento do pensamento da ação, a formulação da

¹³ A construção de cenários é a representação do futuro a partir de alguns cenários elaborados. De início estabelece as variáveis ambientais, do macroambiente e dos setores mais relevantes e busca especificar as condições futuras mais prováveis. Na seqüência são elaborados cenários alternativos mais otimistas e mais pessimistas (BULGACOV *et al.*, 2007).

implementação e os pensadores dos executores, podendo levar à obediência cega ao plano, mesmo que o ambiente mude. A terceira é a da formalização: o processo formalizado de planejamento substituiu a criatividade e a intuição na elaboração de estratégias. Por fim, os autores sintetizam essas três falácias na “grande falácia” do planejamento estratégico: “assim como análise não é síntese, o planejamento estratégico nunca foi geração de idéias” (MINTZBERG, AHLSTRAND & LAMPEL, 2000, p.64).

A obra *Competitive Strategy* (1980), de Michael Porter, é considerada o divisor de águas para o surgimento da **escola do posicionamento**. Alguns estudos já haviam sido realizados, principalmente no âmbito da teoria da economia industrial, mas foi a primeira vez que o tipo de análise proposto foi aplicado a empresas individuais. Esta escola aceitou a maioria das premissas das escolas do *design* e do planejamento, com uma diferença fundamental: limitou o número de estratégias disponíveis a algumas estratégias-chave, ou genéricas, para determinada indústria. Como nas escolas anteriores, a formação da estratégia continuou sendo um processo controlado e consciente, mas aqui o processo se concentrava nos cálculos e na seleção de posições estratégicas genéricas (MINTZBERG, AHLSTRAND & LAMPEL, 2000).

De acordo com Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000, p.81),

Na visão de Porter, a estratégia de negócios deveria ser baseada na estrutura do mercado no qual as empresas operam. Em essência, Porter tomou a abordagem básica da escola do *design* e aplicou-a ao ambiente externo da empresa (...). Porter conseguiu, assim, aproveitar a aceitação já generalizada da estratégia como *design*, embora os procedimentos que promoveu estivessem muito mais no espírito da escola do planejamento. Para isso, ele acrescentou o corpo de conhecimento da organização industrial. A combinação era poderosa e foi um sucesso instantâneo, tanto nos meios acadêmicos como nos empresariais.

Para Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000, p.69), a noção de que a estratégia precede a estrutura foi mantida, mas “outra forma de ‘estrutura’, a da indústria, foi acrescentada, de forma que a estrutura da indústria dirigia a posição estratégica, que, por sua vez, dirigia a estrutura organizacional”. A responsabilidade pela estratégia continuava sendo uma tarefa da alta administração, agora acompanhada de um planejador profissional, que fazia as análises dos dados da indústria. Esse planejador não concebia a estratégia, apenas a selecionava de um rol de estratégias genéricas apropriadas para a indústria em que a organização atuava (MINTZBERG, AHLSTRAND & LAMPEL, 2000).

As premissas da escola do posicionamento são:

- a) Estratégias são posições genéricas, especificamente comuns e identificáveis no mercado;
- b) O mercado (o contexto) é econômico e competitivo;
- c) O processo de formação de estratégia é, portanto, de seleção dessas posições genéricas com base em cálculos analíticos;
- d) Os analistas desempenham um papel importante neste processo, passando os resultados dos seus cálculos aos gerentes que oficialmente controlam as opções;
- e) As estratégias saem desse processo totalmente desenvolvidas para serem articuladas e implementadas (MINTZBERG, AHLSTRAND & LAMPEL, 2000, p.70).

O modelo de análise competitiva de Porter identifica cinco forças no ambiente de uma organização que influenciam a concorrência. São elas: a ameaça de novos entrantes; o poder de barganha dos fornecedores da empresa; o poder de barganha dos clientes da empresa; a ameaça de produtos substitutos; e a intensidade da rivalidade entre as empresas concorrentes. As peculiaridades de cada uma dessas forças podem explicar porque as empresas adotam determinada estratégia (MINTZBERG, AHLSTRAND & LAMPEL, 2000).

Na obra *Competitive Advantage* (1985), Porter introduziu uma estrutura denominada “cadeia de valor”, sugerindo que as atividades da empresa podem ser desagregadas em atividades primárias, diretamente envolvidas no fluxo de produtos até o cliente, e atividades de suporte, que apóiam as atividades primárias. A margem de lucro de uma empresa depende de como é gerenciada a cadeia de valor (MINTZBERG, AHLSTRAND & LAMPEL, 2000).

Criticando esta escola, Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000, p.89) afirmam que

A escola de posicionamento pode ser criticada pelos mesmos motivos que as escolas do *design* e de planejamento, uma vez que leva ainda mais longe as predisposições das mesmas. Como vimos na escola do *design*, a separação entre pensamento e ação – a formulação feita no “topo”, através de pensamento consciente, baseado aqui em análise formal, e a implementação feita mais embaixo, através de ação – pode tornar o processo de criação de estratégias excessivamente deliberado e, assim, prejudicar o aprendizado estratégico. E, como vimos na escola de planejamento, existem riscos em se olhar para o futuro extrapolando as tendências do presente, em se confiar excessivamente em dados factuais e no excesso de formalização do processo de criação de estratégias.

Além disso, os autores também fazem ressalvas quanto a quatro pontos: foco, contexto, processo e estratégia. O foco é estreito, orientado para o econômico, em especial para o quantificável, em detrimento do social e o político. O contexto é estreito, pois há uma inclinação no sentido de ser voltada para grandes empresas tradicionais. A ênfase é dada à análise de números e estatísticas, em detrimento do contato com o mundo real. A própria estratégia tende a ter um foco estreito, visto como uma posição genérica dentre algumas

opções disponíveis de acordo com a indústria (MINTZBERG, AHLSTRAND & LAMPEL, 2000).

Por fim, os autores afirmam que uma ironia interessante é que a escola de posicionamento, “tão pró-ativa em tom, na verdade está entre as mais deterministas de todas as escolas”, pois “ao mesmo tempo em que proclama a escolha gerencial, ela delinea categorias nas quais as organizações devem-se encaixar para sobreviver” (MINTZBERG, AHLSTRAND & LAMPEL, 2000, p.94). Apesar das críticas, Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) reconhecem que esta escola deu grande contribuição à administração estratégica, pois abriu avenidas para as pesquisas em estratégia e forneceu um poderoso conjunto de conceitos à prática da formulação estratégica.

As demais escolas de estratégia se preocupam menos em prescrever como a estratégia deve ser elaborada e mais em descrever aspectos específicos do processo de formulação estratégica. Estas escolas ajudam a entender a estratégia de uma forma mais ampla, mas têm menor relação com o planejamento estratégico, porque, ao contrário das três primeiras, de caráter essencialmente prescritivo, estas outras sete têm caráter mais descritivo, e, por isso, não serão tratadas neste estudo. Seu processo de formulação de estratégias é descrito como (MINTZBERG, AHLSTRAND & LAMPEL, 2000):

- Escola empreendedora: um processo visionário, a cargo de um líder;
- Escola cognitiva: um processo mental;
- Escola de aprendizado: um processo emergente, na medida em que a organização se adapta;
- Escola do poder: um processo de negociação, em um ambiente de conflito;
- Escola cultural: um processo coletivo e cooperativo;
- Escola ambiental: um processo reativo, em que a iniciativa vem do contexto externo;
- Escola de configuração: um processo de transformação.

Para Bulgacov *et al.* (2007, p.8), “a variedade de conceitos em torno do tema estratégia empresarial reflete a renovação constante neste campo de estudo e também a diversidade de pontos de vista existentes”. Em Mintzberg (2006) são encontradas cinco definições de estratégia, em cinco palavras que iniciam com a letra “p”. A estratégia pode ser vista como: plano (um curso de ação conscientemente visado); pretexto (truque, manobra para enganar um oponente); padrão (consistência de comportamento, intencional ou não); posição (localização da organização em seu ambiente); e perspectiva (maneira fixa de perceber o mundo). O autor salienta que, dentre as diferentes relações entre as definições, nenhuma tem precedência sobre as demais, pois as definições tanto podem ser concorrentes quanto complementares.

As atividades estratégicas são normalmente agrupadas em três níveis: estratégico, tático e operacional. Isso é feito mais por conveniência didática, para acompanhar a clássica pirâmide organizacional, pois na prática pode ser difícil afirmar exatamente onde termina um nível e começa outro. No nível estratégico, identificam-se as atribuições gerenciais relacionadas à definição dos objetivos qualitativos da organização como um todo, a cargo do grupo dirigente. No nível tático, as atribuições se resumem ao delineamento e ao acompanhamento dos programas e planos de ação, na definição e gestão dos cronogramas operacionais necessários para cada área específica. No nível operacional estão as preocupações com o cumprimento de normas, realização das operações e alcance das metas (BULGACOV *et al.*, 2007; MEIRELLES, 1995).

Para Motta (2004, p.91),

A estratégia permeia toda a organização, embora existam níveis diversos de formulação estratégica. O mesmo se pode dizer da formulação tática. Diferenças entre estratégia e tática são bastante tênues, pois são da mesma natureza. Tática se insere na estratégia; as diferenças são de escopo, amplitude, escala de ação e de tempo.

A execução da estratégia em todos os níveis pressupõe que todas as ações, planos e metas estejam orientadas no mesmo sentido, alinhadas e integradas entre si. De acordo com Bulgacov *et al.* (2007, p.21), o alinhamento estratégico é definido como “medida de adequação entre a capacidade de interpretação do contexto externo, sua configuração em termos de objetivos e ações estratégicas e a obtenção e a utilização de processos e recursos internos”, em que os resultados da análise do ambiente devem estar alinhados com as metas operacionais. Para Meirelles (1995, p.46),

para que se consiga um planejamento harmônico e coerente, é necessário que cada plano ou ação operacional explícita ou implicitamente remeta-se a um ou mais objetivos gerais e, por fim, à missão institucional. Ao revés, significa dizer que a missão e cada grande objetivo já trariam, no seu bojo e a partir do seu desdobramento, cada plano tático ou operacional, ou até cada atividade do cotidiano da organização.

Para Crainer (2000), um erro fatal na visão convencional da estratégia foi a separação entre as habilidades necessárias para desenvolver a estratégia e as habilidades necessárias para alcançar os objetivos, separando artificialmente análise e prática. Este autor destaca que

A nova administração enfatiza a estratégia como parte da síntese do desenvolvimento corporativo, com pequenas equipes trabalhando em projetos distintos e utilizando consultores externos quando necessário. O papel dos consultores é principalmente fazer o *benchmarking* do desempenho corporativo,

monitorar e identificar tendências externas e ajudar a desenvolver a visão corporativa (CRAINER, 2000, p.92).

Segundo Crainer (2000), nenhum outro assunto suscitou tantas idéias brilhantes no mundo dos modismos do pensamento gerencial quanto a área de estratégia.

2.2.2 Planejamento estratégico: conceitos

As definições de planejamento, assim como as definições de estratégia, variam de autor para autor, mas algumas características comuns podem ser encontradas. Para Tavares (1991), a mudança nos conceitos e práticas associados ao planejamento estratégico está relacionada com a intensificação do ritmo e da complexidade das mudanças ambientais. Oliveira (2008, p.4 e 17) define o planejamento como um processo “desenvolvido para o alcance de uma situação futura desejada, de um modo mais eficiente, eficaz e efetivo, com a melhor concentração de esforços e recursos pela empresa”. Para Matias-Pereira (2009, p.113), pode-se entender o planejamento “um processo interativo que se desdobra em etapas diferenciadas”.

Do mesmo modo que as atividades estratégicas, o planejamento também é dividido em três níveis: estratégico, tático e operacional. O planejamento estratégico está associado ao nível decisório mais alto da organização e proporciona sustentação metodológica para estabelecer a melhor direção a ser seguida por toda a empresa. O planejamento tático está associado a uma determinada área de resultado, enquanto que o planejamento operacional está associado às áreas funcionais da empresa, e está baseado mais fortemente na formalização das metodologias de desenvolvimento e implantação de atividades específicas. Assim, o foco do planejamento vai ficando cada vez mais restrito, sendo elaborado para a empresa como um todo, para uma área de resultado e para as áreas funcionais (OLIVEIRA, 2008).

Para Oliveira (2008, p.4), o planejamento estratégico “corresponde ao estabelecimento de um conjunto de providências a serem tomadas pelo executivo para a situação em que o futuro tende a ser diferente do passado”. Para este autor, o planejamento estratégico pressupõe que o processo decisório ocorre antes, durante e depois de sua elaboração na empresa, mas que, por ser um processo de estabelecimento de um estado futuro desejado, deve necessariamente anteceder a decisão e a ação. Para Motta (2004, p.92),

O produto do planejamento estratégico não é um plano, nem um conjunto de planilhas e tabelas, nem mesmo uma nova metodologia de análise. O produto do

planejamento estratégico são resultados compatíveis com a missão e objetivos organizacionais. (...) o planejamento estratégico nasceu para estabelecer um sentido de direção, e não para implantar mais burocracia.

De acordo com Newman (1982), o planejamento estratégico enfoca as medidas que uma empresa poderá tomar para enfrentar as ameaças e desenvolver as oportunidades que serão encontradas no ambiente. Segundo Degen (1982), o planejamento estratégico é uma abordagem sistemática para a tomada de decisões na empresa. Motta (1982, p.11) afirma que

O planejamento se volta para o alcance de resultados, através de um processo contínuo e sistemático de antecipar mudanças futuras, tirando vantagem das oportunidades que surgem, examinando os pontos fortes e fracos da organização, estabelecendo e corrigindo cursos de ação a longo prazo.

Para Ansoff e McDonnell (1993), o planejamento estratégico é um processo de múltiplas facetas, complexo e demorado, muitas vezes imposto à força nas empresas, daí porque seus primeiros resultados foram decepcionantes e muitas organizações o abandonaram, voltando a utilizar o planejamento financeiro ou o planejamento de longo prazo. Outras adotaram apenas o vocabulário do planejamento estratégico, mas na prática continuaram a executar o planejamento de longo prazo. Como consequência, “a adoção do planejamento estratégico tem sido lenta, e somente dez anos após sua invenção é que começou a receber atenção generalizada e a ser adotado nas empresas” (ANSOFF & McDONNELL, 1993, p.295). Para Wood Jr. (1999), o planejamento nasceu com o mal da fragmentação, separando pensamento e ação, estratégia e operação, estrategistas e implementadores.

Para Bertero, Vasconcelos e Binder (2003, p.55),

o Planejamento Estratégico atende aos requisitos organizacionais de formalização. É algo que se escreve, se lê e se pode apresentar, concretizando a imagem de que se está gerindo estrategicamente o negócio. Nada simboliza melhor a idéia de que as estratégias são deliberadas, o que é um tributo aos gestores que se portam proativamente.

De acordo com Meirelles (1995), não é possível definir um modelo universal e cada organização deverá encontrar a melhor forma de implantar e institucionalizar as ações do planejamento estratégico, levando em consideração sua cultura, valores e experiências. Por isso, a postura estratégica da organização deverá ter relação direta com o ambiente no qual está inserida e com os públicos relevantes, sejam consumidores de produtos, usuários de serviços públicos ou grupos de influência. Segundo Oliveira (2008), o planejamento estratégico não deve ser visto como a solução de todos os problemas da empresa, mas como um instrumento administrativo que ajuda a empresa a se conhecer e a ter visão de futuro.

Para Tavares (1991, p.71), o planejamento estratégico tem as seguintes funções:

- a) proporcionar maior interação entre a organização e seu meio ambiente;
- b) determinar instâncias e dar coerência ao processo decisório;
- c) definir a “direção”, os objetivos e as linhas de ação mais oportunos e adequados;
- d) viabilizar o desenvolvimento de modelos organizacionais mais adequados às demandas ambientais;
- e) coordenar e otimizar a alocação de recursos;
- f) estabelecer mecanismos de avaliação e controle voltados para a eficácia, a eficiência e a efetividade da organização.

Assim, o planejamento estratégico é uma ferramenta que serve para formalizar os processos de elaboração, implementação e controle da estratégia, seguindo fases metodológicas definidas.

Oliveira (2008) estabelece quatro fases para o planejamento estratégico: diagnóstico estratégico, missão da empresa, instrumentos prescritivos e controle e avaliação. Na fase do diagnóstico estratégico é determinada a situação atual da organização, por meio da identificação da visão e dos valores, e das análises externa, interna e dos concorrentes. Na segunda é onde se define a razão de ser da empresa e seu posicionamento estratégico, por meio do estabelecimento da missão e dos propósitos, da estruturação de cenários e do estabelecimento da postura estratégica, das macroestratégias e macropolíticas. Na terceira, dos instrumentos prescritivos e quantitativos, são estabelecidos estratégias, políticas, projetos, planos de ação, objetivos, desafios e metas. Na quarta fase, do controle e avaliação, busca-se assegurar a realização dos objetivos, desafios, metas, estratégias e projetos estabelecidos.

Certo e Peter (2005) propõem cinco fases para a administração estratégica: a análise do ambiente, com o monitoramento do ambiente para identificar oportunidades e riscos; a do estabelecimento da diretriz organizacional, com a definição da missão e dos objetivos; a formulação estratégica, buscando projetar e selecionar ações que levem à realização dos objetivos organizacionais; a implementação da estratégia, momento de pôr em ação as formulações que emergiram dos processos anteriores; e o controle estratégico, com o monitoramento e a avaliação do processo de administração estratégica.

Thompson Jr. e Strickland III (2000) definem cinco tarefas da gerência estratégica: desenvolver a visão estratégica e a missão do negócio, estabelecer objetivos, elaborar uma estratégia para atingir os objetivos, implementar e executar a estratégia e avaliar o desempenho, revisar os novos desenvolvimentos e iniciar as correções. Para Matias-Pereira (2009), o planejamento estratégico tem seis fases: diagnóstico, política, estratégia, planos, execução e controle.

É importante destacar que, independente da ordem em que as primeiras etapas sejam realizadas, o conjunto deve apresentar consistência e alinhamento, fornecendo subsídios para o acompanhamento e avaliação.

Existe certa controvérsia sobre qual deve ser a primeira etapa do processo, determinar a missão ou analisar o ambiente. Iniciar o planejamento estratégico pela definição da missão tem a vantagem de tornar o processo mais aberto às aspirações e intuições dos executivos da empresa. Começar com a análise ambiental tem a vantagem de tornar o processo mais realista sobre as condições do ambiente e da organização (OLIVEIRA, 2008).

Resumidamente, os passos do planejamento estratégico são: a determinação das diretrizes para as ações organizacionais (missão, visão, valores e objetivos), a análise ambiental (interna e externa), a formulação e o detalhamento da estratégia pela qual a organização vai buscar atingir sua missão conforme as condições do ambiente. Essa abordagem ficou conhecida pelo acrônimo inglês MOST (*mission, objectives, strategy and tactics*). As definições modernas incorporaram ainda a implementação e o controle como parte integrante do planejamento estratégico, algo que não acontecia na década de 1970 (OLIVEIRA, 2008; WRIGHT, KROLL & PARNELL, 2007; CERTO & PETER, 2005; TAVARES, 1991; CRAINER, 2000). Buscando agrupar as diferentes etapas de realização do planejamento estratégico, conforme proposições dos autores referidos acima, é possível fazer a seguinte tentativa de síntese da seqüência dessas etapas:

- a) Definição da missão, visão e valores;
- b) Diagnóstico ambiental;
- c) Definição dos objetivos e metas;
- d) Formulação da estratégia;
- e) Implementação da estratégia;
- f) Controle e avaliação.

a) Definição da missão, visão e valores

A **missão** representa o motivo central da existência da organização, a sua razão de ser, o horizonte dentro do qual a empresa irá atuar. Geralmente é formulada em termos amplos e apresentada em uma “declaração de missão”. A missão serve para concentrar os esforços numa direção comum, para evitar propósitos conflitantes e garantir a coerência dos

objetivos a serem buscados. Serve, também, para criar uma identidade organizacional e destacar a organização das outras empresas que atuam na mesma indústria ou setor (OLIVEIRA, 2008; CERTO & PETER, 2005; THOMPSON JR. & STRICKLAND III, 2000; TAVARES, 1991).

Com relação às organizações públicas, Tavares (1991, p.77-78) afirma que “nem todos os órgãos públicos são criados para atender às demandas explicitadas pelo ambiente. Essas organizações serão criadas, ora em função da análise ambiental, ora da missão a que se destinam”. Segundo este autor, as missões das organizações públicas deveriam abranger atividades sinérgicas e complementares, evitando que os objetivos de uma organização pública concorram com os objetivos de outra.

A **visão** representa os limites que os principais responsáveis pela organização conseguem visualizar dentro de um período de tempo mais longo, representa o que a empresa quer ser em um futuro próximo ou distante. A visão deve apresentar as pretensões da empresa e como ela espera que devam evoluir as condições ambientais, espelhando o necessário para o sucesso e a sobrevivência da organização (OLIVEIRA, 2008; MEIRELLES, 1995).

Os **valores** são o conjunto de princípios, crenças e questões éticas fundamentais da organização, que fornecem sustentação a todas as suas principais decisões. São as crenças básicas pelas quais as pessoas dentro a organização devem se guiar ao desempenhar suas funções e tomar decisões sobre questões não padronizadas. O sistema de valores compartilhados estabelece uma ligação entre o planejamento e a ação (OLIVEIRA, 2008; VASCONCELLOS, 1982; TAVARES, 1991).

b) Diagnóstico ambiental

O ambiente pode ser definido como o conjunto de todos os fenômenos externos à organização que influenciam direta ou potencialmente suas operações. O ambiente organizacional é dividido em externo e interno, representando os componentes que se encontram, respectivamente, fora e dentro da estrutura organizacional, mas em constante interação.

A análise do **ambiente externo**, também chamada de diagnóstico estratégico ou auditoria de posição, normalmente segue o modelo SWOT. Esta análise busca identificar os principais componentes ambientais e avaliá-los quanto às oportunidades e ameaças que eles representam para a capacidade da organização atingir suas metas. As oportunidades são

variáveis externas e não controláveis que provocam uma situação favorável. As ameaças são condições externas e não controláveis que provocam uma situação desfavorável. A análise do ambiente externo ganhou sofisticação com as formulações de Porter (1980; 1985) sobre as cinco forças competitivas que influenciam a concorrência em determinada indústria, e também com a análise de cenários e da cadeia de valor (BULGACOV *et al.*, 2007; OLIVEIRA, 2008; CERTO & PETER, 2005).

O **ambiente interno** representa o conjunto de recursos à disposição da organização, como os recursos humanos (experiência, capacidades, conhecimentos), organizacionais (sistemas e processos, estratégias, cultura) e físicos (instalações, localização, redes de distribuição). A análise do ambiente interno completa o modelo SWOT e se concentra nos pontos fortes e fracos da organização. Os pontos fortes são as variáveis internas e controláveis que propiciam uma condição favorável para a organização. Os pontos fracos são as variáveis internas e controláveis que provocam uma situação desfavorável (WRIGHT, KROLL & PARNELL, 2007; OLIVEIRA, 2008).

c) Definição dos objetivos e metas

A definição dos termos objetivos e metas não é uniforme na literatura. Certo e Peter (2005, p.54) usam o termo objetivo “em referência às metas que a organização está tentando atingir”. Oliveira (2008, p.320) define objetivo como “alvo ou situação que se pretende chegar” e meta como uma “etapa que é realizada para o alcance do objetivo”. Wright, Kroll e Parnell (2007) diferenciam os objetivos gerais, fins genéricos desejados, dos objetivos específicos, versões mais restritas e quantificadas dos objetivos gerais. De qualquer forma, percebe-se que os objetivos são definidos em termos mais amplos do que as metas.

De acordo com Oliveira (2008), os objetivos representam uma ponderação dos objetivos de seus dirigentes, refletem suas diferentes motivações, e devem ser, sempre que possível: hierárquicos, dispostos em uma escala hierárquica; quantitativos, expressos de forma quantitativa; realistas, devem surgir da análise dos pontos fortes e fracos e das oportunidades e ameaças do ambiente; consistentes; claros, entendidos e escritos, para permitir uma maior amplitude de controle; comunicados; e operacionais.

Tavares (1991) afirma que as principais funções dos objetivos seriam orientar a ação, definir o ritmo dos negócios, motivar as pessoas e facilitar a avaliação de desempenho. O autor afirma também que

o cumprimento eficaz de uma missão depende de como a organização formula seus objetivos. Os objetivos devem decompor a missão em atividades que a organização pretende desenvolver para atender às demandas sociais e econômicas de seu ambiente (TAVARES, 1991, p.152).

d) Formulação da estratégia

Para Certo e Peter (2005, p.69), a formulação de estratégias implica “determinar cursos de ação apropriados para alcançar objetivos”, o que inclui as atividades de análise, planejamento e seleção das estratégias. Segundo Oliveira (2008, p.179),

Sejam quais forem os objetivos, desafios e metas estabelecidos, as empresas formulam estratégias para o seu alcance. Essas estratégias correspondem a procedimentos e dispositivos que a empresa deve usufruir da maneira mais adequada possível para a sua realidade atual.

Este autor afirma também que, para a formulação de estratégias, devem-se considerar três aspectos: a organização, com seus recursos, pontos fortes e fracos, missão e objetivos; o ambiente, em constante mutação, com suas oportunidades e ameaças; e a integração da organização e seu ambiente. As estratégias são formuladas com base nos objetivos estabelecidos, na realidade identificada na análise ambiental, na missão e na cultura da organização (OLIVEIRA, 2008).

Assim, nesta etapa os dirigentes da organização devem definir as atividades a serem desenvolvidas para que a organização aproveite as oportunidades do ambiente e neutralize as ameaças, sem descuidar de sua missão e sua visão de futuro. Segundo Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), nesta etapa reside a grande falácia do planejamento estratégico, pois a formalização do processo não garante que surgirão boas estratégias, nem mesmo que alguma estratégia será criada. Porém, Tavares (1991) afirma que os conhecimentos adquiridos nas fases anteriores levarão a uma redução progressiva das alternativas estratégicas, até chegar naquela que melhor atenda à organização, conforme a avaliação de seus dirigentes. Para Oliveira (2008), a seleção da estratégia que vai ser implementada sofre influência das expectativas dos dirigentes quanto ao futuro da organização e seu futuro profissional, pois eles podem estar mais propensos a correr riscos ou ser avessos a mudanças.

e) Implementação da estratégia

Esta é a etapa em que a estratégia deve ser posta em prática, e é nesta etapa em que surgem as maiores dificuldades. Os dirigentes devem levar em conta, durante a implementação, diversos fatores relacionados à estrutura e aos processos da organização,

assim como à sua cultura e às mudanças que a estratégia irá provocar. Vários deles já foram levados em consideração durante a elaboração estratégica, mas é durante a implementação que os planos formulados têm seu contato com a realidade da organização e do ambiente.

De acordo com Wright, Kroll e Parnell (2005, p.267),

As estratégias de sucesso não só devem ser bem formuladas, mas também precisam ser implementadas com eficácia. A implementação estratégica eficaz requer que os administradores considerem várias questões importantes. As principais delas são como a organização deve ser estruturada para colocar em prática sua estratégia e de que modo variáveis como liderança, poder e cultura organizacional devem ser administradas para possibilitar que os funcionários da empresa trabalhem juntos para realizar os planos estratégicos da empresa.

Certo e Peter (2005) definem cinco tarefas para a implementação estratégica: análise das mudanças provocadas pelas estratégias; análise da estrutura organizacional; análise da cultura organizacional; seleção de uma abordagem para a implementação; e implementação da estratégia e avaliação dos resultados.

De acordo com Thompson Jr. e Strickland III (2000, p.311),

Depois que os gerentes tomam a decisão sobre determinada estratégia, a próxima prioridade é convertê-la em ação e bons resultados. (...) a implementação da estratégia é principalmente uma atividade orientada para as operações, que gira em torno do gerenciamento de pessoas e processos de negócios. (...) a implementação bem-sucedida da estratégia depende da supervisão, da motivação e do trabalho através de outros, para criar uma afinidade muito forte entre como a organização opera o seu negócio e as necessidades para uma boa execução da estratégia.

Assim, a implementação faz com que a estratégia tenha seu verdadeiro teste em contato com a realidade organizacional e ambiental.

f) Controle e avaliação

Para Oliveira (2008), a avaliação é a etapa em que é feita a verificação se a estratégia implementada está proporcionando o alcance dos objetivos estabelecidos, enquanto que o controle é a função do processo administrativo que procura medir e avaliar o desempenho e o resultado das ações em comparação com padrões previamente estabelecidos, buscando realimentar os tomadores de decisão para que sejam corrigidos ou reforçados os desempenhos verificados. A função do controle estratégico é acompanhar o desempenho do sistema e comparar as situações previstas e alcançadas, principalmente com relação aos objetivos e metas, que possibilite uma avaliação da estratégia adotada. Assim, o objetivo final do controle estratégico é a geração de informações sobre o andamento da estratégia global da empresa, avaliando seu desempenho e as relações da empresa com o ambiente.

Para Certo e Peter (2005), controlar é fazer com que algo ocorra da forma como foi planejado, e para isso os administradores devem conhecer com clareza os resultados esperados. Geralmente o controle é feito em três etapas: medição do desempenho, comparação com o padrão esperado e correção para garantir que o padrão seja alcançado. O controle estratégico se concentra no monitoramento e avaliação do processo de administração estratégica, para garantir que os resultados planejados se tornem realidade, ajudando os gestores a atingir as metas e objetivos propostos.

De acordo com Wright, Kroll e Parnell (2007, p.339),

O controle estratégico consiste em determinar em que medida as estratégias da organização são eficazes para atingir seus objetivos. Se os objetivos gerais e específicos não estão sendo atingidos como o planejado, a função do controle é modificar as estratégias da empresa ou sua implementação, de modo a melhorar a capacidade da organização para atingir seus objetivos.

Para estes autores, o enfoque do controle estratégico deve ser interno e externo. Para que o processo de controle estratégico seja eficaz, os gestores precisam decidir quais elementos da organização e do ambiente devem ser monitorados, avaliados e controlados, estabelecendo-se padrões para que possa ser feito o acompanhamento do desempenho real da organização. Esses passos são fortemente influenciados pela missão institucional e pelos objetivos definidos anteriormente (WRIGHT, KROLL & PARNELL, 2007).

De acordo com Tavares (1991), a avaliação e o controle fecham o ciclo do planejamento e servem para indicar até que ponto as ações estão apropriadas ou não ao alcance dos objetivos e metas estipulados. Para este autor, “o controle envolve o estabelecimento de procedimentos capazes de corrigir o processo decisório, indicando onde e quando intervir, para que o planejamento possa seguir seu curso apropriado” (TAVARES, 1991, p.193).

2.2.3 Planejamento no setor público

O planejamento governamental é influenciado por uma longa cadeia de pensadores, sociólogos e filósofos que remonta ao século XVI. Friedmann (2006) classifica os autores que escreveram sobre o planejamento em quatro categorias num contínuo, que vai do conservadorismo ao anarquismo. A primeira categoria é a da “análise de políticas”, mais conservadora, em que seus integrantes acreditam que podem identificar e calcular com precisão as melhores soluções, usando as técnicas matemáticas apropriadas. Nesta categoria,

segundo Pagnussat (2006, p.10), “o planejamento caracteriza-se como uma forma de tomada de decisão antecipada, um processo cognitivo que utiliza a razão técnica para explorar e avaliar possíveis linhas de ação”. Estão incluídos neste grupo os autores ligados à análise de sistemas, à economia neoclássica (e suas vertentes na economia do bem-estar e na ciência política) e à administração pública, como Neumann, Morgenstern, Ackoff, Keynes, Hayek, White, Crozier e Downs, entre vários outros (FRIEDMANN, 2006; PAGNUSSAT, 2006).

A segunda categoria é a da aprendizagem social, em que os autores atribuem relevância à ação, pois o conhecimento que deriva da experiência valida-se na prática e é, portanto, parte da ação. Esta categoria centra sua atenção nos processos sociais e destaca a importância do diálogo para a prática social. O autor inclui nesta categoria autores clássicos de administração, como Taylor, Follet e Mayo, e do desenvolvimento organizacional, como Lewin, Bennis, Lawrence, Lorsch, Argyris e Schön (FRIEDMANN, 2006; PAGNUSSAT, 2006).

A terceira corrente é a da reforma social, que assume papel central na teoria do planejamento, pois é o berço da concepção moderna de planejamento, e agrupa várias linhas da teoria sociológica, como a escola histórica alemã, a economia institucional e o pragmatismo. Para os autores desta categoria, o planejamento significa a aplicação do conhecimento científico aos assuntos públicos, tendo o Estado o papel de conduzir ou fazer a mediação desse processo. Eles buscavam o lugar do planejamento na sociedade e os recursos para institucionalizá-lo, e com isso desenvolveram modelos de racionalidade social e de controle social. Entre os autores desta escola estão Saint-Simon, Comte, Durkheim, Weber, Veblen, Commons, Dewey e outros (FRIEDMANN, 2006; PAGNUSSAT, 2006).

A última categoria é a da mobilização social, situada no outro extremo do contínuo, e agrupa autores ligados ao marxismo, utopismo e anarquismo, que buscaram a transformação social e a transcendência das relações de poder. Entre os autores desta corrente estão Marx, Engels, Gramsci, Castells, Owen, Proudhon e Bakunin (FRIEDMANN, 2006; PAGNUSSAT, 2006).

A gênese histórica do planejamento no setor público, como ação concreta, é datada aproximadamente por duas ocorrências singulares: a revolução russa de 1917 e a crise econômica que iniciou em 1929. A revolução russa favoreceu a aplicação do planejamento governamental centralizado, com os planos quinquenais, a cargo do Estado, agora nas mãos do partido revolucionário, e suas comissões de planejamento. No mundo capitalista, a crise

enfraqueceu a hegemonia do pensamento liberal, principalmente quanto ao “Estado mínimo”, favorecendo a aplicação das ideias keynesianas sobre a necessária intervenção do Estado na economia e outras áreas sociais. Com isso, cresceu o papel do Estado nos países capitalistas, inclusive os latino-americanos, principalmente depois da Segunda Guerra Mundial (PAGNUSSAT, 2006).

Na América Latina, o planejamento governamental esteve associado às tentativas de superar o atraso econômico e social, com grande esforço da CEPAL¹⁴ em formular teorias para explicar o subdesenvolvimento e incentivar a prática do planejamento governamental. No Brasil, o Estado assumiu várias atividades ligadas à área econômica, principalmente ao projeto de desenvolvimento industrial. Com a crise econômica que se instalou nos anos 1970, as idéias liberais voltaram com força, levando a reformas radicais do Estado nos países em desenvolvimento nos anos 1980, que em alguns casos perdem a capacidade de planejamento de médio prazo. O fracasso das propostas neoliberais, constatada nos anos 1990, recoloca em pauta a necessidade de intervenção estatal, principalmente na regulação, coordenação econômica e planejamento (PAGNUSSAT, 2006).

De acordo com Matias-Pereira (2009, p.119),

O Estado tem a função explícita de planejamento. O planejamento governamental, portanto, além de um instrumento de ação pública, deve ser visto como uma imposição constitucional. Isso está explícito na Constituição Federal de 1988, por meio de vários dispositivos, que lhe conferem caráter imperativo, ao estabelecer a obrigatoriedade de formulação de planos, de forma ordenada e seqüencial, para viabilizar o alcance dos objetivos previamente estabelecidos, que buscam o atingimento do progresso econômico e social.

No Brasil, a primeira tentativa de planejamento remonta ao período da República Velha, no final do séc. XIX, com o chamado Plano de Viação. Somente a partir dos anos 1930 surgem iniciativas mais abrangentes de planejamento. Desde essa década até os dias de hoje podem ser distinguidas quatro fases de planejamento governamental: nas décadas de 30 e 40, de caráter orçamentário; nas décadas de 50 a 70, de caráter desenvolvimentista; na década de 80 e início dos anos 90, com o objetivo de estabilização econômica; e a partir do final dos anos 90, com os avanços na elaboração do Plano Plurianual (PPA), que permitiram a retomada do planejamento (PAGNUSSAT, 2006; ALMEIDA, 2006; PARES & VALLE, 2006; SOUZA, 2004).

¹⁴ Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, órgão das Nações Unidas (ONU).

Para Lima (2010), o Governo brasileiro abandonou nos anos 80 e 90 a prática do planejamento, em decorrência das dificuldades econômicas pelas quais passava o país. Em texto de 2003, Lima (2010, p.2) afirma que

É generalizado, entre os dirigentes e quadros técnicos de instituições do Setor Público – e mesmo de Organizações Não Governamentais - um certo sentimento de frustração com o desprestígio que, nos últimos anos, acometeu o Planejamento, como ferramenta de Governo e Gestão, em resposta aos padrões de eficácia esperados e crescentemente exigidos pela Sociedade. Como testemunho desta afirmação vale recordar a manifestação recente de um integrante do primeiro escalão da atual Administração Federal, opinando publicamente que, nos últimos dez anos, o País viveu um prolongado “apagão de planejamento”.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um sistema de planejamento e orçamento em que o PPA se articula com a execução dos orçamentos anuais e com os instrumentos de controle fiscal. Uma década mais tarde, mudanças normativas com orientação para a gestão por resultados propiciaram a integração plano-orçamento, por meio de programas formulados com origem em problemas ou demandas da sociedade (PAGNUSSAT, 2006; ALMEIDA, 2006; PARES & VALLE, 2006; SOUZA, 2004).

O PPA, que sintetiza o planejamento de médio prazo do Governo brasileiro (horizonte de quatro anos), utiliza concepções baseadas em três metodologias de planejamento: o planejamento estratégico situacional (PES), de Carlos Matus; o enfoque do Quadro Lógico (*logical framework approach*), desenvolvido pela Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID); e o Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos (ZOPP – *ZielOrientierte ProjektPlanung*), desenvolvido pela Agência Alemã de Cooperação Técnica (GTZ) (PAGNUSSAT, 2006; ALMEIDA, 2006). Para Pagnussat (2006, p.19),

A sistemática de elaboração do PPA brasileiro incorporou os elementos da fundamentação teórica, os princípios e o enfoque metodológico e valeu-se de uma integração dos métodos. O PES é apropriado para reforçar a preocupação com a visão estratégica, com a gestão e a participação dos diversos atores sociais. A organização dos programas segue a estrutura do Quadro Lógico, e o processo de elaboração segue os passos do ZOPP, com a identificação e análise dos problemas e a seleção dos projetos para enfrentamento das causas dos problemas.

De acordo com Matus (2006), o PES é ao mesmo tempo um método de planejamento e uma forma de governo, pois pode ser utilizado como uma ferramenta para planejar e também articular a relação do Estado com a sociedade. Planejar está associado à idéia de preparação e controle do futuro e, segundo Matus, os métodos tradicionais de planejamento não conseguem dar conta da complexidade da realidade social, pois são deterministas e se baseiam em uma perspectiva de causa-efeito, e não de iniciativa-resposta. O

jogo social possui contornos nebulosos, em que cada sujeito concebe a realidade de acordo com sua posição e age conforme essa explicação situacional. Todos os atores agem em resposta à interação com os demais atores, que fazem seus planos e tentam interferir na realidade (MATUS, 2006; PAGNUSSAT, 2006).

A principal característica do PES é o chamado “triângulo de governo”, que representa a ação do governo em três dimensões: projeto de governo, governabilidade e capacidade de governo. O projeto de governo refere-se ao conteúdo da proposta de governo, mais especificamente à seleção dos problemas e à definição de como enfrentá-los. A governabilidade corresponde ao grau de controle que o governo possui das circunstâncias externas, ao peso das variáveis que o governo controla (ou não) e à capacidade de articular alianças e parcerias. A capacidade de governo corresponde à capacidade pessoal e institucional de governo e à capacidade de formular projetos e políticas (MATUS, 2006; PAGNUSSAT, 2006). Para Pagnussat (2006, p.22), “o método PES, sem dúvida, tem particular validade e excepcionalidade de resultados no setor público (...), mas sua influência no planejamento governamental brasileiro é recente”. Uma versão simplificada do PES, o Método Altadir de Planejamento Popular (MAPP) foi aplicada nas organizações sindicais do Brasil, e é voltado para o planejamento tático/operacional em nível local, buscando viabilizar o planejamento por meio da organização e do comprometimento popular com a resolução dos problemas enfrentados (PAGNUSSAT, 2006).

O enfoque do Quadro Lógico é uma metodologia de planejamento de programas e projetos por meio de um processo estruturado, que tem como resultado um documento na forma de uma matriz 4x4, o Quadro Lógico (QL). O QL é elaborado sucessivamente num processo de estruturação dos elementos mais importantes de um projeto. É de ampla utilização em vários países e serviu de base para o desenvolvimento de outras metodologias, mas, para ser eficaz, deve ser complementado por outros instrumentos e integrado a um sistema mais amplo de gerenciamento. O ZOPP é um melhoramento do QL, que incluiu um melhor desenvolvimento metodológico, por meio de fases e etapas, e novos elementos, principalmente na etapa de análise, anterior à elaboração do projeto. Além disso, o ZOPP utiliza o QL de forma participativa, com técnicas de trabalho denominadas “moderação”, melhorando a compreensão e a comunicação entre os envolvidos (PAGNUSSAT, 2006; PFEIFFER, 2006).

Alguns autores elaboraram modelos de planejamento estratégico especificamente para o setor público, como Allison e Kaye (*Strategic planning for nonprofit organization: a practical guide a workbook*, 1997), Rowley, Lujan e Dolence (*Strategic change in colleges and universities*, 1997) e Bryson (*Strategic planning for public and nonprofit organizations*, 1995). O modelo mais conhecido é o proposto por Bryson (1995 *apud* LIMA, 2003, p.118-119), composto por dez passos:

- Passo 1: acordo inicial sobre o processo de planejamento estratégico;
- Passo 2: esclarecimento das atribuições organizacionais e identificação dos mandatos da organização;
- Passo 3: desenvolvimento da missão e dos valores da organização pelos colaboradores;
- Passo 4: avaliação do ambiente interno (pontos fortes e fracos) e do ambiente externo (oportunidades e ameaças);
- Passo 5: identificação dos problemas estratégicos que a organização se depara;
- Passo 6: formulação das estratégias para gerenciar os problemas estratégicos;
- Passo 7: revisão e adoção de um plano ou planos estratégicos;
- Passo 8: estabelecimento de uma visão organizacional efetiva para o futuro;
- Passo 9: desenvolvimento de um sistema efetivo para implementação do processo;
- Passo 10: reavaliação das estratégias e do processo de planejamento estratégico.

Para Lima (2003, p.121), os modelos propostos não possuem grandes diferenças entre si. Afirma o autor:

Percebe-se uma relação muito estreita entre os planos apresentados por Allison e Kaye (1997), Rowley, Lujan e Dolence (1997) e Bryson (1995), de fato nenhuma diferença substancial ao objetivo fim do planejamento estratégico foi abordada. As diferenças maiores apontaram para as terminologias utilizadas pelos autores, o que leva para uma tendência de consenso entre os autores, configurando em um modelo geral de planejamento estratégico.

Assim, em que pesem as diferentes terminologias, as etapas a serem seguidas nos modelos apresentados para os setores público e privado são bastante semelhantes e deverão ter como resultado a definição da estratégia a ser seguida. No setor público é mais comum o planejamento estratégico iniciar pela definição das orientações estratégicas, em grande parte definidas por suas atribuições legais (TAVARES, 1991).

O planejamento governamental foi construído sobre o conhecimento acumulado em mais de um século de iniciativas que abordaram, em sua grande maioria, os planos de atuação econômica do Governo e as formas de aplicação e financiamento do gasto público. O planejamento governamental fornece as diretrizes para a atuação dos órgãos públicos, mas os planejamentos estratégicos realizados no âmbito de cada órgão tendem a estar mais fortemente associados ao modelo de planejamento estratégico empresarial. Como exemplos, podem ser citados o planejamento estratégico da Secretaria-Geral da Presidência da República

(SGPR), do Tribunal de Contas da União (TCU) e do próprio Banco Central do Brasil, tratado no próximo item.

Sobre o planejamento estratégico da SGPR, Marcelino (2002, p.111) afirma que

A metodologia adotada para a realização dos “Encontros de Planejamento e Administração Estratégica da DGA/SGPR” consistiu na definição da missão e dos objetivos, na análise dos ambientes interno e externo, na definição de diretrizes estratégicas e no desenvolvimento de programas, projetos, metas e ações que foram implementados no período de 1995 a 1998.

No TCU (2010, p.10-11), o planejamento estratégico segue uma metodologia similar:

Na fase de formulação do plano estratégico, são delineados os objetivos institucionais para se cumprir a missão e alcançar a visão de futuro da organização, a partir de questões identificadas numa detalhada análise de ambiente. Assim, o plano estratégico deve contemplar os objetivos e iniciativas estratégicos e as relações de causa-efeito entre tais objetivos, bem como a análise dos ambientes interno e externo e o referencial estratégico da organização (negócio, missão e visão de futuro).

2.2.4 Planejamento estratégico no Banco Central do Brasil

Além de participar do planejamento governamental, o Banco Central do Brasil (BCB) elabora seu planejamento institucional por meio da definição das orientações estratégicas e da elaboração dos planos de ação, compostos pelas atividades e projetos a cargo das unidades (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2010h). As primeiras tentativas de institucionalizar o planejamento na organização datam dos anos 1970. Entre os anos 1975 e 1976, em conjunto com a Fundação Getulio Vargas, foi elaborado e implementado o planejamento organizacional, que se resumiu aos aspectos estruturais e buscou estabelecer a organização administrativa da organização (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2010a).

Somente em 1988, no “1º Encontro de Dirigentes”, realizado em Brasília no período de 29 de abril a 1º de maio, o planejamento estratégico do BCB começou a ser delineado, com a participação do Presidente, Diretores, Chefes de Departamento e Delegados Regionais¹⁵. O objetivo do encontro foi definir diretrizes e propor linhas de ação para nortear o desenvolvimento de projetos e favorecer o comprometimento dos participantes, considerado

¹⁵ Até meados da década de 1990, as nove unidades descentralizadas localizadas fora de Brasília (DF) eram denominadas Delegacias Regionais, e seus gerentes, Delegados Regionais.

um dos principais obstáculos para o sucesso das ações. Foram definidos a missão e os objetivos da organização (CAFRUNI, 1993; BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2010c):

Missão:

Ser o agente da sociedade para assegurar o equilíbrio monetário.

Objetivos:

- 1) Zelar pela adequada liquidez da economia;
- 2) Manter as reservas internacionais do País em nível adequado;
- 3) Estimular a formação de poupança, em níveis adequados às necessidades de investimento do País; e
- 4) Assegurar a estabilidade e o aperfeiçoamento do Sistema Financeiro Nacional.

Considerando que a missão institucional do Banco Central do Brasil é em grande parte determinada pelas suas atribuições legais, pode-se considerar normal que a sua definição seja a primeira etapa do processo de planejamento estratégico da organização. Da mesma forma, Meirelles (1995) coloca a elaboração da missão institucional como a primeira etapa para o planejamento estratégico do BCB.

Em 1991 ocorreu o segundo encontro sobre o tema, denominado “Encontro de Administração Estratégica”, que novamente contou com a participação da alta administração. Neste encontro foi reafirmada a missão do BCB e feita apenas uma alteração de redação no quarto objetivo, que passou a ser “zelar pela estabilidade e promover o aperfeiçoamento do Sistema Financeiro Nacional”. Além disso, se verificou a primeira utilização da análise SWOT, ocasião em que foram identificadas as oportunidades e ameaças do ambiente externo e levantados os pontos fortes e fracos internos. Com base nessa análise foram elencadas as principais ações a serem implementadas, definindo-se prazos e áreas responsáveis pela implementação e execução (CAFRUNI, 1993; BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2010c). Porém, Meirelles (1995) afirma que a análise do ambiente foi feita de forma superficial, sem a elaboração de cenários e também sem a revisão e atualização do diagnóstico elaborado.

Depois desse encontro, o planejamento estratégico foi disseminado pelas Unidades e Delegacias Regionais do Banco, e cada área teve que elaborar sua missão e objetivos, balizados pela missão e objetivos da organização. Foi realizada, em dezembro de 1991, uma reunião com os Delegados Regionais em que foi definida a missão das Delegacias Regionais como “executar, nas respectivas jurisdições, as atividades necessárias ao cumprimento da missão institucional do Banco” (CAFRUNI, 1993; MEIRELLES, 1995).

Em pesquisa realizada em 1993, Cafruni (1993) apontou que 37,5% dos servidores pesquisados desconheciam o planejamento estratégico da Delegacia Regional em Belo Horizonte ou não compreendiam qual era a missão e os objetivos do BCB. O autor

chegou à conclusão de que isso ocorreu devido ao baixo número de servidores que participaram do encontro que definiu a missão e objetivos da Delegacia (menos de 20%) e às deficiências na comunicação interna da organização.

A primeira edição de 1992 do informativo Linha Direta¹⁶ trouxe um texto explicativo sobre o planejamento estratégico que afirmava que “a finalidade do planejamento estratégico de um componente qualquer é discutir e determinar sua missão e seus objetivos. A seguir são estabelecidas ações e definidos projetos, nos quais o componente se apóia para cumprir sua missão e objetivos” (BACEN, 1992a, *apud* MEIRELLES, 1995).

Salomão (1992, *apud* MEIRELLES, 1995, p.87) resume a metodologia de planejamento adotada pelo BCB na época:

A metodologia adotada pelo Banco Central para a operacionalização do Planejamento Estratégico (...) está centrada em quatro pontos básicos: 1) no estabelecimento da missão e dos objetivos, propiciando direção e consistência às ações empreendidas; 2) na elaboração de planos de trabalho, consubstanciado no rol de projetos voltados para a melhoria da qualidade e produtividade; 3) na participação do corpo gerencial em todo o processo de reflexão, discussão e definição, gerando comprometimento; e 4) no acompanhamento efetivo da implementação dos projetos pela Diretoria, chefias de unidade e Depla¹⁷.

O autor salienta, entretanto, que o planejamento estratégico realizado pelo Banco Central do Brasil é mais tático/operacional do que estratégico, pois não é feita uma análise mais profunda das transformações do ambiente externo e seus impactos diretos na organização (SALOMÃO, 1992, *apud* MEIRELLES, 1995). Sobre a possibilidade de sucesso do planejamento estratégico no BCB, Salomão (1992, *apud* MEIRELLES, 1995, p.89) aponta que

Os encontros representam apenas o momento deflagrador do processo de planejamento, sendo que o seu sucesso dependerá, em grande parte, da continuidade, do envolvimento de todo o funcionalismo e da institucionalização do planejamento como função inalienável do gerente.

Para Meirelles (1995), de 1991 a 1995 as revisões efetuadas no planejamento estratégico da instituição não foram significativas, e que o esforço estava sendo no sentido de garantir o funcionamento do processo de planejamento, que envolve a reavaliação da missão e objetivos e a elaboração do planejamento operacional por parte das Unidades. Sobre o planejamento estratégico no BCB até 1995, o autor afirma que

¹⁶ Informativo semanal de circulação interna do Banco Central do Brasil.

¹⁷ Departamento de Planejamento, Orçamento e Organização, atualmente Departamento de Planejamento, Orçamento e Gestão (Depog).

Suas elaborações estratégicas se encontram ainda pouco articuladas e pouco institucionalizadas. Tanto é assim que o seu planejamento orçamentário não se vincula diretamente ao planejamento estratégico e este ainda não deu um passo decisivo para, através da administração e gestão estratégica, ser incorporado e disseminado no dia-a-dia da organização (MEIRELLES, 1995, p.169).

Segundo Meirelles (1995, p.173), o modelo de planejamento estratégico adotado na organização não era diferente dos modelos tradicionais descritos nos livros. E prossegue:

O modelo contempla a análise ambiental interna (pontos fortes e fracos), análise ambiental externa (oportunidades e ameaças), definição de missão, objetivos, metas, ações e estratégias. Contudo, definições de valores, filosofias e políticas não foram ainda contempladas. Ao mesmo tempo, não foi estabelecida a visão estratégica para o Banco Central, o que mostra um enfoque que privilegia o curto prazo em detrimento da construção futura da organização.

Ainda de acordo com Meirelles (1995, p.175),

No Banco Central, os processos de elaboração estratégica não vêm merecendo a dedicação e a continuidade necessárias ao seu aperfeiçoamento e redirecionamento no desenrolar cíclico. Embora a elaboração estratégica de 1991 previsse [sic] etapas de reavaliação e redefinição de planos, prioridades e ações propostas, as revisões do planejamento foram pouco mais do que meras reavaliações formais do que fora estabelecido.

Para Almeida (2000), as ações do planejamento estratégico não obedeceram a uma rotina de continuidade. Depois do Encontro de Administração Estratégica de 1991, as várias ações se desdobraram até 1995 com o acompanhamento dos planos operacionais das Unidades da organização. Porém, “os anos de 1996 e 1997 experimentaram uma paralisação das atividades de planejamento estratégico (o que não significou que as unidades fossem impedidas de realizar atividades de planejamento)”, pois a organização desenvolveu, com uma consultoria externa, um projeto conhecido internamente como “modernização organizacional”, tendo como um dos objetivos a definição de uma nova estrutura (ALMEIDA, 2000, p.188).

Em 1998 foi realizado novo encontro estratégico, que redefiniu a missão e os objetivos estratégicos da organização (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2010b):

Missão:

Assegurar a estabilidade do poder de compra da moeda nacional

Objetivos estratégicos:

- 1) Promover o aperfeiçoamento do Sistema Financeiro;
- 2) Atuar no mercado internacional de capitais, na gestão do passivo externo;
- 3) Rever o relacionamento com organismos multilaterais de desenvolvimento;
- 4) Aperfeiçoar a administração do meio circulante;
- 5) Aperfeiçoar as políticas de natureza administrativa;
- 6) Aperfeiçoar a política de comunicação do Banco.

A partir de 2001 o processo de planejamento se tornou regular, apresentando as orientações estratégicas da Diretoria, para um período de dois anos, que subsidiam a elaboração dos “planos de ação” das Unidades. Os planos de ação previam a definição de: a) responsáveis; b) periodicidade e prazos para atividade; c) detalhamento de indicadores de gestão (unidade de medida, fórmula de cálculo, fonte de informação, índice base apurado em período anterior e periodicidade de apuração) e de metas (propósito, valor e prazo); e d) definição dos recursos necessários (humanos, tecnológicos, materiais e orçamentários/financeiros) (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2010i, p.1).

A determinação de fazer o planejamento e a revisão das orientações estratégicas anualmente ajudou a tornar a ferramenta parte da cultura gerencial da organização e a sensibilizar os gestores da sua importância. Para Tavares (1991, p.68), “é imprescindível que todos conheçam o significado de cada um dos termos mais usuais do planejamento, além de compartilharem e de chegarem a um consenso sobre suas ações”. Nesse sentido, foi elaborado um Glossário de Planejamento e Gestão com os principais termos usados no planejamento estratégico, que mais tarde também recebeu os termos da gestão por competências e da gestão de projetos (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2010j).

O Voto BCB 214 de 2001, que estabeleceu as orientações estratégicas para o período 2001-2002, levando em consideração as orientações estratégicas do Governo Federal no PPA 2000-2003, enfatizava a necessidade de realização regular e tempestiva do planejamento institucional no âmbito do Banco Central do Brasil e o subseqüente desdobramento em planos de ação das unidades. Neste ano foi redefinida a missão organizacional: Assegurar a estabilidade do poder de compra da moeda e do Sistema Financeiro Nacional. Também nesta ocasião foi definida pela primeira vez a visão de futuro da organização:

O Banco Central do Brasil será, nos próximos cinco anos, reconhecido pela sociedade brasileira e comunidade internacional por sua eficácia na manutenção da estabilidade do poder de compra da moeda e do Sistema Financeiro Nacional

A necessidade de alinhamento com as diretrizes do PPA e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) foi fator que teve grande influência no processo de planejamento, e a modernização da função planejamento foi tomada como imprescindível pela organização:

não é mais possível nem admissível que o Banco Central do Brasil continue a adiar a adoção e utilização de uma metodologia de gestão compatível com o novo momento e com as suas responsabilidades, de forma a viabilizar a sua inserção no novo ambiente da gestão pública. Isso inclui, em toda a sua plenitude, o exercício

permanente do ciclo básico da gestão estratégica, qual seja: orientar, planejar, agir e conformar os resultados.

Para tanto é imprescindível a adoção de uma **metodologia de gestão** com foco estratégico (...), compreendendo a sua definição (escolha), implementação (desenvolvimento de ferramentas de apoio, em especial as informatizadas) e implantação (início de utilização) (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2010d, p.1-2, grifo no original).

O processo de planejamento, além de cumprir as disposições legais quanto ao PPA e à LDO, possibilitaria também “a aferição do desempenho organizacional, o que tem sido objeto de cobranças pelos órgãos de controle internos (Deaud¹⁸ e auditores independentes) e externos (Secretaria Federal de Controle e Tribunal de Contas da União)” (SINAL, 2010a).

A dificuldade em atender às solicitações dos órgãos de controle sobre o desempenho da organização foi atribuída à falta de uma tecnologia de gestão: “em muitos casos, pela falta de uma **metodologia de gestão**, os dados e informações solicitadas não estão prontamente disponíveis, demandando trabalhosos e, às vezes, demorados e repetitivos levantamentos” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2010d, p.2, grifo no original). Assim, pode ser percebida a pressão por uma melhor aferição do desempenho organizacional, tanto de origem interna quanto externa, que o planejamento estratégico deve ser capaz de proporcionar.

Buscando evitar novas interrupções no processo de planejamento e fazer com que a revisão das orientações estratégicas preceda a elaboração da proposta orçamentária, o Voto BCB 56/2002 tentou estabelecer um calendário anual permanente com as seguintes etapas: revisão das definições estratégicas pela Diretoria na segunda quinzena de fevereiro; revisão do planejamento tático/operacional das unidades até o final de março; e elaboração da proposta orçamentária até o final de abril. Também foi sugerida a definição dos valores organizacionais.

Em 2002 foi feita uma alteração na redação da missão, que passou a ser: “Assegurar a estabilidade do poder de compra da moeda e a solidez do sistema financeiro nacional”. Pela primeira vez foram definidos os valores organizacionais:

- 1) Ética;
- 2) Excelência;
- 3) Espírito empreendedor;
- 4) Compromisso com a instituição;
- 5) Espírito de equipe.

¹⁸ Antiga denominação da Auditoria Interna do Banco Central do Brasil, atualmente Audit.

Em 2003 foi aperfeiçoado o modelo do “plano de ação”, buscando conectar as Unidades ao planejamento global, por meio do desdobramento da missão institucional em macroprocessos, e depois nas atividades das Unidades. O plano de ação congrega todas as ações da Unidade e consolida o conjunto de ações emanado do planejamento estratégico, tático e operacional. Contempla a dimensão permanente (planejamento operacional, por meio do Plano Anual de Atividades) e a dimensão situacional (planejamento estratégico e tático, consolidado no Plano de Melhorias e Inovações) (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011b, p.24).

Pesquisa realizada em 2005, para compreender qual a percepção dos gerentes sobre a ferramenta e os motivos da resistência enfrentada em algumas unidades, forneceu importantes informações sobre as deficiências do processo de implantação e sobre a melhor forma de estruturar e dar coerência ao planejamento global da organização. Neste mesmo ano foi dada nova redação à visão de futuro da organização, que passou a ser:

Até 2010, o Banco Central do Brasil se consolidará como referencial de confiança e de excelência para a sociedade brasileira e comunidade internacional, por sua eficácia na manutenção da estabilidade do poder de compra da moeda e da solidez do sistema financeiro nacional.

No ano seguinte foi aprovado o Voto BCB 282/2006, que, baseado na pesquisa com o corpo gerencial sobre a situação do planejamento estratégico, sugeriu a contratação de empresa de consultoria para definir o modelo de gestão estratégica e aprimorar o processo de planejamento. Em documento elaborado em 2006 é afirmado que

O planejamento assume, portanto, importante papel como instrumento de gestão das organizações públicas, especialmente se elaborado com base em análise dos ambientes interno e externo, na construção de cenários e no estabelecimento de diretrizes, metas e indicadores para orientar a ação gerencial (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2010k, p.2).

Em 2009 foram definidas as orientações estratégicas da Diretoria para o período 2010-2014, que ficaram estabelecidas como:

Missão:

Assegurar a estabilidade do poder de compra da moeda e um sistema financeiro sólido e eficiente.

Visão de futuro:

O Banco Central, por sua atuação autônoma, pela qualidade dos seus produtos e serviços, assegurada pelos seus processos de gestão e pela competência dos seus servidores, será reconhecido cada vez mais como instituição essencial à estabilidade econômica e financeira, indispensável ao desenvolvimento sustentável do Brasil.

Valores organizacionais:

- 1) Ética;
- 2) Excelência;
- 3) Compromisso com a instituição;
- 4) Foco em resultados;
- 5) Transparência;
- 6) Responsabilidade social.

Em dezembro de 2009 foi dado início ao Projeto Mais, que busca dar um salto de qualidade na gestão do BCB, com quatro frentes de atuação: planejamento, processos, projetos e cultura (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2010f). Foi firmado contrato com a empresa de consultoria *Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG)*, do consultor Vicente Falconi Campos, para trabalhar com a Frente de Planejamento do Projeto Mais e auxiliar a organização a alinhar e conectar seu gerenciamento estratégico, tático e operacional e a adequar seus processos e estruturas para a obtenção dos resultados esperados (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2010e).

A comunicação das ações estratégicas também está sendo trabalhada de forma mais intensa. Foi iniciada no dia 24 de maio de 2010 a campanha “Planejamento estratégico – juntos na mesma direção”, que busca disseminar internamente as orientações estratégicas da organização (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2010f). Na edição de junho/2010 do informativo InfoMais Executivo¹⁹, a seção sobre a Frente Planejamento comunicava o encerramento da primeira etapa da campanha de comunicação:

A primeira etapa da campanha de divulgação do Planejamento Estratégico chegou ao fim. O objetivo da fase era disseminar informações a respeito das orientações estratégicas, que foram revisadas no início do ano. (...) Para a segunda fase da divulgação, o objetivo é reforçar a disseminação, mas também promover uma ligação entre o dia a dia do servidor e o Planejamento Estratégico do BC e, com essa identificação, fortalecer o envolvimento com o PE (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2010g, p.1).

Em nota de fevereiro de 2011, foi comunicada a aprovação do Voto BCB 19/2011, que definiu mudanças na estrutura organizacional da organização:

Na última terça-feira, 25/1, por meio do Voto BCB 19/2011, a Diretoria Colegiada aprovou ajustes na estrutura organizacional do BC. Baseadas em estudos realizados no âmbito do Projeto Mais, as mudanças dão continuidade às iniciativas de aprimoramento da governança e dos processos de planejamento e gestão no Banco Central, com foco na excelência e nos resultados, bem como na sustentabilidade dos êxitos já alcançados pela instituição (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011c).

Quanto à área de planejamento, destaca-se a criação do Departamento de Planejamento, Orçamento e Gestão (DEPOG), reunindo as atividades do DEPLA, da

¹⁹ Informativo mensal de circulação interna que aborda assuntos relativos ao Projeto Mais.

Gerência Especial de Projetos (GEPRO) e da DEPES/GESPE (Gerência de Soluções Corporativas em Gestão de Pessoas, vinculada ao Departamento de Gestão de Pessoas). Segundo a nota, “A centralização das atividades relativas a metodologias e ferramentas de gestão em uma única unidade evidencia a orientação da Diretoria Colegiada de continuar e aprofundar o amadurecimento gerencial do BC” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011c).

2.3 A transposição de tecnologias gerenciais e a redução gerencial

No campo da administração existe carência de modelos de estudo construídos para o contexto nacional, sendo que grande parte das teorias que orientam os estudos na área são de origem norte-americana (SERVA, 1992; BERTERO & KEINERT, 1994; VERGARA, 2006). Segundo Bergue (2009), a transposição de tecnologias gerenciais pode ser subdividida, para fins de estudo, nos processos de apropriação e de absorção. Alguns modelos conseguem dar respostas parciais sobre o fenômeno, principalmente sobre a apropriação, ficando em segundo plano a absorção. Buscando suprir essa lacuna, Bergue (2009; 2010) desenvolveu um modelo de análise que trata dos processos de apropriação e absorção, com maior ênfase ao segundo. Esse modelo foi denominado redução gerencial, pois foi do conceito de redução sociológica de Guerreiro Ramos. O objetivo desta seção é apresentar as principais abordagens sobre a apropriação e absorção de tecnologias gerenciais, as críticas feitas sobre elas, e descrever o modelo da redução gerencial.

2.3.1 Transposição de tecnologias gerenciais

De acordo com Abrahamson (1991), tecnologias gerenciais são prescrições para desenhar a estrutura e a cultura organizacional, que fazem a intermediação entre as “entradas” e “saídas” gerenciais. Para Bergue (2009), as tecnologias de gestão são objetos culturais de fundo instrumental, compostos de conceitos articulados de forma coerente e que buscam melhorar o desempenho organizacional. Mais especificamente, Bergue (2009, p.134) define tecnologia gerencial como “um arranjo específico de conceitos operacionalizados, com vistas à intervenção sobre uma realidade percebida”.

Para Mattos (2003, p.47), “grassa, nos meios literários da área de administração, uma perturbadora ambiguidade em que se confundem os termos teoria, técnica e, mais recentemente, tecnologia de gestão”. O autor analisa esses conceitos em relação ao *continuum*

“preparação para ação – distanciamento da ação”. A teoria estaria mais próxima do segundo polo, pois expressa intenção sistematizadora de conhecimento e tenta fugir de referências a fatos e situações singulares. A técnica estaria mais próxima do primeiro polo, e é definida como a descrição normativa da ação. A tecnologia de gestão pretende aproximar os dois polos e é definida como o jogo de linguagem teórica que se dirige para ação gerencial. Para o autor, a expressão “tecnologia de gestão” surge porque muitas técnicas são precedidas ou justificadas por teorias.

A transposição de tecnologias gerenciais é subdividida, neste estudo, nos processos de apropriação e absorção. A apropriação é uma sucessão de fases que promove a entrada de tecnologia gerencial na organização, enquanto que a absorção é o processo que promove a integração desse conteúdo gerencial ao sistema de gestão da organização (BERGUE, 2009).

As tecnologias gerenciais servem ao propósito de aperfeiçoar o desempenho organizacional e apresentam peculiaridades que devem ser levadas em consideração para que sejam capazes de contornar deficiências, insuficiências e prover soluções criativas que conduzam a bons resultados. No cenário empresarial, na medida em que o Brasil se insere na ordem econômica global, aumentam as pressões para a adoção de práticas gerenciais vistas como mais modernas, que capacitem as empresas locais a competir nesse novo contexto (ARAÚJO, 2001; WOOD Jr. & CALDAS, 1999; BERGUE, 2009). Para Wood Jr. e Caldas (1999, p.55),

Se pressões econômicas reais agindo sobre as empresas de países periféricos como o Brasil determinam “o que deve ser feito” – modernização da gestão, aumento de produtividade, redução de custos, etc. – o discurso dominante, economicamente neoliberal e, do ponto de vista gerencial, permeado pela ideia de validade universal dos conceitos administrativos, aponta o “como deve ser feito”: a difusão de “modelos de excelência” que, presumidamente, poderiam ser transplantados dos países desenvolvidos para as nações emergentes.

A transferência de tecnologias de gestão é fenômeno comum entre organizações, mas quanto maior a diferença entre os contextos de origem e destino, maior o cuidado que deve ser tomado durante esse processo. A transferência pura e simples de modelos gerenciais pode ser frustrante e desastrosa, pois a sua adoção sem uma reflexão sobre a compatibilidade em relação ao conjunto de valores do sistema de gestão existente pode se tornar superficial e até prejudicial à organização (ARAÚJO, 2001; WOOD Jr. & CALDAS, 1999; BERGUE, 2009). Segundo Gaetani (2003), a propensão a adotar soluções prontas e de aparente fácil implementação é característica permanente no setor privado e “espasmódica” na esfera

pública. Nesta esfera, uma importante fonte de pressão para a adoção de novas tecnologias gerenciais foi a Administração Pública Gerencial (APG), que incentivou a adaptação e adoção de tecnologias existentes no setor privado.

Bergue (2009, p.71), identifica duas categorias de tecnologias gerenciais:

Uma primeira que deriva de conceitos subjacentes à própria NAP [nova administração pública], tais como as parcerias público-privadas – PPP's, agências reguladoras, entre outras; e a segunda, de escopo mais restrito, em que se pode citar como exemplos as tecnologias de foco mais específico e instrumental, como a gestão pela qualidade, a certificação ISO, o planejamento estratégico, o *balanced scorecard*, a gestão por competências, a gestão de processos ou gestão de projetos, entre outras.

A importação de tecnologias gerenciais no Brasil teve origem no início do século passado, como veículo para a legitimação da classe burguesa em uma sociedade ainda aristocrática. Esse movimento se intensificou a partir da década de 1930, buscando a racionalização da produção e a eficiência do aparelho do Estado (SERVA, 1992). Uma das características desse processo é a busca e a valorização de modelos estrangeiros (**estrangeirismo**), assumidos como melhores e mais modernos, trazidos para as organizações locais sem a devida adaptação. Muitas vezes os modelos estrangeiros têm aceitação imediata, sem questionamentos, tendo como resultado a imitação das práticas que vêm de outro contexto (SERVA, 1992). Com isso, ocorreu o que Nicolini (2003) chamou de “dependência intelectual administrativa”, pois esse conteúdo gerencial estrangeiro não conduziu o Brasil ao mesmo estágio de desenvolvimento dos países de origem, apenas reforçou os laços de dependência.

O estrangeiro é entendido não somente como o que vem de fora do país, mas também com relação aos modelos que são transpostos de uma região para outra, de um setor para outro ou de uma empresa para outra:

Comunidades e organizações menores no Brasil tendem a buscar soluções, categorias e milagres “estrangeiros” das chamadas “melhores e maiores” (...). No domínio governamental, é freqüente a procura de soluções em modelos de gestão e influências privadas, novamente, “estrangeiros” a seu mundo. Cidadãos, organizações e comunidades menos desenvolvidas no coração do Brasil tendem historicamente a mirar-se no “estrangeiro” localizado no Sul e Sudeste brasileiros (CALDAS, 2006, p.76).

Nas organizações públicas, a importação de modelos gerenciais também é marcada por essa característica cultural da valorização do estrangeiro, e se manifesta, muitas vezes, pela preferência em contratar consultores externos em detrimento da construção interna de soluções gerenciais. Porém, nem todo o conteúdo que é estrangeiro deve ser descartado

como nocivo à organização, ou mesmo que esse conteúdo é absorvido de forma automática. Segundo afirmam Caldas e Wood Jr. (1999, p.38),

se, por um lado, é verdade que, como assimiladoras e seguidoras da (pseudo) vanguarda estrangeira, nossas organizações procuram mimetizar, em geral de forma pouco crítica, as práticas dos centros desenvolvidos, por outro é também certo que nem sempre essa transposição acontece de forma incólume. Isso ocorre não porque haja adaptação intencional – dessas práticas – à realidade brasileira, mas porque a textura sociocultural local inviabiliza o simples mimetismo.

No mesmo sentido, Bergue (2009, p.83) afirma que

não se deveria de plano desprezar o conteúdo exógeno trazido pela nova administração pública como conjunto de diretrizes transformadoras dos contextos em que foi concebida, como não se pode, igualmente, desconhecer as intenções e os significados particulares que contempla.

Assim, o conteúdo vindo de fora das fronteiras organizacionais pode ser olhado com desconfiança, principalmente se a motivação para a implantação for mais simbólica do que prática, mas a simples rejeição desse conteúdo como inadequado pode privar a organização de conceitos e práticas de grande valor, desde que adaptadas ao seu contexto.

Além da fixação pelo estrangeiro, outro aspecto que se verifica na apropriação de tecnologias gerenciais é a busca por **modismos gerenciais**, nos quais a mudança é apenas na apresentação externa da tecnologia, permanecendo os mesmos conceitos que lhe servem de base (ABRAHAMSON, 1991, 1996). Para Abrahamson (1991), as empresas adotam modismos gerenciais conforme o grau de influência de atores externos e o grau de incerteza quanto aos objetivos organizacionais. Esses modismos gerenciais são incentivados pela indústria do *management*, que tem nas empresas de consultoria importantes agentes disseminadores, principalmente depois da mudança em sua forma de atuação, conforme aponta Crainer (2000, p.91):

Anteriormente, os consultores ajudavam os clientes a resolver problemas empresariais específicos. O sucesso da matriz de Boston [matriz BCG] marcou uma mudança de política. Além de solucionar problemas, a consultoria começou a se preocupar em transmitir as mais novas idéias, estruturas, modelos e matrizes, assim como os mais recentes modismos. Os especialistas em resolver problemas transformaram-se em vendedores de grandes idéias.

Ainda segundo Crainer (2000), pesquisas do *Massachusetts Institute of Technology* sugerem que os modismos começam a partir da pesquisa acadêmica, transformada em técnica e depois adotada por consultores como panaceia universal, até que a falta de resultados práticos obriguem ao abandono da ideia. Para Gill e Whittle (1992 *apud* CALDAS, 1999), os modismos surgem a partir de um livro de sucesso escrito por um autor

carismático, se transformam em pacotes de consultoria e são publicados em manuais, até que os custos de implantação superem benefícios esperados ou surja uma nova panaceia. De acordo com Serva (1992, p.143),

As modas provocam uma “febre” temporária, quando então a metodologia em questão é “consumida” freneticamente; os livros e periódicos que a veiculam são comercializados em enormes quantidades, um sem-número de “pacotes” de consultoria e treinamento é vendido, vários professores adotam-nas em seus respectivos cursos, até que uma nova metodologia venha a “dominar”, por sua vez, o cenário.

Por outro lado, pesquisas mais recentes apontam que a disseminação de modelos gerenciais pelas empresas de consultoria já se encontra em um estágio em que os “pacotes” não são mais aceitos de forma integral pelas organizações, que exigem um processo de adaptação e customização (PAULA & WOOD Jr., 2008).

A teoria institucional também tem importantes contribuições para o entendimento do fenômeno da transposição de tecnologias gerenciais. DiMaggio e Powell (1991) afirmam que as organizações que atuam em campos estruturados estão sujeitas a dois tipos de pressão ambiental que as faz se tornarem cada vez mais semelhantes, pela adoção de práticas comuns. O primeiro é o isomorfismo competitivo, estudado pela teoria da ecologia populacional (HANNAN & FREEMAN, 2007), que enfatiza a adaptação das empresas para fazer frente à competição de mercado. O segundo é o **isomorfismo institucional**, que parte da premissa de que as organizações não competem apenas por recursos e consumidores, mas também por legitimidade dentro de seu campo de atuação. DiMaggio e Powell (1991) identificam três formas de isomorfismo institucional: coercitivo, mimético e normativo.

O isomorfismo coercitivo decorre das pressões formais e informais exercidas por outras organizações e pelas expectativas culturais do ambiente em que as organizações atuam. O exemplo mais claro de isomorfismo coercitivo é a adequação a alguma determinação governamental, como uma lei ou o regulamento para o processo orçamentário. O isomorfismo mimético decorre da incerteza ambiental, que é potencializada por tecnologias organizacionais mal compreendidas, objetivos ambíguos ou incerteza simbólica no campo. Uma forma de resolver tal incerteza é copiar ou imitar soluções adotadas no campo, tal como alguma tecnologia que forneça certificações ou premiações (por exemplo: um Programa de Qualidade Total). As premiações conferidas pelo sucesso na sua implementação constituem *feedback* positivo e fator de incentivo para sua adoção. A terceira forma de isomorfismo é a normativa, decorrente da profissionalização, da educação formal e da formação de redes

profissionais. Grupos profissionais, como de economistas, administradores ou sociólogos podem pressionar fortemente para a adoção e institucionalização de valores, práticas e regras organizacionais (DiMAGGIO & POWELL, 1991; MEYER & ROWAN, 1991; SCOTT, 2008).

Ao adotar mimeticamente procedimentos disseminados no seu campo de atuação, as organizações buscam adquirir legitimidade simbólica perante seus pares e a sociedade, só que internamente tais procedimentos são adotados como rituais, ou mitos racionalizados, e não levam à melhoria esperada (DiMAGGIO & POWELL, 1991; MEYER & ROWAN, 1991). Para Bergue (2009), o caráter simbólico da apropriação das tecnologias gerenciais não deve ser menosprezado, mas a adoção parcial dessas tecnologias sugere a necessidade de melhor compreender o fenômeno da efetiva absorção e assimilação pela organização desses novos elementos.

Wood Jr. e Caldas (1999, p.59) propõem a metodologia da **antropofagia organizacional**, definida como “uma prática despreconceituosa e consciente de garantir a adoção apropriada (...) de tecnologia administrativa estrangeira que carregue conhecimentos úteis”. Ou seja, a apropriação feita nestes moldes deve levar em conta o conhecimento que a tecnologia traz para a organização e a sua utilidade dentro do contexto organizacional.

Essas quatro abordagens (estrangeirismo, modismo, isomorfismo e antropofagia) são bastante úteis para a análise da apropriação de tecnologias gerenciais, e podem ser dispostos num contínuo com relação à menor ou maior identificação das necessidades da organização, conforme o Quadro 2. Contudo, deve-se fazer a ressalva de que esse contínuo não significa que o valor explicativo dos conceitos seja maior ou menor, ou que eles sejam mutuamente excludentes. Os três primeiros, por exemplo, compartilham um forte caráter simbólico e seu âmbito de atuação (estrangeiro, moda e campo) podem ser coincidentes. Na prática, os comportamentos associados a esses conceitos são encontrados simultaneamente em diversos graus, e o seu uso conjunto ajuda a explicar a apropriação de forma mais abrangente.

Quadro 2 – Abordagens sobre a apropriação de tecnologias gerenciais

Menor identificação com o contexto da organização		
	Estrangeirismo	Adoção de tecnologia estrangeira
	Modismo	Adoção de tecnologia que está na moda
	Isomorfismo	Adoção do que está sendo usado no campo de atuação
	Antropofagia organizacional	Adoção de tecnologia que carregue conhecimento útil
Maior identificação com o contexto da organização		

Fonte: Elaborado pelo autor

Não apenas a apropriação, mas também a absorção de elementos gerenciais exógenos é influenciada por aspectos da cultura brasileira que estão presentes no modo de gestão. Tais aspectos culturais exercem influência sobre a forma como a organização se apropria e absorve conteúdos gerenciais estrangeiros (WOOD Jr. & CALDAS, 1999).

Como consequência da importação de tecnologia gerencial para o contexto brasileiro, Wood Jr. e Caldas (1999) identificam três tipos de comportamento: frustração e negação, adoção “para inglês ver” e adaptação criativa. A frustração e negação corresponde à tentativa fracassada de implantação de uma tecnologia gerencial, em que nem mesmo a adoção “para inglês ver” é possível, provocando a frustração e a negação da utilidade prática da ferramenta. A adoção “para inglês ver” consiste na adoção de forma parcial e temporária a tecnologia, apenas para aplacar a pressão, sem realizar mudanças substanciais. Este comportamento se assemelha à **adoção cerimonial** descrita por Meyer e Rowan (1991), que significa que as organizações adotam comportamentos, metodologias ou procedimentos de acordo com os mitos racionalizados no ambiente institucional em que se encontram inseridas, buscando legitimidade, sem que as mudanças se reflitam em melhor desempenho.

A **adaptação criativa** corresponde a uma “releitura dos conceitos a partir da realidade local para atender aos objetivos singulares da organização” (WOOD Jr. & CALDAS, 1999, p.59). Este comportamento parte do pressuposto de que nem toda tecnologia estrangeira é composta por modelos e técnicas sem utilidade, podendo carregar conhecimento útil e importante, e busca a desconstrução e a reconstrução dos modelos conforme a realidade local. Para Bergue (2009), a adaptação criativa toma a necessidade de análise dos conceitos essenciais que embasam as tecnologias de forma superficial, prejudicando o rearranjo de tais conceitos de forma a permitir a construção interna de novas tecnologias.

Outra abordagem sobre o processo de absorção de tecnologias gerenciais é a **tradução**, definida como o processo pelo qual uma idéia gerencial é selecionada, transferida e reinterpretada em um novo contexto. Os portadores da nova idéia e os atores da organização para a qual ela está sendo levada colaboram para redefinir ou privilegiar certas práticas e descartar outras, até que as novas idéias gerenciais se tornem sedimentadas (MORRIS & LANCASTER, 2005). Bergue (2010) afirma que a tradução enfoca a necessidade de traduzir e interpretar principalmente as práticas gerenciais, e não os conceitos e pressupostos que estão por trás das tecnologias gerenciais.

A adoção de uma perspectiva orientada para fora da organização, seja pela busca de legitimidade no campo, seja pela valorização do estrangeiro, compromete a assimilação das tecnologias gerenciais. Da mesma forma, quando a adaptação ou tradução dos conceitos gerenciais são feitas de forma parcial, as tecnologias de gestão a eles vinculados não aderem totalmente à estrutura da organização, ocorrendo o fenômeno do **formalismo**, uma consequência da prática de introduzir elementos exógenos de forma acrítica a um novo contexto (BERGUE, 2009). Na definição de Riggs (1964, *apud* RAMOS, 1983, p.252), o formalismo

corresponde ao grau de discrepância entre o prescritivo e o descritivo, entre o poder formal e o poder efetivo, entre a impressão que nos é dada pela constituição, pelas leis e regulamentos, organogramas e estatísticas, e os fatos e práticas reais do governo e da sociedade.

O formalismo é identificado “onde o comportamento efetivo das pessoas não observa as normas estabelecidas que lhe correspondem, sem que disso advenham sanções para os infratores” (RAMOS, 1983, p.252).

Para Tolbert e Zucker (2007), o processo de institucionalização de uma nova tecnologia ocorre por uma seqüência de processos. O primeiro é a habitualização, que envolve a geração de novos arranjos estruturais em resposta a problemas organizacionais específicos e a formalização de tais arranjos em metodologias e procedimentos. O segundo processo é a objetificação, que envolve o desenvolvimento de certo grau de consenso entre os gestores da organização a respeito do valor da nova metodologia, pelo monitoramento do que está sendo adotado em outras organizações e pela ação dos apoiadores da nova estrutura. O terceiro processo é a sedimentação, que se caracteriza pela perpetuação da novidade por um longo período e sua sobrevivência por várias gerações de membros da organização. Para estas autoras, a total institucionalização da estrutura depende do efeito conjunto de uma baixa resistência de grupos de oposição, da promoção e apoio cultural continuado por grupos de defensores e da correlação positiva com os resultados desejados (TOLBERT & ZUCKER, 2007).

Do mesmo modo que os conceitos associados à apropriação, as abordagens que tratam da absorção das tecnologias podem ser dispostas num contínuo que vai da menor à maior probabilidade de assimilação da tecnologia no contexto da organização (Quadro 3), com a mesma ressalva feita com relação aos conceitos do quadro anterior.

Quadro 3 – Abordagens sobre a absorção de tecnologias gerenciais

Menor assimilação da tecnologia	
Formalismo	Discrepância entre o que está prescrito e a prática
Adoção cerimonial	Adoção da tecnologia como meio de adquirir legitimidade simbólica
Tradução	Adaptação das práticas até que os conceitos sejam assimilados
Adaptação criativa	Releitura dos conceitos de acordo com a cultura organizacional
Maior assimilação da tecnologia	

Fonte: Elaborado pelo autor

Dada a complexidade do fenômeno em estudo, a transposição de tecnologias gerenciais, se faz necessária a utilização em conjunto desses dois grupos de abordagens para explicá-lo de forma coordenada em seus dois momentos, a apropriação e a absorção, sem perder de vista a sua interdependência.

Diante do exposto, é possível perceber que os conceitos utilizados na análise do fenômeno da transposição de tecnologias gerenciais tratam principalmente dos modos de apropriação e sua adaptação à organização, abordando a absorção de forma secundária, com destaque para a adaptação das práticas e para comportamentos que denunciam as deficiências na assimilação, como o formalismo e a adoção cerimonial. É precisamente essa lacuna teórica que a redução gerencial busca preencher, fornecendo um modelo de análise que permita desvendar qual a percepção dos agentes com relação às mudanças provocadas pelas novas tecnologias e como tornar o processo de transposição mais orientado para o contexto da organização.

2.3.2 A redução gerencial

Buscando suprir as lacunas no estudo da transposição de tecnologias gerenciais no setor público, principalmente quanto à absorção de novas tecnologias, Bergue (2009; 2010) desenvolve um modelo de análise denominado “redução gerencial”, baseado no conceito de “redução sociológica” de Guerreiro Ramos. A redução sociológica propõe uma postura crítica ao se deparar com conteúdo produzido em outro contexto, postura que deve ser assumida tanto como atitude quanto como método (BERGUE, 2009). Para Ramos (1965, p.60-61),

a personalidade histórica de um povo se constitui quando, graças a estímulos concretos, é levado à percepção dos fatores que o determinam (...). A consciência crítica surge quando um ser humano ou um grupo social reflete sobre tais determinantes e se conduz diante deles como sujeito.

Para Ramos (1996, p.11), a redução sociológica “é qualidade superior do ser humano, que lhe habilita transcender toda sorte de condicionamentos circunstanciais” e

também “um método destinado a habilitar o estudioso a praticar a transposição de conhecimentos e de experiências de uma perspectiva para outra” (RAMOS, 1996, p.42).

Prossegue o autor:

À assimilação literal e passiva dos produtos científicos importados ter-se-á de opor a assimilação crítica desses produtos. Por isso, propõe-se aqui o termo “redução sociológica” para designar o procedimento metódico que procura tornar sistemática a assimilação crítica (RAMOS, 1996, p.68).

De uma forma genérica, a redução “consiste na eliminação de tudo aquilo que, por seu caráter acessório e secundário, perturba o esforço de compreensão e a obtenção do essencial de um dado”. No domínio da sociologia, a redução “é uma atitude metódica que tem por fim descobrir os pressupostos referenciais, de natureza histórica, dos objetos e fatos da realidade social” (RAMOS, 1965, p.81-82). Mas não há, para Ramos (1996, p.68) uma redução sociológica apenas da sociologia: “Há também uma redução sociológica do direito, da economia, da política, da antropologia cultural, da psicologia, da filosofia, das ciências da cultura em geral”.

Quatro leis servem para melhor explicitar a redução sociológica (RAMOS, 1965)²⁰:

a) Lei do comprometimento: nos países periféricos, a idéia e a prática da redução sociológica somente podem ocorrer ao cientista social que tenha adotado sistematicamente uma posição de engajamento ou de compromisso consciente com o seu contexto;

b) Lei do caráter subsidiário da produção científica estrangeira: à luz da redução sociológica, toda produção científica estrangeira é, em princípio, subsidiária;

c) Lei da universalidade dos enunciados gerais da ciência: a redução sociológica só admite a universalidade da ciência tão somente no domínio dos enunciados gerais;

d) Lei das fases: à luz da redução sociológica, a razão dos problemas de uma sociedade particular é sempre dada pela fase em que tal sociedade se encontra.

Segundo Bergue (2009), o uso da redução nos campos das ciências sociais e dos estudos organizacionais implica a apreensão crítica de conceitos com o propósito de

²⁰ Uma discussão mais aprofundada do significado das leis da redução sociológica será feita no capítulo 4.

desenvolver um determinado corpo teórico, ampliando seu poder interpretativo e explicativo. Porém, na administração pública brasileira, a falta de postura crítica frente ao conteúdo gerencial exógeno é característica marcante, o que favorece a adoção de tecnologias gerenciais sem a necessária contextualização, levando a comportamentos como o estrangeirismo, o mimetismo, o formalismo e a adoção cerimonial. Para este autor,

Sabe-se que a abordagem da teoria institucional bem enfoca o fenômeno geral, com destaque para o processo de **apropriação** de objetos gerenciais exógenos como recurso eminentemente simbólico e finalidade eminentemente legitimadora, atentando para os mecanismos de introdução desse conteúdo e para resultados pretendidos e alcançados no transcurso do processo. Entretanto, com o propósito de ampliar a perspectiva convencional e compreender mais detalhadamente especificidades do processo subsequente – o de **absorção** da contribuição exógena – advoga-se a submissão do fenômeno a uma análise à luz do conceito de **redução sociológica** (BERGUE, 2009, p.12, grifos no original).

Para Bergue (2009), a capacidade de transformação de uma tecnologia gerencial é maior quando a organização consegue apreender os conceitos e pressupostos que estão por trás dessa tecnologia. Segundo o autor,

o processo de transposição de tecnologias gerenciais transforma o sistema de gestão da organização quando os conceitos e pressupostos subjacentes a esses objetos exógenos são identificados, reconhecidos e nele ressignificados. Mais precisamente, a apropriação e a subsequente absorção de uma nova tecnologia gerencial pelo sistema de gestão da organização é influenciada pela assimilação dos **conceitos** que a subsidiam, e pela aderência aos pressupostos que os informam. Essa assimilação subordina-se ao processo de ressignificação (...) desse conteúdo em relação ao contexto organizacional de incidência, sob forte dependência da capacidade dos atores organizacionais de identificar os **pressupostos** que o subsidiam, assim entendidos os valores que vinculam esses conceitos a um contexto e momento sociocultural e teórico específico (BERGUE, 2009, p.13, grifos no original).

Na abordagem da redução gerencial, as tecnologias gerenciais são entendidas como objetos culturais de fundo essencialmente instrumental que se constituem de conceitos coerentemente articulados. Esses conceitos estão assentados em pressupostos de organização específicos cuja identificação é condição para a compreensão dessas tecnologias. Para BERGUE, 2009, p.200),

Assume-se que os conceitos são originalmente produzidos pela atividade científica empreendida no campo teórico. A administração, em particular, em face das características de multidisciplinaridade, permeabilidade e fluidez que revestem as fronteiras do campo, tem em sua interface com os estudos organizacionais o *locus* de criação de conhecimento por excelência. Nutrindo-se permanentemente dessa vertente de produção científica, e influenciando-a, encontra-se a dimensão tecnológica da ciência administrativa. Nesses termos, reconhece-se a dimensão tecnológica da administração como aquela que se ocupa, predominantemente, de promover a articulação ou a rearticulação de conceitos para a produção de tecnologias gerenciais. Essa configuração conceitual inovadora está imersa em um conjunto de pressupostos de organização com os quais, como critério de consistência, precisa estar coerente. O conceito, portanto, ao tempo em que influencia a forma de uma tecnologia de gestão, revela seu conteúdo.

As tecnologias gerenciais encerram elementos essenciais e de superfície que lhes garantem identidade técnica e simbólica: “desagregadas essas tecnologias em seus componentes fundamentais – o que ora se aproxima do sentido mais estrito de redução –, revelam-se os seus **conceitos gerenciais** e **pressupostos instrumentais** constitutivos” (BERGUE, 2009, p.275, grifo no original). Por isso, Bergue (2009) argumenta que o referencial da redução sociológica tem importante contribuição a dar ao campo da análise organizacional e ao estudo da transposição de tecnologias gerenciais, pois a identificação dos conceitos e pressupostos que embasam tais tecnologias é de fundamental importância para sua compreensão e para que elas atinjam todo o potencial de transformação esperado (BERGUE, 2009).

Para Bergue (2009), o conceito²¹ é o conteúdo essencial de uma tecnologia gerencial, tomada como um objeto cultural vinculado a um contexto. Cada tecnologia está amparada em um conteúdo essencial, que são seus substratos conceituais, ou seja, os conceitos são os elementos que mais explicitamente se projetam em instrumentos gerenciais. O critério para reconhecimento de um elemento como pressuposto ou conceito assenta-se na noção de que os conceitos são elementos que tendem a ser mais operacionalizáveis, enquanto que os pressupostos constituem aspectos de conteúdo mais subjetivo, implicando em juízos de valor (BERGUE, 2009). O autor apresenta a seguinte categorização de conceitos gerenciais e pressupostos de organização:

²¹ Mais precisamente, o autor afirma que “Aproxima-se nesse estudo a definição de **conceito** como elemento **essencial** aos contornos dados ao conceito por Sócrates, segundo Ferreira *et al.* (2005, p.41): ‘Para Sócrates, o objeto da ciência não é o sensível, o particular, o indivíduo que passa; é, isto sim, o que disto se pode depreender, o *conceito* que se generaliza e se exprime pela definição, que se obtém por um processo dialético chamado *indução* e que consiste em comparar vários indivíduos da mesma espécie, eliminar-lhes as diferenças individuais, as qualidades mutáveis, e reter-lhes o elemento comum, estável, permanente, a natureza, a essência da coisa’” (BERGUE, 2009, p.199-200, nota 202, grifos no original). E também: “Assume-se por *conceito*, para os fins específicos desta pesquisa, a noção de elemento essencial que, de forma combinada – envolvendo diferentes conceitos -, são constitutivos das tecnologias de gestão” (BERGUE, 2009, p.201, nota 205, itálico no original).

Quadro 4 – Categorias de conceitos e de pressupostos relacionados às tecnologias gerenciais

Conceitos gerenciais		Pressupostos de organização	
Aparentes	Essenciais	Instrumentais	Substantivos
Expressam aspectos de superfície e explícitos das tecnologias gerenciais.	Expressam elementos de conteúdo conceitual das tecnologias de gestão.	Expressam atributos inerentes à expressão formal da organização.	Expressam conteúdo essencial, em geral implícito, à organização em sua expressão política.
Elementos nos quais tendem a se basear os discursos gerenciais.	Componentes que conferem substância à tecnologia.	Elementos valorativos constitutivos da organização em sua expressão convencional.	Contempla aspectos identificados com a dimensão informal da organização.
Exemplo: participação	Exemplo: padronização	Exemplo: racionalidade instrumental	Exemplo: patrimonialismo

Fonte: Bergue (2009, p.202)

Assim, a distinção entre conceitos e pressupostos não é de fácil operacionalização, cabendo ao pesquisador, ao definir um conceito ou pressuposto, explicitar sua interpretação.

A partir do enunciado da redução sociológica e suas leis, Bergue (2009) desenvolve as seguintes categorias, fluidas e intensamente relacionadas entre si, para análise da transposição de tecnologias gerenciais²²:

a) Percepção e consciência do contexto: esta categoria sugere a necessidade de identificar e analisar não somente como os atores organizacionais percebem, mas efetivamente consideram as influências impostas pelo momento histórico vivido pela organização e pelo campo em que esta se insere;

b) Permeabilidade da organização: enfoca a abertura da organização à entrada de conteúdo gerencial exógeno;

c) Comprometimento e autonomia de pensamento: aborda o senso de engajamento, especialmente das pessoas envolvidas mais diretamente com o processo de transposição das tecnologias, e permite evidenciar o comportamento crítico e reflexivo;

d) Identificação dos conceitos e pressupostos essenciais: categoria nuclear para a abordagem da redução no campo particular da gestão das organizações, busca identificar os conceitos e pressupostos que embasam determinada tecnologia gerencial;

e) Ressignificação de conceitos e construção de soluções gerenciais endogenamente orientadas: busca identificar a capacidade dos agentes de, identificados os

²² Uma discussão mais aprofundada do significado das categorias da redução gerencial será feita no capítulo 4.

conceitos e pressupostos de determinada tecnologia gerencial, sobre eles opor um esforço de reflexão para a construção de novos significados que embasem soluções orientadas para o contexto da organização.

Cada categoria de análise está relacionada a uma ou mais leis da redução sociológica, conforme o Quadro 5.

Quadro 5 – Categorias de análise e as leis da redução sociológica

Categorias	Leis preponderantemente influenciadoras
A) Percepção e consciência de contexto	Lei das fases
B) Permeabilidade da organização	Lei do caráter subsidiário da produção científica estrangeira
C) Comprometimento e autonomia de pensamento	Lei do caráter subsidiário da produção científica estrangeira Lei do comprometimento
D) Identificação dos conceitos e pressupostos essenciais	Lei do caráter subsidiário da produção científica estrangeira Lei do comprometimento Lei da universalidade dos enunciados gerais da ciência Conceito de redução sociológica
E) Ressignificação de conceitos e construção de soluções gerenciais endogenamente orientadas	Lei do caráter subsidiário da produção científica estrangeira Lei do comprometimento Lei da universalidade dos enunciados gerais da ciência

Fonte: adaptado de Bergue (2009, p.131-132)

De acordo com Bergue (2009, p.277-278), essas cinco categorias analíticas devem ser tomadas de forma articulada, “como recurso de análise orientado para a compreensão dos fenômenos em um nível de complexidade superior àquele que vem sendo abordado na perspectiva teórica convencional no campo dos estudos organizacionais”.

Conforme já foi referido, o estudo da transposição de tecnologias gerenciais, no modelo da redução gerencial, é feito em dois momentos, o de apropriação e o de absorção. Essa divisão serve para melhor definir o foco de estudo (o processo de absorção) sem descontextualizá-lo em termos de objeto (o processo de transposição) e de referencial teórico (a redução gerencial), mas ambos os processos (apropriação e absorção) são investigados, conferindo senso de unidade ao modelo (BERGUE, 2009).

Segundo o modelo proposto por Bergue (2009), são utilizadas para análise da apropriação as categorias A e B e, adicionalmente, os elementos conceituais relacionados com a administração pública gerencial e a cultura brasileira, principalmente nos traços de hibridismo e estrangeirismo. Para a absorção são utilizadas as categorias de análise C, D e E e, em caráter subsidiário, os conceitos de antropofagia organizacional, de tradução e formalismo (BERGUE, 2009).

Buscando sistematizar a análise de acordo com o referencial teórico desta dissertação, as categorias da redução gerencial e as categorias subsidiárias aplicáveis aos processos de apropriação e absorção são apresentadas no Quadro 6.

Quadro 6 – Categorias principais e subsidiárias de análise

Processos	Categorias da redução gerencial	Categorias subsidiárias
Apropriação	A) Percepção e consciência do contexto B) Permeabilidade da organização	Estrangeirismo Modismo Isomorfismo institucional Antropofagia organizacional
Absorção	C) Comprometimento e autonomia de pensamento D) Identificação dos conceitos e pressupostos essenciais E) Ressignificação de conceitos e construção de soluções gerenciais endogenamente orientadas	Formalismo Adoção cerimonial Tradução Adaptação criativa

Fonte: Elaborado pelo autor.

Concluindo este item, verifica-se que o modelo da redução gerencial se baseia na premissa que as tecnologias gerenciais têm maior poder de mudança organizacional quando seus conceitos e pressupostos são devidamente identificados e ressignificados. O modelo teórico desenvolvido por Bergue (2009; 2010) é dotado de maior complexidade para o estudo da transposição de tecnologias gerenciais e toma como categorias centrais as derivadas do conceito de redução sociológica, focando principalmente o processo de absorção de tecnologias gerenciais.

A redução gerencial procura trazer para o campo da gestão o caráter crítico e reflexivo inerente à formulação de Guerreiro Ramos, o que torna a sua aplicação uma tarefa complexa e instigante. É esse modelo teórico que aqui se propõe aplicar ao estudo da transposição de tecnologias gerenciais no Banco Central do Brasil, tomando como unidade de análise o planejamento estratégico.

3. METODOLOGIA

A pesquisa foi realizada através de um estudo de caso com uma unidade de análise, numa abordagem qualitativa, utilizando como técnicas de coleta de dados a análise documental, a entrevista e a observação. O estudo buscou aplicar, em outro contexto, a pesquisa de Bergue (2009) e, por isso, seguiu a metodologia empregada por este autor no estudo da gestão pela qualidade e certificação ISO 9001:2000 no Tribunal de Contas do Estado do RS.

Para Flick (2009), a pesquisa qualitativa procura entender, descrever e explicar os fenômenos sociais por meio de análises de experiências individuais ou grupais, pelo exame de interações e comunicações e pela investigação de experiências, de relações ou de documentos (textos, imagens, filmes ou música) e também, “esmiuçar a forma como as pessoas constroem o mundo à sua volta, o que estão fazendo ou o que está lhes acontecendo em termos que tenham sentido e que ofereçam uma visão rica” (FLICK, 2009, p.8).

Na pesquisa qualitativa o pesquisador é parte importante do processo, seja em termos da sua própria presença pessoal, seja em termos de sua experiência no campo e sua capacidade de reflexão (FLICK, 2009). A comunicação do pesquisador com o campo e seus membros é parte explícita da produção de conhecimento, e as subjetividades do pesquisador e daqueles que estão sendo estudados também fazem parte do processo de pesquisa (FLICK, 2004). Assim, devem ser levados em consideração a presença do pesquisador no campo e os efeitos que isso provoca no resultado da pesquisa.

A pesquisa qualitativa tem sido mais utilizada em alguns campos específicos das ciências sociais, como na antropologia e na ciência política, mas sua utilização tem aumentado em disciplinas aplicadas como a administração em geral e os estudos organizacionais em particular (VIEIRA, 2006). Segundo Flick (2004, p.28), “a pesquisa qualitativa é orientada para a análise de casos concretos em sua particularidade temporal e local, partindo das expressões e atividades das pessoas em seus contextos locais”.

Dessa forma, considerando as características do fenômeno ora estudado, a abordagem qualitativa se mostra a mais adequada. Segundo a classificação de Vieira (2006), a pesquisa se situa no nível organizacional de análise, em que o objeto central de interesse é a organização e tem por unidade de análise a tecnologia do planejamento estratégico.

De acordo com Yin (2005), a metodologia do estudo de caso é a mais indicada quando a forma da questão de pesquisa é do tipo “como” ou “por que”, quando não é necessário o controle sobre os eventos e quando são focalizados acontecimentos contemporâneos. Além disso, Yin (2005) afirma que o estudo de caso é indicado quando é necessária uma investigação empírica, em que não existe uma separação clara entre o fenômeno e o contexto, e quando um estudo se vale de várias fontes de dados e de categorias para a análise dos dados. Essas também são características desta pesquisa, pois não sendo possível isolar o fenômeno do contexto da organização, foram utilizadas diferentes fontes de dados, como a análise documental, a entrevista e a observação, e foram tomadas as categorias da redução gerencial para a análise dos dados.

Pela natureza do estudo e do tipo de informações coletadas, este estudo pode ser caracterizado como um estudo de caso único, pois envolve apenas uma unidade de análise, o planejamento estratégico (YIN, 2005). Para Eisenhardt (1989, apud GODOY, 2006, p.130), dentre os estudos de caso, “é possível encontrar aqueles cujo objetivo é marcadamente descritivo, aqueles que procuram testar, clarificar, refinar ou ampliar teorias e aqueles que buscam construí-las”. Este estudo se enquadra na segunda categoria, pois intenciona refinar a aplicação da redução gerencial.

Sobre a generalização dos resultados do estudo de caso, Becker (1994, apud GODOY, 2006, p.130), afirma que

embora seja óbvio que tais resultados não podem ser entendidos como proposições genéricas, ou seja, elas são sempre provisórias, a sua organização num modelo servirá como referência para pesquisas futuras, e cada estudo subsequente poderá ser construído a partir das contribuições anteriores.

Dessa forma, a generalização dos resultados desta pesquisa somente poderá ser feita levando-se em consideração as peculiaridades da metodologia adotada e a natureza do estudo. Apesar disso, a aplicação do modelo da redução gerencial em outro contexto e tomando diferentes objetos de análise contribuirá para testar, clarificar, refinar ou ampliar a teoria, assim como para ampliar o entendimento do fenômeno e compor a base de conhecimentos para pesquisas futuras.

Em sua pesquisa, Bergue (2009) destaca o papel de cada instrumento de coleta de dados para a identificação dos conceitos e pressupostos. O Quadro 7 sintetiza essa relação entre os instrumentos de coleta de dados e os tipos de elementos a serem identificados.

Quadro 7 – Relação: instrumentos de coleta de dados e categorias de elementos

Tipos de elementos	Instrumentos de coleta	Exemplos
Conceitos aparentes	Entrevista	Melhoria contínua, liderança, capacitação, cliente
Conceitos essenciais	Análise documental	Padronização, formalização, eficiência, planejamento
Pressupostos instrumentais	(deduzidos dos conceitos essenciais)	Racionalidade instrumental
Pressupostos substantivos	Observação	Individualismo, formalismo

Fonte: adaptado de Bergue (2009, p.147).

Na pesquisa realizada, a entrevista se mostrou o principal instrumento de coleta de dados, permitindo a identificação dos conceitos aparentes e dos pressupostos substantivos. As entrevistas foram realizadas seguindo o modelo de entrevista semiestruturada, em que o autor tem previamente algumas perguntas formuladas, mas as respostas são livres. O roteiro das entrevistas (Anexo 2) foi baseado no questionário aplicado por Bergue (2009), com adaptações ao caso em estudo.

Foram realizadas 10 entrevistas em profundidade com servidores responsáveis pela formulação e implementação do planejamento estratégico no Banco Central do Brasil (BCB), sendo nove deles lotados em Brasília (DF) e um em Porto Alegre (RS). Uma entrevista foi realizada a distância, por videoconferência, e as demais *in loco*, com a entrevista presencial. Dos servidores entrevistados, cinco trabalham ou trabalharam em cargos de chefia no Departamento de Planejamento, Orçamento e Organização (DEPLA²³), responsável pela implementação e controle do planejamento estratégico. Os demais são responsáveis pela implementação do planejamento estratégico em suas respectivas áreas, sendo quatro em Brasília e um em Porto Alegre. As informações coletadas por meio das entrevistas foram analisadas e consolidadas a partir do destaque dos trechos mais elucidativos em relação ao objeto da pesquisa. Os entrevistados foram denominados “E1”, “E2” e assim por diante, para preservar o anonimato. A linguagem oral foi mantida sem muitos retoques (sic) e optou-se por apresentar os trechos em *itálico*.

Para consolidação das respostas das entrevistas seguiu-se a metodologia da análise de conteúdo, definida por Bardin (1979, p.38) como “um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens”. A análise de conteúdo busca elucidar o que está subentendido nas palavras, busca a realidade através das palavras. Para Bardin (1979), a análise de conteúdo ocorre em três fases: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados. A pré-análise é a fase de organização e seleção do material que vai ser investigado. A exploração do

²³ Atualmente Departamento de Planejamento, Orçamento e Gestão (DEPOG).

material é a análise propriamente dita, feita por meio da codificação ou enumeração de categorias, conforme os objetivos do estudo. Na fase do tratamento dos resultados o analista pode fazer inferências e propor interpretações de acordo com os objetivos da pesquisa ou as categorias definidas (BARDIN, 1979).

Para Flick (2009), uma das características da análise qualitativa de conteúdo é a utilização de categorias, normalmente obtidas a partir de modelos teóricos, mas que não exclui a possibilidade de serem obtidas a partir do material empírico.

Dessa forma, a análise de conteúdo permite que sejam extraídas categorias das próprias comunicações analisadas ou utilizadas categorias previamente existentes. Nesta pesquisa, as categorias teóricas da redução gerencial serviram de base para orientar a coleta de dados e para a interpretação das entrevistas e dos documentos.

As entrevistas foram transcritas e as informações consolidadas de forma a permitir uma análise ampla do conjunto de respostas. A seguir, as informações foram examinadas de acordo com as categorias previstas, em três níveis: primeiro, análise com relação à apropriação e à absorção, de forma ampla; segundo, com relação às cinco categorias da redução gerencial; e terceiro, de acordo com as abordagens subsidiárias. A cada nível foi possível refinar e aprofundar a análise, sem perder de vista o referencial teórico adotado e o caráter complementar que os processos de apropriação e absorção possuem na explicação do fenômeno da transposição do planejamento estratégico no Banco Central do Brasil.

Também foi utilizada a análise documental como instrumento de coleta de dados. De acordo com Flick (2009), os documentos são formas de constituir, de forma conjunta (ou conflituosa), processos e artefatos sociais. Uma grande parte da pesquisa está baseada em documentos do Banco Central do Brasil, como Votos BCB (votos da Diretoria Colegiada), contratos com consultorias, informativos internos, manuais e textos disponíveis na rede interna. Também serviram de fontes de dados as notas de campo, como transcrições, descrições e interpretações do autor. Outra fonte importante de dados foram os trabalhos de pesquisa acadêmica, realizados por servidores do BCB, sobre o planejamento estratégico da organização.

A partir da análise documental foi possível reconstituir, principalmente, os primeiros anos da história da implementação do planejamento estratégico no BCB. A análise documental também permitiu identificar os conceitos e pressupostos do planejamento

estratégico no BCB, complementada pela literatura sobre o tema. De todos os documentos consultados, aqueles que mais contribuíram para a pesquisa estão listados no Quadro 8.

Quadro 8 – Principais documentos consultados

Documento	Autor
A ação planejamento no Banco Central do Brasil	Banco Central do Brasil
Administração pública gerencial	Banco Central do Brasil
Banco Central do Brasil: planejamento, gestão e estratégia	Banco Central do Brasil
Glossário de Termos de Planejamento e Gestão	Banco Central do Brasil
Manual de Planejamento e Gestão Estratégica (MPG)	Banco Central do Brasil
Orientações estratégicas 1998-2002	Banco Central do Brasil
Planejamento das unidades do Banco Central	Banco Central do Brasil
Roteiro para diagnóstico organizacional	Banco Central do Brasil
Sistemas de planejamento	Banco Central do Brasil
Conexão Real (informativo mensal)	Banco Central do Brasil
InfoMais Executivo (informativo mensal)	Banco Central do Brasil
Voto BCB 178/1988	Banco Central do Brasil
Voto BCB 577/1993	Banco Central do Brasil
Voto BCB 214/2001	Banco Central do Brasil
Voto BCB 056/2002	Banco Central do Brasil
Voto BCB 079/2002	Banco Central do Brasil
Voto BCB 243/2002	Banco Central do Brasil
Voto BCB 029/2005	Banco Central do Brasil
Voto BCB 282/2006	Banco Central do Brasil
O planejamento estratégico no Banco Central do Brasil e a viabilidade estratégica em uma unidade descentralizada da autarquia: um estudo de caso (1995)	MEIRELLES, Anthero M.
Planejamento no Banco Central do Brasil: um estudo de caso (1998)	VASCONCELLOS, Ana Paula R.
Planejamento estratégico e proatividade: um estudo de caso em duas unidades regionais do Banco Central do Brasil (2000)	ALMEIDA, Antonio F.

Fonte: Elaborado pelo autor

A observação do comportamento dos atores foi instrumento de coleta de dados pouco utilizado, pois o pesquisador se encontrava afastado das atividades diárias da organização e, além disso, a formulação e implantação do planejamento estratégico ficam a cargo principalmente do DEPLA, localizado em Brasília (DF).

O Quadro 9 resume os resultados obtidos com a utilização dos instrumentos de coleta para a identificação dos conceitos e pressupostos.

Quadro 9 – Resultados: instrumentos de coleta de dados e categorias de elementos

Tipos de elementos	Instrumentos de coleta	Exemplos
Conceitos aparentes	Entrevistas/análise documental	Participação, transparência, integração
Conceitos essenciais	Análise documental	Eficiência, formalização
Pressupostos instrumentais	Análise documental	Neutralidade, controle, hierarquia
Pressupostos substantivos	Entrevistas	Formalismo

Fonte: Elaborado pelo autor.

4. RESULTADOS DA PESQUISA

Esta seção apresenta e discute os resultados da pesquisa, enfocando o processo de transposição do planejamento estratégico no Banco Central do Brasil (BCB) sob a lente do modelo proposto pela redução gerencial, complementado pelas demais abordagens que tratam da apropriação e absorção de tecnologias gerenciais. A apresentação das informações procurará revisitar alguns aspectos do processo de transposição do planejamento estratégico apresentados no item 2.2.4 do referencial teórico, agora enriquecido com os dados da pesquisa de campo. Também será aprofundada, no decorrer da análise, a descrição das categorias da redução gerencial e a influência das leis da redução sociológica. Este capítulo está dividido em duas seções tratando: a seção 4.1 do processo de apropriação e a seção 4.2 do processo de absorção da tecnologia.

4.1 Processo de apropriação do planejamento estratégico

O processo de apropriação é uma sucessão articulada de fases que promove a entrada de tecnologia gerencial numa organização. A institucionalização de uma tecnologia gerencial, como arranjo estrutural específico para resolver algum problema organizacional, segue as fases identificadas por Tolbert e Zucker (2007): habituação, objetificação e sedimentação da tecnologia.

Conforme indicado no referencial teórico, o planejamento estratégico começou a ser trabalhado no BCB no final dos anos 1980, com o primeiro Encontro de Dirigentes em 1988. Nos mais de vinte anos de uso da tecnologia na organização, os processos de apropriação e absorção ocorreram, em geral, simultaneamente, pois ao mesmo tempo em que algumas das técnicas preconizadas pela ferramenta eram utilizadas, outras eram estudadas para serem postas em uso, tanto para melhorar os resultados obtidos quanto para contornar as dificuldades encontradas. A revisão teórica e a análise dos documentos e entrevistas permitiu distinguir quatro períodos na apropriação do planejamento estratégico no BCB.

No primeiro período (1988 a 1995), a apropriação da ferramenta ficou mais restrita ao nível da alta gerência (Diretoria e Chefes de Departamento) e foi trabalhada de forma conceitual, com o delineamento das grandes linhas de atuação da organização,

iniciando o processo de habitualização com a tecnologia (TOLBERT & ZUCKER, 2007). As atividades executadas pelos servidores foram trabalhadas tendo como foco os conceitos da qualidade total, sem uma integração efetiva com as orientações estratégicas. A disseminação da tecnologia foi feita de forma segmentada, com pouca integração entre as Unidades e as Delegacias Regionais. O planejamento estratégico foi realizado numa perspectiva de curto prazo, baseado numa análise ambiental superficial. Como resultado, as orientações estratégicas foram vistas pelos servidores em geral como um modismo (ABRAHAMSON, 1996), “*um papel colado na parede*” (E7), que pouca ou nenhuma influência exercia sobre as atividades diárias.

No segundo período (1996 a 1999), a organização passou por uma reestruturação conhecida como modernização organizacional, com o apoio da consultoria *Boucinhas & Campos*, durante a qual o processo formal de elaboração do planejamento estratégico ficou suspenso. Essa reorganização foi implantada de forma problemática, conforme relata um dos entrevistados: “*o pessoal não deu encaminhamento das conclusões que deveria, aquilo foi uma frustração, que traumatizou a organização durante mais de uma década*” (E5). O processo de planejamento foi retomado a partir de 1998, com a revisão das orientações estratégicas, mas com as mesmas práticas anteriores: apenas os servidores de nível gerencial foram envolvidos no processo e o desdobramento das ações não chegou até o nível operacional (ALMEIDA, 2000).

O terceiro período (2000 a 2005) representou o início de uma busca mais ativa pela institucionalização da ferramenta. O planejamento estratégico passou a ser realizado anualmente e, com a continuidade do processo, os principais conceitos foram disseminados e se tornaram mais familiares aos servidores, caracterizando um processo de objetificação da tecnologia (TOLBERT & ZUCKER, 2007). Foi adotada uma perspectiva de mais longo prazo e de auxílio ao processo decisório, com a formulação da visão de futuro e a definição dos valores organizacionais. Alguns Chefes de Departamento deram mais atenção ao uso da ferramenta, principalmente depois do desenvolvimento do “plano de ação”, que procurou desdobrar as orientações estratégicas até o nível das atividades operacionais. Outro aspecto importante foi a vinculação dos projetos institucionais ao planejamento e ao orçamento, com a liberação dos recursos ficando dependente da indicação da melhoria esperada e seu impacto no alcance dos objetivos estratégicos.

O quarto período começou a partir de 2006, com o Voto BCB 282, que confirmou o apoio da Diretoria. Este foi o período de maior envolvimento dos Chefes de Departamento com a elaboração das orientações estratégicas, algo novo na história do planejamento estratégico e na gestão do BCB. Pode-se perceber um esforço em aprofundar a objetificação da ferramenta, buscando sua sedimentação (TOLBERT & ZUCKER, 2007). Neste período foi dada maior ênfase nas metodologias de suporte ao processo de formulação estratégica, como: uso da técnica de análise SWOT, identificação das expectativas dos *stakeholders*²⁴, estudos de prospectiva²⁵, construção de cenários²⁶, inteligência competitiva²⁷, *benchmarking*²⁸ e critérios de avaliação da gestão pública (Gespública)²⁹. Duas iniciativas de grande importância para o planejamento estratégico no BCB foram a criação do Projeto Mais e a contratação do *Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG)*, de Vicente Falconi Campos. Com o auxílio desta consultoria, a organização está desenvolvendo uma versão adaptada do modelo da Gestão por Diretrizes, que é baseada no método PDCA, e definindo o desdobramento das orientações estratégicas de acordo com este método.

O Quadro 10 resume as principais características desses quatro períodos.

²⁴ Os *stakeholders* podem ser qualificados como grupos ou indivíduos que afetam ou são afetados pela realização dos objetivos organizacionais (governo, sociedade, colaboradores, comunidade especializada, clientes e empresas). Identificar as expectativas dos *stakeholders*, inclusive por meio de consulta direta; e avaliar o nível de atendimento atual em relação a essas expectativas, é fundamental para posicionar a organização e definir seu plano estratégico. As estratégias são planejadas para resolver ou minimizar os déficits de atendimento percebidos (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011b, p.7).

²⁵ Identificação de futuros possíveis, de fatos portadores de futuro, de suas probabilidades e impactos. Podem ser utilizadas diversas técnicas e modelos para esse tipo de estudo, como: simulação (simulação mais simples: projeção de tendências), modelos de decisão ou técnicas de trabalho em grupo (por exemplo, Método Delphi), matriz de impactos cruzados e matriz GUT – Gravidade, Urgência e Tendência (consideração sobre eventos futuros, a intensidade de seus impactos e probabilidade de ocorrência) (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011b, p.7).

²⁶ Construção de cenários alternativos possíveis ou prováveis. Em geral, são identificados os cenários mais provável, ideal e de risco. Os cenários permitem definir iniciativas para (i) enfrentar ou aproveitar acontecimentos fora do alcance, (ii) alterar, em favor da organização, as probabilidades de ocorrência dos acontecimentos referentes à organização (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011b, p.7).

²⁷ Busca sistematizada de informações sobre o ambiente, inclusive em organizações similares, e de conhecimentos relativos aos assuntos de trabalho da organização, mediante pesquisas (internet, eventos, estatísticas, imprensa, trabalhos acadêmicos, informações produzidas por organizações congêneres) (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011b, p.7).

²⁸ Processo sistemático de comparação e de identificação de produtos e serviços de excelência e de práticas oferecidas por organizações de atuação similar ou por organizações consideradas excelentes, com o objetivo de conhecer, estudar e avaliar a adoção das melhores práticas existentes, no sentido de obter melhorias no nível de desempenho. *Benchmark* é o resultado, produto, processo ou organização considerado referencial de excelência (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011b, p.7).

²⁹ Método de diagnóstico de auto-avaliação da gestão e comparação com critérios de excelência gerencial (liderança, estratégias e planos, cidadãos, sociedade, informação e conhecimento, pessoas, processos e resultados), para subsidiar o processo de planejamento estratégico e de formulação de estratégias, projetos e ações, por meio de um Plano de Melhoria da Gestão (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011b, p.7).

Quadro 10 – Períodos de apropriação do planejamento estratégico

Período	Principais características
1988 a 1995	<ul style="list-style-type: none"> - início da apropriação: conceitos básicos; - pouca integração com as atividades; - implementação de forma segmentada; - perspectiva de curto prazo.
1996 a 1999	<ul style="list-style-type: none"> - paralisação do planejamento formal; - revisão da missão e objetivos; - retomada nos mesmos moldes anteriores.
2000 a 2005	<ul style="list-style-type: none"> - busca de continuidade: realização anual; - perspectiva de prazo mais longo: definição da visão; - orientações estratégicas como balizadores do processo decisório: definição dos valores organizacionais; - desdobramento das atividades: o plano de ação;
2006 a 2010	<ul style="list-style-type: none"> - apoio explícito da Diretoria: Voto BCB 282/2006; - maior envolvimento dos Chefes de Unidade e servidores; - utilização de metodologias de suporte mais modernas; - busca pela integração entre os sistemas de gestão: Projeto Mais.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A pesquisa bibliográfica permitiu evidenciar os principais momentos do processo de apropriação da tecnologia, pouco revelando sobre o mesmo. Os resultados da pesquisa de campo, com a análise dos documentos e entrevistas por meio das categorias da redução gerencial e das abordagens subsidiárias, propiciaram o detalhamento desse processo e uma compreensão mais profunda do fenômeno da transposição dessa tecnologia. As categorias aplicadas ao processo de apropriação estão elencadas no Quadro 6 do item 2.3.2 do referencial teórico e serão tratadas nos dois itens a seguir.

4.1.1 Percepção e consciência de contexto

A primeira categoria da redução gerencial, **Percepção e consciência de contexto**, sugere a necessidade de analisar como os atores percebem e consideram as influências impostas pelo momento histórico vivido pela organização e pelo contexto em que ela está inserida. Esta categoria está mais fortemente associada à **Lei das fases: à luz da redução sociológica, a razão dos problemas de uma sociedade particular é sempre dada pela fase em que tal sociedade se encontra** (BERGUE, 2009; RAMOS, 1996). Esta lei destaca a razão sociológica, “a partir da qual tudo o que acontece em determinado momento adquire seu exato sentido” (RAMOS, 1965, p.138). Esta lei tem importante contribuição a oferecer ao estudo da transposição de tecnologias gerenciais, conforme destaca Bergue (2009, p.108):

Nem aspectos da nova administração pública, nem conceitos e tecnologias gerenciais que nesse paradigma se sustentam, podem ser transpostos diretamente e tomados como conteúdo principal de um processo de transformação gerencial no

setor público sem que se reconheça o estágio de desenvolvimento das sociedades que caracterizam ambos os contextos.

A categoria da percepção e consciência de contexto, associada à lei das fases, procura evidenciar a capacidade dos atores envolvidos no processo de transposição de identificar o contexto a que a tecnologia está referenciada. Serva (1992, p.131), em sua análise semiológica da importação das tecnologias gerenciais afirma que “a reconstrução do contexto opera um movimento inverso ao do mito, pois ela traz de volta a história, plenificando o significante e pondo em destaque o sentido”.

Os primeiros aspectos que emergem da percepção do contexto por parte dos agentes da organização são os da inevitabilidade das mudanças e da necessidade de conformação. É identificada a diferença entre o contexto público e o privado, no entanto, a percepção é a de que as mudanças afetam ambos no mesmo sentido:

O mundo corporativo contemporâneo impõe às organizações a adoção de metodologias – aqui compreendidas como um conjunto formado por ferramentas, métodos e sistemas – de gestão compatíveis com a atuação e a competitividade globais. O ambiente das organizações estatais não foge a essa regra, inclusive no que respeita aos órgãos e entidades monopolistas ou exclusivistas (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2010d, p.1).

Essa mudança imposta pelo ambiente determinou novos papéis e desafios aos gestores públicos, cujo enfrentamento demanda melhor capacidade gerencial e é realizado com a ajuda de tecnologias gerenciais:

A par dos novos desafios que têm sido apresentados aos gestores públicos, uma variada gama de instrumentos de gestão vem sendo incorporada pelas organizações públicas, a fim de dotar seus administradores de maior capacidade gerencial (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2010b, p.9).

Com a reforma gerencial e a mudança de orientação no perfil da administração pública, a necessidade de melhorar a gestão estratégica também foi percebida no BCB:

Diante da monumental alteração conceitual e legal por que passou e está passando o Estado brasileiro, não é mais possível nem admissível que o Banco Central do Brasil continue a adiar a adoção e utilização de uma metodologia de gestão compatível com o novo momento e com as suas responsabilidades, de forma a viabilizar a sua inserção no novo ambiente da gestão pública. Isso inclui, em toda a sua plenitude, o exercício permanente do ciclo básico da gestão estratégica, qual seja: orientar, planejar, agir e conformar os resultados (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2010d, p.1).

Infere-se de tais afirmações a inevitabilidade das mudanças ambientais e a necessidade de adotar instrumentos, na forma de tecnologias de gestão, que possibilitem a adequação aos novos requisitos da gestão pública, com a melhoria na capacidade gerencial.

Além da mudança ambiental, a necessidade de atender às requisições dos órgãos de controle também é apontada como justificativa para a adoção de novas tecnologias:

Com efeito, o Ministério da Fazenda (MF), o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) da Casa Civil da Presidência da República, o Tribunal de Contas da União (TCU), dentre outros, requerem, com frequência cada vez maior, informações quantitativas e qualitativas sobre a atividade desenvolvida no Banco Central. E, em muitos casos, pela falta de uma metodologia de gestão, os dados e informações solicitadas não estão prontamente disponíveis, demandando trabalhosos e, às vezes, demorados e repetitivos levantamentos (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2010d, p.2).

O planejamento estratégico foi trabalhado durante a década de 1990 de forma intermitente, sem continuidade, conforme destaca um dos entrevistados:

O que é que acontece: esses movimentos, eles certamente foram interessantes para trazer o assunto para a organização, mas eles não foram frutíferos porque não houve continuidade. Então, a seqüência do planejamento, ela não se deu como deveria, e então a ação foi morrendo. Esse planejamento estruturado, comandado pelo departamento de planejamento e tal, isso ficou prejudicado (E5).

Além disso, o processo foi conduzido sem o envolvimento dos servidores, contribuindo para que a ferramenta fosse percebida como um **modismo** (ABRAHAMSON, 1996). Vários fatores concorreram para isso. Um deles foi a resistência a novas propostas de mudança, resultado do trauma que a organização sofreu com a reorganização da sua estrutura e de outras iniciativas malsucedidas. Para Tavares (1991), o pessimismo decorrente de experiências de mudança fracassadas pode gerar resistência a novas tentativas, que são vistas como “mais uma que não dará resultado”. No caso do BCB, essa resistência não era explícita, acontecia de forma velada:

[como] a iniciativa de planejamento estratégico é uma iniciativa institucional, patrocinada pela organização, você não tem reação de frente, explícita, até por uma questão de disciplina, as pessoas não vão nunca se colocar frontalmente contra (E2).

Outro fator que prejudicou a implantação inicial do planejamento estratégico foi a falta de coordenação para a implementação nas dez capitais em que a organização atua. O planejamento foi realizado nos Departamentos e nas Delegacias Regionais de acordo com as orientações estratégicas emanadas da Diretoria, mas faltava integração e não era percebido um encadeamento entre as etapas. A falta de apoio da Diretoria também é apontada como uma das dificuldades na implementação. Ficava a cargo dos Chefes de Departamento incentivar o uso da ferramenta, resultando diferentes níveis de maturidade quanto à sua utilização. Nos Departamentos em que a Chefia promoveu o seu uso adquiriu-se maior familiaridade,

resultando numa disparidade entre as Unidades, que persiste até os dias atuais. Para um dos entrevistados,

Existe uma grande assimetria de entendimento, eu acho que é uma grande dificuldade, porque a gente não tem um nível homogêneo de conscientização, e isso faz com que a gente tenha grandes aliados e faz com que a gente tenha grande apatia de outro lado (E2).

O apoio, ou patrocínio, das iniciativas é apontado como um fator fundamental para o sucesso, conforme relata um dos entrevistados:

Eu acho que depende muito de quem está à frente do Banco. Como nós não temos uma espécie de vice-presidente executivo, ou vice-presidente de operações, do ponto de vista de administração, isso sempre ficou muito a cargo do Diretor de Administração e do Presidente do Banco. Quando coincidia dos dois terem um interesse nesse assunto, ou um interesse maior nesse assunto, aí o assunto ganhava fôlego e ganhava porte (E4).

De acordo com as entrevistas, o BCB é uma organização que precisa estar atenta ao que acontece na sociedade, mas essa atenção está mais focada nas atividades específicas de cada área de atuação:

Eu acho que tem áreas que estão bem... a questão da economia, que faz parte do nosso core business, vamos dizer assim... eles estão bem orientados. Por exemplo, o Banco hoje está numa inserção internacional bastante grande, a gente vê vários colegas viajando, atendendo aí demandas, trazendo as boas práticas na questão do nosso trabalho de supervisão bancária, de política monetária (E1).

A organização possui grandes janelas de interação com a sociedade, principalmente nas áreas de acompanhamento da economia, de regulamentação e de fiscalização bancária, mantendo uma interação constante com o ambiente:

O Banco é uma organização voltada para fora, ele vive em função da sociedade. Nós temos no Banco, assim, grandes janelas de troca com o ambiente externo. Seja na área de normas, seja na área de fiscalização, seja na área econômica, então, para nós, essa convivência, essa ambientação é muito freqüente. Por definição, somos uma organização que tende a ter essa troca, há uma nítida compreensão dessa forte interpenetração com o meio externo (E2).

Essa interação se reflete na preocupação com a imagem que o BCB tem perante seus públicos. A organização realiza pesquisa periódica sobre a percepção que a sociedade tem do seu papel e das atividades realizadas, o que é uma forma de acompanhar o alcance da visão de futuro estabelecida pela Diretoria. Foi realizada pesquisa, em 2010, com os novos concursados, que apontou para uma ótima imagem externa do BCB. Segundo um dos entrevistados,

É impressionante a imagem que as pessoas que estão entrando na organização têm do Banco, esse pessoal que entrou no último concurso. A imagem que eles têm do Banco, e não é porque eles trabalharam no Banco, eles entraram em agosto e a

pesquisa foi feita em outubro (...). Eles trazem de fora uma imagem muito mais positiva do que nós que estamos aqui. Eu acho que a gente é muito mais crítico com o Banco do que as pessoas que estão fora (E8).

As orientações estratégicas do Governo, às quais o BCB precisa estar alinhado, são influência marcante para o planejamento estratégico da organização:

A gente sofre muita influência de algumas iniciativas. A primeira, do próprio planejamento do Governo, PPA e toda aquela idéia de planejamento governamental, para nós aqui é mandatório, por força do orçamento, por força legal (E2).

A visão de futuro e os objetivos estratégicos do Banco Central referem-se ao horizonte de tempo estabelecido para o ciclo de planejamento de médio e longo prazo e devem estar alinhados às Orientações Estratégicas do Governo Federal definidas para o PPA (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011b, p.21).

Conforme relatam os entrevistados, foi percebido o contexto da Administração Pública Gerencial que permeou a mudança na orientação gerencial do Governo e a implantação da tecnologia. Para um dos entrevistados, a implantação do planejamento estratégico

Tem a ver mesmo com a própria discussão no Governo, a mudança de uma visão mais gerencial, mais empresarial... na maneira de lidar... o Estado é o Estado, a gente tem que lidar com as coisas do Estado de uma maneira um pouco diferente, mas os processos têm que ser gerenciados, os processos têm que ter essa perspectiva da excelência, da efetividade... eu acho que o próprio Governo começou a discutir isso, lá atrás, e acho que acabou também vindo para o Banco Central (E7).

No mesmo sentido, quando se iniciou um novo ciclo de implantação do planejamento estratégico, no início dos anos 2000, um dos argumentos para a adoção da tecnologia foi o de que “todo o processo de que ora se trata mantém perfeita consonância com os princípios da APG, conforme preconizada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2010i, p.4).

De acordo com o referencial teórico, a influência da APG resultou numa preferência pela busca de tecnologias no setor privado, caracterizando o comportamento da **valorização do estrangeiro** (CALDAS, 2006). No BCB, com a percepção da mudança como inevitável, foi valorizada a tecnologia com capacidade de atender às demandas que se apresentavam. Um aspecto que revela a valorização do estrangeiro é a preferência pela utilização de consultorias, que normalmente já trazem um modelo pronto para ser implantado. Essa preferência é apontada nas entrevistas como uma necessidade, pois o desenvolvimento interno de tecnologias gerenciais “*seria muito caro*” (E8). Para um dos entrevistados, “o

Banco tem uma cultura de utilização desses especialistas, dessa expertise do mercado e do setor público” (E2). Um documento de 2002 já apontava nesse sentido, afirmando que

é imperioso que se decida pela contratação de empresa de consultoria especializada no assunto, para, a partir: (i) dos pressupostos da Gestão Estratégica; (ii) da orientação estratégica vigente, relacionada com a missão, a visão, os macroprocessos e os valores; e (iii) dos diagnósticos, já elaborados ou em elaboração, de diversas outras consultorias, recentemente contratadas pelo Banco Central: I - coordenar a definição, a implementação e a implantação dos princípios e das práticas da Gestão Estratégica no Banco Central do Brasil; II - promover a capacitação de um grupo de servidores do Banco Central do Brasil, no que respeita aos princípios e às práticas da Gestão Estratégica; e III - orientar a implantação de uma metodologia (conjunto de ferramentas, métodos e sistemas) de gestão com foco estratégico e de um Sistema de Gestão Estratégica (conjunto de instâncias consultivas e decisórias) (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2010d, p.3).

Sobre os diagnósticos elaborados por consultorias, cabe destacar o estudo da *Andersen Consulting*, que apontou que os gerentes do Banco Central do Brasil apresentavam excelente nível técnico, mas eram deficientes na gestão. A conclusão foi a de que, para manter o nível de excelência nas questões técnicas, seria necessário investir e treinar seus executivos na área da gestão, para melhorar o desempenho de suas Unidades. Isso desencadeou, nos anos seguintes, um grande investimento em treinamento e na modernização dos processos de gestão, da qual o Projeto Mais é uma importante iniciativa. Conforme relata um dos entrevistados,

Agora, que foi uma das motivações para a criação do Projeto Mais, foi o diagnóstico que já vem sendo sinalizado há algum tempo por outras consultorias que já estiveram aqui no Banco, como a Arthur Andersen [atualmente Andersen Consulting], que sinalizaram que o Banco tem um alto nível de competência técnica, mas um nível de gestão mais baixo, e que para a gente poder dar sustentabilidade a esse nível de competência técnica, que alçou o Banco Central a nível internacional, a gente tem que melhorar então essa gestão, ser um pouco mais efetivo em termos de gestão, na cultura do Banco, saber gerenciar, lidar com situações, problemas, conflitos (E1).

A análise dos dados de acordo com a categoria da percepção e consciência de contexto também permitiu visualizar a valorização da tecnologia que sirva para, além de melhorar o desempenho, também atender às demandas do Governo e se mostrar atualizado com as tecnologias gerenciais utilizadas no campo de atuação da organização. Essa busca por atualização evidencia a valorização do aspecto simbólico das tecnologias e a busca por legitimidade.

Foram identificados indícios de **isomorfismo** na apropriação do planejamento estratégico, nas formas coercitiva e mimética (DiMAGGIO & POWELL, 1991). Cabe ressaltar que o isomorfismo somente pode ser devidamente identificado se efetuada uma análise do campo de atuação do BCB, verificando sua estruturação e as relações estabelecidas

entre as organizações que nele atuam, o que foge ao escopo deste trabalho. Foram identificados nas entrevistas tanto a adequação da organização às determinações do Governo, quanto a busca por equiparar suas práticas de gestão ao que está sendo adotado nos outros bancos centrais, práticas que levam ao isomorfismo, caso disseminadas num campo estruturado.

O isomorfismo coercitivo se verifica quando as organizações são obrigadas a se submeterem a determinada legislação ou regulamento emanado do poder estatal. O planejamento estratégico no BCB foi influenciado pela necessidade de se adequar às disposições do PPA e da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

Com o advento do planejamento do governo, o PPA, nós vimos que as organizações precisavam ter planejamento, até porque quem estivesse melhor planejado, levava vantagem na hora de brigar por recursos (E5).

A gente sofre muita influência de algumas iniciativas. A primeira, do próprio planejamento do Governo, PPA e toda aquela idéia de planejamento governamental, para nós aqui é mandatário, por força do orçamento, por força legal. Então, esse é um componente importante. Temos também influência da própria Secretaria de Gestão, do modelo do banco de dados de gestão (E2).

O isomorfismo mimético ocorre quando as organizações imitam o comportamento das organizações do seu campo de atuação. No caso do BCB, o campo de atuação é amplo, englobando outras organizações públicas, órgãos de pesquisa econômica e fiscalização bancária, empresas que atuam no sistema financeiro e outros bancos centrais. O BCB procura se manter atualizado quanto ao que os outros bancos centrais estão fazendo na área de gestão:

E também uma outra motivação foi ver também que os nossos congêneres bancos centrais no mundo afora, todos estavam... alguns avançados, e se não avançados, estavam todos com essa mesma... esse mesmo propósito de avançar na gestão, nos aspectos de planejamento, etc., e o Banco Central do Brasil não poderia ficar para trás (E5).

No nosso caso existe também toda uma questão da nossa comunidade de bancos centrais do mundo, que também a gente emula na formulação da gente, como é que o FED³⁰ faz, como é que o Bundesbank³¹ faz, como é que o BCE³² faz, o Banco da Inglaterra faz (E2).

As grandes empresas nacionais e outros órgãos públicos também servem de modelo, principalmente, quanto às práticas adotadas:

(...) a gente vê o que os outros estão fazendo... a prática remete ao mimetismo. Como é que o Banco do Brasil fez, como é que a Petrobrás fez, como é que o

³⁰ *Federal Reserve*, banco central norte-americano.

³¹ Banco central alemão.

³² Banco Central Europeu.

Tesouro fez, como é que as outras áreas fizeram, como é que a gente vinha fazendo, e aí sem nos preocupar com essa fundamentação, com essa segmentação teórica. (...) Não foi por conta do autor que a gente está usando, mas sim pelo grau de sucesso que essas práticas vêm encontrando em organizações semelhantes (E2).

Assim, as pressões que levam ao mimetismo são importantes na formatação da ferramenta, principalmente no nível das práticas.

Concluindo este item, a análise dos dados de acordo com a categoria da percepção e consciência de contexto permitiu evidenciar, no Banco Central do Brasil, a percepção dos entrevistados sobre as mudanças no contexto em que a organização está inserida, principalmente com a APG, e o incentivo para a adoção de tecnologias de gestão originárias na área privada. Quanto ao aspecto crítico, foram identificadas duas percepções para a adoção do planejamento estratégico, mais marcantes na fase inicial da transposição: de um lado, a alta administração percebia a tecnologia como uma resposta necessária às demandas de gestão; de outro, os servidores, que não foram envolvidos no processo, percebiam a ferramenta como um modismo, opondo-lhe resistências. De um modo geral, a percepção do contexto ficou restrita ao nível organizacional e às demandas ambientais mais diretas, demonstrando um forte senso de identidade na organização. É reconhecido o contexto privado em que a tecnologia é concebida, mas é assumida a sua compatibilidade com o novo contexto da administração pública.

4.1.2 Permeabilidade da organização

A segunda categoria da redução gerencial, **Permeabilidade da organização**, está intimamente ligada à categoria da percepção e consciência de contexto e enfoca a abertura da organização ao conteúdo gerencial exógeno. Esta categoria permite evidenciar a permeabilidade das fronteiras organizacionais com relação ao ambiente e a capacidade de avaliar criticamente o conteúdo transposto. Está relacionada à **Lei do caráter subsidiário da produção científica estrangeira: à luz da redução sociológica, toda produção científica estrangeira é, em princípio, subsidiária** (BERGUE, 2009; RAMOS, 1996). Para Guerreiro Ramos (1965, p.122),

ao utilizarmos um objeto ou produto, sem reduzi-lo, somos envolvidos pela intencionalidade de que é portador. A observância desta lei levará o sociólogo a utilizar a produção estrangeira como matéria-prima de elaboração teórica, condicionada por fatores particulares da sociedade em que vive.

Esta categoria, aplicada ao processo de apropriação do planejamento estratégico no BCB, revelou o caráter complexo que a organização assume quanto às inovações gerenciais. Alguns relatos destacaram a diferença entre as áreas com relação à abertura a inovações, à comunicação com o ambiente externo e à conscientização da importância do planejamento estratégico. Essas diferenças foram apontadas como resultado da própria atividade realizada em cada área de atuação, que pode ser mais ou menos aberta a inovações. Foi relatado que a organização é aberta a inovações técnicas, mas resistente a inovações gerenciais, principalmente iniciativas de origem interna, “*de baixo para cima*” (E8). As inovações institucionais têm seu curso facilitado quando contam com o apoio da alta direção:

A gente teve áreas que, num primeiro momento, não entendiam a importância desse assunto, mas como o patrocínio do projeto [Projeto Mais] foi forte, então, a gente conseguiu ter espaço para poder mostrar qual era a proposta, então teve várias áreas que a gente percebe um ganho muito grande em relação ao planejamento, à importância do planejamento (E1).

Uma constatação interessante foi a de que o risco de RH³³ percebido na organização facilitou a implementação do planejamento estratégico, devido à característica de formalização dos processos de trabalho que essa tecnologia apresenta. Ou seja, a percepção de uma ameaça à continuidade das atividades fez com que as áreas se mostrassem mais abertas a uma tecnologia que possibilita o mapeamento e formalização do trabalho.

A formulação anual do planejamento estratégico, a partir de 2000, é relatada como um aspecto que promoveu a participação e o engajamento dos servidores com a implantação da tecnologia, pelo alcance de massa crítica com relação aos seus conceitos e à sua utilidade.

Em 2006 foi angariado o apoio explícito da Diretoria e elaborado um documento, o Voto BCB 282/2006, que serviu de pano de fundo para a institucionalização e o maior investimento na profissionalização da gestão. No final de 2006 foi contratada a consultoria *Betânia Tanure e Associados* para realizar um trabalho de revisão do planejamento estratégico, com a efetiva participação da Diretoria e dos Chefes de Departamento:

Nós conseguimos com isso ampliar a conscientização para esses assuntos, porque, em vários workshops durante esse período, até concluir esse processo, em março, tínhamos a efetiva participação do Presidente do Banco, todos os Diretores, e dos Chefes de Unidade e Consultores. Isso foi um grupo de em torno de 54 executivos do Banco, que se reuniram muitas vezes, tiveram dever de casa para fazer, tiveram que fazer reflexões individuais, então... Isso foi um movimento, realmente... isso muda o curso da história da gestão e do planejamento do Banco Central (E5).

³³ Risco de recursos humanos: risco de que as atividades não sejam realizadas a contento por falta de pessoal qualificado. Cerca de vinte por cento do quadro de pessoal da organização deve implementar as condições para aposentadoria em 2011, o que pode colocar em risco a continuidade de certas atividades.

Assim, devido ao apoio da Diretoria, ocorreu a participação efetiva dos Chefes de Departamento em vários *workshops*, em que puderam discutir e propor melhorias às orientações estratégicas elaboradas pela Diretoria. Essa participação é considerada um marco na história do planejamento estratégico no BCB:

Quanto ao envolvimento das pessoas, vai parecer até brincadeira, eu sei que é uma coisa séria, mas “nunca na história desse país” eu vi tanto envolvimento dos Chefes de Departamento, de diversos matizes, de experiência de gestão. Não vou citar nomes, mas eu vi pessoas que eu nem imaginava que tivessem interesse maior na estruturação disso. Eu acho que por trás disso está o envolvimento forte da Diretoria do Banco (E4).

Desses encontros resultaram a revisão da missão, da visão de futuro e das diretrizes estratégicas. Segundo as entrevistas, não se percebeu preocupação com a própria ferramenta do planejamento estratégico durante esse processo de discussão, mas apenas a tentativa de melhorar a sua utilização e institucionalização. Assim, o aspecto crítico inerente à categoria da permeabilidade da organização não ficou evidenciado durante esse processo, o que corrobora a percepção relatada de que as mudanças são inevitáveis e a ferramenta está de acordo com o novo contexto.

Concomitante à valorização do conteúdo estrangeiro, identificado no item anterior, as entrevistas permitiram evidenciar que os servidores do BCB estão conscientes da singularidade da organização, buscando, em conjunto com as consultorias, soluções adaptadas às suas necessidades: “Assim, a gente não traz nada pronto, e o que a consultoria traz é isso que nós vamos implantar... (...) A gente adapta sempre à realidade que a gente encontra no Banco” (E4).

Essa prática denota a adoção do comportamento definido pela **antropofagia organizacional** (WOOD Jr. & CALDAS, 1999) pela valorização da tecnologia que carregue conhecimento útil à organização, mas que seja facilmente aplicado à prática. A apropriação de conhecimentos úteis está aliada à resposta às demandas externas, em termos de conformidade e legitimidade, pois a organização busca também atender às demandas do Governo e se manter atualizada com as práticas gerenciais utilizadas no seu campo de atuação.

Com relação aos aspectos mais formais, a organização se mostra bastante permeável às tecnologias gerenciais vindas de fora, mas resistente a iniciativas internas. Algumas ferramentas da área privada foram apontadas como elementos importantes da prática do planejamento estratégico, mesmo que adotadas parcialmente. A utilização de consultores é um aspecto que favorece isso:

Por força da utilização de muitas consultorias no processo todo, a gente tem claramente que a gente tem influência aí da gestão pública por resultados, da gestão por objetivos, e também alguns modelos de origem privada, alguma coisa de balanced scorecard, alguma coisa de mapas estratégicos (E2).

Por isso, este entrevistado conclui que o modelo de planejamento estratégico do BCB “*é um modelo híbrido, que absorve essas várias influências de teorias e modelos de gestão tanto do setor público quanto do setor privado*” (E2).

Dessa forma, a organização se mostra permeável às tecnologias gerenciais, embora com alguma resistência, que pode ser contornada com o apoio da alta direção. O aspecto crítico se revela na adaptação dos modelos trazidos pelas consultorias.

* * *

Retomando os principais resultados encontrados sobre o processo de apropriação do planejamento estratégico no Banco Central do Brasil, a pesquisa apontou que esse processo foi influenciado pela APG, pelo acompanhamento do que estava sendo adotado por outras organizações e pela formatação do PPA e orçamentos anuais. Essa influência foi percebida pelos entrevistados, o que levou à busca por um modelo de planejamento estratégico que atendesse às necessidades da organização. A implementação da ferramenta ocorreu inicialmente de forma descontínua e sem a participação dos servidores, causando diferentes percepções sobre a tecnologia, o que somente começou a ser superado com a sedimentação da prática. A organização apresenta diferentes níveis de abertura a inovações, diferentes níveis de maturidade gerencial e, com isso, diferentes níveis de permeabilidade às tecnologias gerenciais.

Quanto ao posicionamento crítico e à identificação do contexto em que a tecnologia foi produzida, os relatos apontaram uma preocupação eminentemente funcional, em adotar a tecnologia que permita atender às demandas internas (eficiência gerencial) e externas (Governo, legitimidade) mais diretas, com foco na adaptação das práticas, sem a preocupação explícita com a identificação dos conceitos essenciais por trás da ferramenta, nem com a crítica de seus pressupostos. Por outro lado, a forte identidade organizacional demanda o trabalho de adaptação das práticas que vêm das consultorias para que sejam adequadas às características da organização.

As categorias da redução gerencial aplicadas na análise do processo de apropriação do planejamento estratégico no BCB permitiram evidenciar os comportamentos descritos pelas abordagens subsidiárias, como a valorização do estrangeiro (incentivado pela

APG e pela cultura de contratação de consultorias), pela antropofagia organizacional (incentivada pela busca de soluções práticas) e pelo isomorfismo institucional, nas formas coercitiva e mimética.

4.2 Processo de absorção do planejamento estratégico

A absorção é o processo pelo qual o conteúdo gerencial exógeno é integrado ao sistema de gestão da organização e reflete o efetivo impacto que a tecnologia tem na organização. Um processo de absorção deficiente tem como consequência uma baixa assimilação da tecnologia no sistema de gestão, resultando nos comportamentos descritos pelo conceito de formalismo e de adoção cerimonial (BERGUE, 2009). O referencial teórico e a pesquisa de campo permitiram identificar quatro períodos no processo de absorção do planejamento estratégico no Banco Central do Brasil, os mesmos identificados no processo de apropriação.

O primeiro período (1988 a 1995) é caracterizado pela adoção do planejamento estratégico de forma bem restrita, basicamente no nível da Diretoria. Mesmo com a tentativa de disseminação da tecnologia nas Unidades, esse processo foi segmentado e teve como resultado a sua baixa assimilação. Outra característica desse período foi a utilização superficial das ferramentas de apoio, como as metodologias para análise ambiental. Para um dos entrevistados, o planejamento foi trabalhado inicialmente de forma muito conceitual, fazendo com que os servidores não percebessem a utilidade prática da ferramenta, encarando as orientações estratégicas apenas como *“um papel colado na parede”* (E7) e, com isso, deixassem de segui-las, denunciando a prática do formalismo (RIGGS apud RAMOS, 1983). Outro entrevistado afirma que o planejamento estratégico foi inicialmente tratado com *“Descrédito. Muito descrédito. As pessoas não foram contrárias, mas as pessoas tinham... faziam o básico, para cumprir carnê. Isso aconteceu muito”* (E8), caracterizando a adoção cerimonial da tecnologia (MEYER & ROWAN, 1991).

No segundo período (1996 a 1999) houve a paralisação das atividades formais de planejamento estratégico em virtude da mudança estrutural realizada na organização. Os entrevistados não relatam e os documentos não detalham o que aconteceu com as práticas de planejamento, mas Almeida (2000) afirma que as atividades foram suspensas durante a reestruturação.

O terceiro período (2000 a 2005) representou a volta do processo de planejamento, agora em bases anuais e mais orientado para as etapas previstas nos manuais acadêmicos. Neste período foram definidos os valores organizacionais e a visão de futuro, denotando uma preocupação com a necessidade de que as orientações estratégicas sirvam de base para o processo decisório e tenham em perspectiva um prazo mais longo. Também foi dada mais ênfase na articulação das orientações estratégicas com as atividades práticas, por meio do “plano de ação” que, aliado à continuidade do processo, permitiu a objetificação dos conceitos relacionados ao planejamento na cultura organizacional (TOLBERT & ZUCKER, 2007).

O quarto período (2006 a 2010) foi caracterizado pelo esforço da organização em melhorar o desempenho na gestão de suas atividades, e o planejamento estratégico assumiu papel central nessa busca. O apoio da Diretoria, tornado explícito com o Voto BCB 282/2006, serviu para mobilizar os Chefes de Unidade a participar mais ativamente da elaboração das orientações estratégicas e da definição dos indicadores e metas, caracterizando um processo de objetificação das práticas de planejamento (TOLBERT & ZUCKER, 2007). A abordagem do Departamento de Planejamento, Orçamento e Organização (DEPLA)³⁴, reconhecendo a disparidade em termos de maturidade e conhecimentos de gestão nas diversas áreas, teve como foco uma atitude pragmática, que tentou demonstrar a cada usuário em que o planejamento estratégico poderia trazer benefícios, adaptando a ferramenta a cada caso, principalmente quanto à formalização e à profundidade das análises propiciadas pelas tecnologias de apoio.

Uma iniciativa importante para o planejamento estratégico no BCB foi o Projeto Mais, iniciado em 2009, que busca integrar os sistemas de gestão da organização. Outra iniciativa de igual importância foi a formatação de um modelo de gestão que sirva de parâmetro para os gestores da organização e para a adoção de novas tecnologias, influenciado pela Gestão por Diretrizes do INDG e pelo Modelo de Excelência em Gestão Pública. Apesar dos esforços, é reconhecido que, na prática, as coisas não funcionam exatamente de acordo com o modelo, indicando que a tecnologia ainda não atingiu o estágio de sedimentação (TOLBERT & ZUCKER, 2007):

Se você olhar lá o modelo você vai ver que o desenho, que é a criação, é toda harmônica. Tanto gestão por competências, gestão de custos, gestão de processos, gestão de projetos, gestão de pessoas, gestão de materiais, gestão de informática,

³⁴ Atualmente Departamento de Planejamento, Orçamento e Gestão (DEPOG).

tudo... o desenho propugnando uma construção harmônica. Mas na realidade não é isso, na realidade a gente tem as premissas do planejamento que são utilizadas ou mais ou menos com cada área que trabalha com isso. Então, tem um esforço de aproximação, de convergência, de coerência, é um esforço paulatino, é um esforço constante (E2).

A resistência interna é relatada como o principal limitador da implantação do planejamento estratégico na organização, e tem raízes em fatores como a falta de apoio da Diretoria nas primeiras iniciativas, os trabalhos de consultoria que fracassaram, a assimetria de conhecimento sobre a ferramenta entre as áreas, a estrutura segmentada da organização e o descrédito gerado pelos constantes cortes orçamentários (promovidos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) que por vezes inviabilizam a realização dos projetos e o alcance das metas propostas. Tais fatores foram identificados na pesquisa feita com os executivos em 2005 e estão sendo combatidos com o maior envolvimento da Diretoria e dos Chefes de Departamento e com uma estratégia de comunicação que busca disseminar os principais conceitos e mostrar aos servidores as vantagens do uso da ferramenta. Na edição de junho/2010 do informativo InfoMais Executivo, a seção sobre a Frente Planejamento comunicava o encerramento da primeira etapa da campanha de comunicação e o início da segunda:

A primeira etapa da campanha de divulgação do Planejamento Estratégico chegou ao fim. O objetivo da fase era disseminar informações a respeito das orientações estratégicas, que foram revisadas no início do ano. (...) Para a segunda fase da divulgação, o objetivo é reforçar a disseminação, mas também promover uma ligação entre o dia-a-dia do servidor e o Planejamento Estratégico do BC e, com essa identificação, fortalecer o envolvimento com o PE (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2010n, p.1).

Esse aspecto da comunicação é ressaltado por um dos entrevistados, que percebe o convencimento dos servidores do BCB como um processo atomizado, resultado da autonomia que o servidor público tem diante das tarefas:

A gente que é do setor público não tem esse nível de hierarquia, esse lance do mandar e a gente fazer, como nas empresas privadas, isso não é tão marcante na organização pública. Há um grau de independência e autonomia do técnico, no Banco isso é forte. As pessoas não fazem só porque são mandadas fazer, elas fazem porque acreditam, fazem também porque entendem, fazem também porque querem. E isso leva à atomização do processo de envolvimento. Eu não posso ter envolvido só o chefe, tenho que capilarizar, e a capilaridade não é trivial. O fato do chefe estar comprometido, para mim é importante, é necessário, mas não é suficiente (E2).

O componente humano se apresenta como o mais importante no processo de absorção da tecnologia, pois a maioria dos fatores identificados, tanto positivos quanto negativos, como a participação, o conhecimento, a percepção, a aceitação e a resistência,

estão fortemente associados a esse componente. O Quadro 11 resume as principais características dos períodos apresentados acima.

Quadro 11 – Períodos de absorção do planejamento estratégico

Período	Características gerais
1988 a 1995	<ul style="list-style-type: none"> - mais restrito ao nível da Diretoria; - implantação segmentada e pouco integrada; - análise ambiental superficial; - pouca utilidade para o processo decisório.
1996 a 1999	<ul style="list-style-type: none"> - paralisação do planejamento formal; - retomada nos mesmos moldes anteriores.
2000 a 2005	<ul style="list-style-type: none"> - busca de continuidade: assimilação dos conceitos básicos; - valores organizacionais: orientação para a tomada de decisão; - definição da visão de futuro: foco no médio prazo; - plano de ação: integração entre as orientações estratégicas e as atividades das Unidades;
2006 a 2010	<ul style="list-style-type: none"> - maior aceitação depois do apoio explícito da Diretoria; - envolvimento dos Chefes de Unidade e servidores na elaboração das orientações estratégicas e na definição de indicadores e metas; - implantação baseada na prática, adaptada caso a caso; - metodologias de suporte permitem um maior detalhamento das informações necessárias ao planejamento; - Projeto Mais: integração entre os sistemas de gestão.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Esses aspectos serão detalhados a seguir com as análises baseadas nas últimas três categorias da redução gerencial, aliadas às abordagens subsidiárias, conforme disposto no Quadro 6 do item 2.3.2 do referencial teórico.

4.2.1 Comprometimento e autonomia de pensamento

A terceira categoria de análise da redução gerencial é a do **Comprometimento e autonomia de pensamento**, que aborda o senso de engajamento, especialmente das pessoas envolvidas diretamente com o processo de transposição das tecnologias, e permite evidenciar o comportamento crítico e reflexivo, que se mostra mais visível com a busca da solução gerencial compatível e coerente com a organização. Esta categoria assenta-se sobre o conceito de atitude parentética³⁵, um dos três significados da redução sociológica³⁶ (BERGUE, 2009; RAMOS, 1996; AZEVÊDO & ALBERNAZ, 2006).

³⁵ Em filosofia, refere-se ao conceito de *epoché* (Husserl): atitude desvinculada de qualquer interesse natural ou psicológico na existência das coisas do mundo ou do próprio mundo na sua totalidade, atitude de pôr entre parênteses a atitude natural de exercer juízo sobre as coisas existentes (ABBAGNANO, 2000). Para Azevêdo e Albernaz (2006, p.5), Guerreiro Ramos apresenta a atitude parentética como “uma capacidade psicológica que habilitaria as pessoas a resistir às mazelas que as organizações podem acarretar ao comportamento e à psicologia humana”. Além disso, “a atitude parentética demarcaria o abandono do plano existencial natural e ingênuo, para

Esta categoria é mais fortemente influenciada pela Lei do caráter subsidiário da produção científica estrangeira (tratada no item 4.1.2) e pela **Lei do comprometimento**: *nos países periféricos, a idéia e a prática da redução sociológica somente podem ocorrer ao cientista social que tenha adotado sistematicamente uma posição de engajamento ou de compromisso consciente com o seu contexto* (RAMOS, 1965, p.112). A Lei do comprometimento pressupõe o engajamento do ator com o seu contexto, por meio da crítica radical como forma de superar o engajamento ingênuo, subalterno, e colocar o sociólogo em uma situação que permita a compreensão da realidade em que está inserido e o posicionamento com relação a essa realidade (RAMOS, 1965). Aplicada ao contexto organizacional do setor público, a categoria do comprometimento e autonomia de pensamento se reflete no compromisso dos agentes com a organização, com a administração pública e com o interesse público (BERGUE, 2009).

O comprometimento com a organização é relatado como algo muito forte nos servidores do Banco Central do Brasil, principalmente em cumprir as determinações estabelecidas pela alta administração. O senso crítico com relação às conseqüências organizacionais da tecnologia está presente, tendo como resultado a não aceitação passiva do conteúdo estrangeiro. Isso é visível com relação aos modelos trazidos pelas consultorias, que precisam ser adaptados à prática vigente e, além disso, convencer os servidores da sua utilidade:

Não é só porque deu certo na iniciativa privada que vai dar certo aqui, porque a lógica daqui é uma lógica que tem outros condicionantes. Não é só você dizer que vai ser eficiente e por isso é bom. Não. Se é eficiente, em que medida isso concorre para o bem público? Em que medida isso não fere a lei, em que medida isso garante a continuidade? Então, tem uma série de questões que se impõe que o servidor público, e aqui no Banco Central nós somos muito cômicos dessa responsabilidade, a gente não entra em questões do tipo “ah porque a GE faz, que a Ford faz, que a GM faz”, aqui no Banco isso não quer dizer nada. Primeiro, eu posso fazer? A lei me permite? Segundo, isso vem ao encontro da sociedade? Concorda com o poder público? Então, uma série de condicionantes que um técnico do Banco, ele tem condição de se negar a fazer alguma coisa e a lei garante que ele não vai ser demitido (E2).

Não acontecendo esse convencimento, a prática é abandonada, evidenciando a existência de **formalismo** (RIGGS, 1964, *apud* RAMOS, 1983), ou é cumprida sem um maior envolvimento, redundando em **adoção cerimonial** (MEYER & ROWAN, 1991). Tanto o

selar uma nova fase na condição existencial do homem, uma fase em que ele teria ‘poder sobre si mesmo e sobre as circunstâncias’” (AZEVEDO & ALBERNAZ, 2006, p.6).

³⁶ Os três significados são: a) atitude parentética; b) método de assimilação crítica da produção sociológica estrangeira; e c) proposta de uma nova ciência social de caráter pluralístico (RAMOS, 1996; AZEVEDO & ALBERNAZ, 2006).

formalismo quanto a adoção cerimonial podem ser identificados nos primeiros estágios da implantação do planejamento estratégico, durante a década de 1990, em que as práticas eram ignoradas ou adotadas “*para cumprir carnê*” (E8).

O Banco Central do Brasil sempre se valeu de consultorias quando o assunto é o planejamento estratégico, e normalmente a empresa contratada já traz um modelo pronto, que é necessariamente adaptado à realidade da organização:

Não tem nenhum modelo que a gente diga “nós estamos seguindo o modelo da consultoria tal”. Claro que ela [INDG] é importante, a metodologia que ela nos trouxe de desdobramento de metas, do nível mais estratégico até o nível operacional, esse encadeamento dessas coisas, é algo que a gente não tinha feito dessa forma estruturada ainda, mas a gente adapta sempre à realidade que a gente encontra no Banco (E4).

A adaptação do modelo à prática existente foi relatada como um passo importante para a aceitação e a assimilação da tecnologia pelos servidores. Essa característica de adaptar os modelos à prática da organização pode ser explicado pelas abordagens da tradução e da adaptação criativa. A **tradução** se refere à reinterpretação de uma prática gerencial e a sua implementação com adaptações até que os conceitos sejam assimilados (MORRIS & LANCASTER, 2005), enquanto que a **adaptação criativa** enfatiza a releitura dos conceitos a partir da realidade local e pressupõe a identificação dos conceitos que estão por trás das práticas (WOOD Jr. & CALDAS, 1999). Porém, segundo Bergue (2009), essa identificação não chega à profundidade necessária para permitir a construção de uma tecnologia gerencial orientada ao contexto da organização.

Conforme os relatos, o planejamento estratégico é coerente com o BCB e com o estilo de gestão que está sendo buscado para a organização. Seu uso tem importantes resultados práticos, dentre eles, a mudança cultural que o planejamento proporciona, tornando o processo decisório mais coerente e os servidores mais comprometidos com os resultados definidos nos indicadores de desempenho. Outro benefício relatado é a definição clara de metas, que permite um melhor acompanhamento e controle das ações. Além disso, o planejamento é apontado como um instrumento de comunicação e de promoção da aprendizagem organizacional, pois facilita o diálogo interno e fortalece a identidade organizacional. Para um dos entrevistados, outros resultados do planejamento estratégico são a “administração de recursos, as facilidades no processo decisório, na busca da coerência da organização, na convergência dos esforços, na utilização do tempo” (E2).

Concluindo este item, pode-se afirmar que no BCB o comprometimento e a autonomia de pensamento se manifestam pelo reconhecimento da singularidade da organização e pela adaptação das tecnologias de gestão que são transpostas, mas com uma postura crítica mais restrita ao ambiente organizacional e aos impactos que a adoção da tecnologia traz para as atividades práticas.

Por fim, fica evidente a estreita relação entre as duas categorias anteriores da redução gerencial e a categoria do comprometimento e autonomia de pensamento, pois o comprometimento e a autonomia só podem se manifestar a partir do reconhecimento dos contextos da organização e dos instrumentos gerenciais, para então criticar o que é trazido de fora.

4.2.2 Identificação dos conceitos e pressupostos essenciais

A quarta categoria de análise proposta pela redução gerencial é a **Identificação dos conceitos e pressupostos essenciais**. Para Bergue (2009, p.200), identificar os conceitos e pressupostos significa a “capacidade de perceber e isolar esses elementos, definindo e distinguindo-os entre si”. Esta categoria procura aprofundar a identificação dos conceitos para além do modelo proposto pela adaptação criativa (WOOD Jr. & CALDAS, 1999), de forma que permita sua ressignificação e a construção de tecnologias gerenciais orientadas à realidade organizacional. A identificação dos conceitos e pressupostos essenciais está baseada na Lei do caráter subsidiário da produção científica estrangeira (tratada no item 4.1.2), na Lei do comprometimento (tratada no item 4.2.1) e na **Lei da universalidade dos enunciados gerais da ciência: a redução sociológica só admite a universalidade da ciência tão somente no domínio dos enunciados gerais** (BERGUE, 2009; RAMOS, 1996). Com esta lei, Ramos (1996, p.123) busca “levar o cientista a submeter-se à exigência de referir o trabalho científico à comunidade em que vive”, ou seja, reconhecer os enunciados gerais na medida em que são universais, e não relativos a um contexto específico. Esta lei permite desmistificar aspectos associados às tecnologias de gestão, como a universalidade, a cientificidade, a racionalidade e a neutralidade, identificados por Serva (1992).

Tem especial significado para esta categoria o próprio conceito da redução sociológica, como esforço para afastar os aspectos secundários e acessórios, revelando o essencial de um dado (RAMOS, 1996). Aplicado às tecnologias de gestão, pela formulação da

redução gerencial, a redução sociológica permite a identificação dos conceitos essenciais que conferem substância a tais instrumentos (BERGUE, 2009).

O planejamento estratégico adotado pelo BCB foi descrito por um dos entrevistados como um modelo híbrido, que recebe influências do planejamento do setor público e da iniciativa privada. Porém, pode-se perceber que o modelo segue mais de perto o planejamento estratégico empresarial. Segundo o Glossário de termos de gestão, o planejamento estratégico é o

Processo no qual são definidas as grandes orientações corporativas, como missão e valores (dimensão permanente) e visão de futuro e objetivos estratégicos (dimensão situacional para determinado período de tempo), que se desdobram nas respectivas prioridades estratégicas, indicadores e metas (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2010j).

Para Bergue (2010), as tecnologias gerenciais do setor privado não são intrinsecamente incompatíveis com as organizações públicas e as disfunções na apropriação residem na forma pela qual as tecnologias são transplantadas, geralmente com foco apenas nos conceitos aparentes. Disso decorre a importância da identificação dos conceitos essenciais e dos pressupostos instrumentais para que o processo de transposição dessas ferramentas seja realizado de forma efetiva.

Os relatos das entrevistas demonstram que não foi efetuada uma análise mais profunda dos conceitos e pressupostos do planejamento estratégico. A adaptação do modelo é feita baseada na prática, pois as atribuições rotineiras tomam muito tempo e não permitem esse aprofundamento.

O que é crítico é ver o que é aplicável do modelo, o que é crítico é saber o que dá ou não dá certo, e isso se faz. Agora, essa questão toda da reflexão das condicionantes, das premissas, conceitos, fundamentos, isso a gente não... o dia-a-dia não dá muito espaço (E2).

Quando existe a necessidade e a possibilidade de ser trazida para a organização uma nova tecnologia gerencial, alguns servidores são designados para realizar cursos ou participar de seminários sobre essa tecnologia, com o objetivo de apreender seus aspectos mais importantes e verificar a sua utilização e sucesso em outras organizações.

O BSC [Balanced Scorecard] é um exemplo interessante, a gente teve cursos de BSC, há uns dois anos atrás, a gente teve envolvimento com o BSC, a gente trouxe pessoas de fora, e isso é uma coisa que o Banco tem como prática, trazer, principalmente na área do Governo Federal, trazer outros órgãos que já estão trabalhando (E1).

A principal referência para o planejamento estratégico do BCB é o consultor Vicente Falconi Campos, que trabalhou os conceitos da qualidade total no início da década de 1990 e, atualmente, está à frente da consultoria INDG, contratada para trabalhar com o Projeto Mais no desdobramento das orientações estratégicas. O modelo de gestão proposto pelo INDG, a Gestão por Diretrizes (GPD), também serve de inspiração para o modelo de gestão do BCB, denominado gestão por resultados. Existe na organização uma preocupação muito grande em evitar a identificação das práticas adotadas com algum modelo teórico ou autor específico. Essa medida é resultado tanto da consciência de que é necessário adaptar os modelos para que funcionem na organização de forma consistente e também para evitar que as iniciativas sejam taxadas de modismos pelos servidores:

Uma associação mais rigorosa seria um pouco... temerário. Porque acaba que a realidade corrompe o modelo. O modelo não coube, sempre vai ter uma imperfeição, uma aproximação (E2).

A gente evita usar esses termos, porque a gente já aprendeu que quando a gente traz isso, isso é visto muito como academicismo, é visto muito como modismo, e a gente sente que há uma resistência... as pessoas do Banco são muito boas, muito técnicas e, conseqüentemente, ou paralelamente, são também muito práticas. Então a gente evita usar esses termos, BSC, GPD, a gente fala expressões que o gestor médio, em termos de conhecimento de administração, ele vai entender (E4).

Essa resistência em utilizar modelos e termos mais conhecidos reside também nas experiências malsucedidas, que deixaram marcas profundas na organização.

A gente passou por ondas aí. (...) Na década de 90, a questão da qualidade total, uma coisa meio assim empurrada goela abaixo por conta do Governo Federal na época. Então, as pessoas ficaram com medo, até traumatizadas com esse assunto (E4).

Já se implantou coisa aqui que não se teve o cuidado de preparar adequadamente uma quantidade de pessoas da casa suficientes para depois dar continuidade na manutenção e largar os consultores pra lá e tal (E5).

[sobre a reestruturação organizacional] O pessoal não deu o encaminhamento das conclusões que deveria, aquilo foi uma frustração, que traumatizou a organização durante mais de uma década (E5).

Traumas como esses marcaram a organização e criaram dificuldades no início do processo de implantação do planejamento estratégico. Assim, avalia um dos entrevistados: “*havia uma resistência muito grande, porque o pessoal estava meio traumatizado com as consultorias anteriores*” (E5).

Mas mesmo sem a referência explícita, são reconhecidas pelos entrevistados as influências do referencial teórico do planejamento estratégico empresarial, da cadeia de valor de Porter, do *Balanced Scorecard* de Kaplan e Norton, dos cenários estratégicos de Mintzberg

e da análise ambiental baseada no modelo SWOT. Também são reconhecidas as influências do planejamento governamental, principalmente do PPA, pelo seu caráter mandatório. Tais conceitos são trabalhados, na formatação do planejamento estratégico do BCB, sem a identificação dos autores e com ênfase na utilidade prática. Como existem diferentes níveis de maturidade entre os Departamentos, o desenho e a utilização da ferramenta são adaptados para atender às necessidades encontradas. Desta forma, alguns Departamentos demandam uma análise ambiental mais detalhada, ou elaboram minuciosamente os indicadores de desempenho, e outros nem tanto.

Assim, analisando a transposição do planejamento estratégico no BCB, pode-se perceber que não foi feita, durante a transposição desta tecnologia, a identificação de seus conceitos e pressupostos nos moldes sugeridos pela redução gerencial. Porém, é destacado o alto nível de formação acadêmica do quadro de funcionários da organização, possibilitando o aprofundamento teórico, ainda que de forma superficial, no momento da implementação:

O Banco tem muita gente com doutorado, muita gente com mestrado... (...) E então, assim, a gente tem um quadro de funcionários que tem um viés acadêmico grande, e eu percebo assim que essa questão de conceitos, de fundamentação teórica, ela é valorizada (E1).

As razões para não ser feita uma análise mais aprofundada das ferramentas, mesmo contando com um corpo funcional altamente capacitado, ultrapassam aos objetivos de verificação desta pesquisa. Elucidar quais seriam os motivos para a valorização maior da prática, mesmo num momento em que o aprofundamento teórico seria o mais indicado, caberia ser investigado em pesquisa com tal enfoque e objetivo.

Dessa forma, considerando a ausência desse esforço metódico e buscando fornecer subsídios para que a organização alcance uma melhor assimilação da tecnologia, foram identificados os conceitos e pressupostos do planejamento estratégico no Banco Central do Brasil, apresentados no Quadro 12.

Quadro 12 – Conceitos gerenciais e pressupostos de organização

Conceitos gerenciais		Pressupostos de organização	
Aparentes	Essenciais	Instrumentais	Substantivos
Participação	Eficiência	Neutralidade	Inserção social
Transparência	Formalização	Hierarquia	Individualismo
Comprometimento	Coordenação	Objetividade	Formalismo
Integração	Responsabilização	Determinismo	
Foco	Planejamento	Legitimidade	
	Acompanhamento		
	Controle		

Fonte: Elaborado pelo autor via adaptações de Bergue (2010).

A identificação dos conceitos e pressupostos foi feita pela análise dos documentos e entrevistas que compõem as fontes de dados desta pesquisa. Algumas fontes foram particularmente importantes pela expressiva quantidade de elementos que contém. A Metodologia de Planejamento e Gestão Estratégica (MPG) foi uma delas, pois permitiu a identificação de grande quantidade de conceitos e pressupostos do planejamento estratégico. A título de exemplo, podem ser citados os primeiros parágrafos da sua Introdução³⁷:

O planejamento estratégico representa uma ferramenta indispensável de gestão das organizações [*neutralidade*] que permite o direcionamento de seu futuro [*planejamento/determinismo*], mediante definição de objetivos, estratégias e ações [*formalização*]. A gestão estratégica das ações decorrentes do planejamento, por sua vez, aumenta a capacidade de mobilização de esforços [*participação/comprometimento*] para a consecução dos resultados. O principal propósito é o de assegurar o cumprimento da missão institucional e o alcance da visão de futuro e dos objetivos da organização [*acompanhamento/controle*] mediante a definição, implementação e controle de um conjunto de ações estratégicas [*formalização*]. O processo de planejamento e de gestão estratégica traz melhorias no desempenho organizacional por promover:

- a) [Foco] e prioridade para os esforços, as ações e o uso dos recursos disponíveis na organização [*hierarquia/integração*], com a definição de planos de trabalho [*formalização*] direcionados para objetivos, resultados e, em última instância, partes interessadas (stakeholders) [*foco/legitimidade*];
- b) [Transparência], trabalho em equipe [*participação*], atitudes pró-ativas [*planejamento/determinismo*], [responsabilização] (accountability) e envolvimento das pessoas na gestão da organização [*participação/comprometimento*];
- c) Monitoramento tempestivo de desvios entre o que foi planejado e o que foi realmente realizado [*acompanhamento*], necessário à adoção de ações corretivas [*controle/determinismo*] (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011b, p.1).

Não se pretende, com a identificação realizada nesta pesquisa, esgotar os conceitos e pressupostos inerentes à tecnologia estudada, mas apenas destacar aqueles mais evidentes nos documentos e entrevistas. Além disso, a identificação é tarefa de interpretação a cargo do pesquisador e, por isso, subjetiva e provisória. Os conceitos identificados são explicados e complementados por outros conceitos, também importantes, mas que não se apresentaram de forma tão explícita. Alguns termos estão fortemente associados, como acompanhamento e monitoramento, integração e alinhamento, comprometimento e engajamento, etc., mas se optou por utilizar os primeiros para indicar os conceitos.

A utilidade da identificação e definição dos conceitos para a construção de uma solução orientada para as necessidades da organização reclama o aprofundamento de sua definição. Uma definição precisa, que apresente a contextualização e a evolução desses conceitos no campo da estratégia e, mais além, no campo das teorias organizacionais, é tarefa

³⁷ Os conceitos e pressupostos identificados estão indicados entre colchetes “[]”.

que foge ao escopo desta Dissertação. Mesmo assim, buscando iniciar uma discussão que não se esgota neste trabalho e, espera-se, deva ser continuada no interior da própria organização, são feitas breves descrições dos conceitos e pressupostos identificados, e das relações entre eles.

4.2.2.1 Descrição e análise dos Conceitos Aparentes

Os **conceitos** representam o conteúdo essencial de uma tecnologia gerencial, são os elementos que mais explicitamente se projetam em instrumentos de ação gerencial. Os **conceitos gerenciais aparentes** expressam aspectos de superfície e explícitos das tecnologias gerenciais. Tais conceitos se inter-relacionam para dar a forma mais visível da tecnologia gerencial e são mais comumente encontrados nos discursos gerenciais e nos benefícios esperados da tecnologia (BERGUE, 2009). Os conceitos gerenciais aparentes identificados foram:

a) Participação

A participação significa o envolvimento de todos na elaboração e implementação do planejamento estratégico, principalmente na definição de atividades, indicadores e metas. Para Oliveira (2009), a participação é um dos benefícios esperados do planejamento estratégico, pois o papel dos atores responsáveis pelo planejamento não é elaborá-lo, mas facilitar o processo de elaboração pela própria organização e suas diferentes áreas. Para Certo e Peter (2005), a participação na definição das metas organizacionais é condição essencial para conseguir o comprometimento dos membros da organização com a realização dessas metas.

A participação é relatada nas entrevistas como um elemento fundamental para que a tecnologia seja efetivamente implantada e seguida, e sua ausência uma das principais falhas das tentativas iniciais de implantação. Para um dos entrevistados, o planejamento estratégico é *“uma prática cotidiana de movimento, de participação, comunicação, divulgação, discussão. É uma experiência muito salutar”* (E2). A participação está associada aos conceitos de **Transparência e Comprometimento**.

b) Transparência

O conceito de transparência, num contexto organizacional de planejamento estratégico, remete à comunicação e discussão das informações necessárias durante a elaboração dos planos e a definição dos critérios de avaliação. Este conceito está relacionado com os conceitos de **Participação**, **Comprometimento** e **Responsabilização**. A transparência se torna mais evidente quando ocorre verdadeira participação no processo de planejamento, o que favorece o comprometimento. A responsabilização reclama a transparência do processo de avaliação e controle, pois não existe efetiva responsabilidade por uma meta que não é claramente definida e compreendida.

Segundo definição na MPG, o planejamento e a gestão estratégica buscam

ampliar a transparência dessas ações para a sociedade, a quem cabe prestar contas [*transparência/legitimidade*], e para a própria instituição, de maneira a facilitar a comunicação interna e o apoio prestado pelas áreas de suporte às áreas de negócio do Banco Central (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011b, p.15).

Assim, em um sentido mais amplo, a transparência também envolve a prestação de contas à sociedade, garantindo a **Legitimidade** da organização.

c) Comprometimento

O comprometimento significa a disposição dos membros da organização em efetivamente tentar atingir as metas estabelecidas. O planejamento estratégico elaborado com a **Participação** mais efetiva dos Chefes de Departamento é apontado nas entrevistas como um fator que facilita o comprometimento. Em vários relatos, um dos momentos decisivos da implantação da tecnologia está associado ao comprometimento da Diretoria, considerado imprescindível para que as iniciativas de importação da tecnologia tivessem sucesso, pois somente assim foi angariado o comprometimento individual. A relação entre comprometimento e participação é apontada por Wood Jr. (1999, p.245):

Nenhum sistema pode ser implantado sem um mínimo de comprometimento. A questão que fica é a seguinte: como exigir comprometimento de quem não teve nenhuma participação na construção do programa ou na definição das suas metas? É difícil comprometer-se com algo que não se compreende. Não há motivação capaz de substituir a falta de sentido.

O comprometimento também está associado ao profissionalismo dos servidores com relação ao cumprimento das tarefas, ressaltado por um dos entrevistados:

Assim, eu acho que o nosso quadro técnico é bastante profissional, ele às vezes pode até não aceitar, não concordar com algumas coisas, mas na medida em que é

solicitado a ele que se engaje, talvez alguns meio contrariados se engajem e depois (...) alguns mudam totalmente o comportamento (E1).

O comprometimento e a participação também estão associados ao conceito de **Responsabilização**, na medida em que o servidor que participa e se compromete se torna responsável pelo alcance dos objetivos estipulados.

No BCB, o comprometimento é um dos resultados esperados da explicitação de sua visão de futuro, que deve criar “um clima de desafio, envolvimento e [comprometimento] com um estado futuro desenhado, desejado e possível [*planejamento/determinismo*]” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011b, p.8).

d) Integração

A integração significa que as atividades serão realizadas de forma orientada para o alcance dos objetivos estratégicos. Para Oliveira (2009), o planejamento estratégico busca integrar as diversas áreas da organização e criar uma situação de otimização perante as mutações do ambiente.

O planejamento deve ser capaz de integrar os planos dos diferentes níveis hierárquicos e os fluxos ascendentes e descendentes de informações, criando sinergia e evitando a fragmentação: “A fragmentação mina os efeitos da ação planejada. O desafio, então, consiste em integrar [*integração*] e coordenar [*coordenação*] os processos de gestão – o planejamento deve inspirar a [*integração*], a sinergia” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011b, p.6). Neste sentido, aproxima-se ao conceito de “organização”, tratado inicialmente na Escola Clássica de administração (FAYOL, 1986).

Para os entrevistados, a integração assume um caráter mais estrutural, em que o planejamento estratégico e o modelo de gestão são apontados como iniciativas que buscam integrar as tecnologias de gestão em uso na organização, de forma que o processo decisório e a alocação de recursos sejam coerentes com as orientações estratégicas. Como resultado da integração e da **Coordenação** das atividades, se espera atingir maior **Eficiência**.

e) Foco

Ter foco significa seguir uma orientação clara para a tomada de decisão. Este conceito está mais fortemente associado ao processo decisório. Um dos benefícios esperados do planejamento estratégico é um processo decisório com foco nos objetivos estabelecidos e balizado pelos valores institucionais. Para Oliveira (2008), esta tecnologia deve possibilitar

maior agilidade na tomada de decisões por fornecer uma base formal para a resolução de questões difíceis e criar sinergia entre as unidades abrangidas sob o mesmo objetivo estratégico. Esse resultado é corroborado pelas entrevistas, pois o foco foi relatado como um dos benefícios resultantes do planejamento estratégico implementado no BCB:

O Banco ficou mais focado... a gente tem um foco maior hoje, sabe o que precisa fazer [foco], pode ser até que não seja feito, mas a gente sabe o que precisa fazer. A gente assume o compromisso de fazer algumas coisas [comprometimento] (E8).

Assim, o foco também está relacionado aos conceitos de **Comprometimento e Responsabilização**.

4.2.2.2 Descrição e análise dos Conceitos Essenciais

Os **conceitos gerenciais essenciais** expressam elementos de conteúdo conceitual das tecnologias de gestão, que lhes conferem substância (BERGUE, 2009). Os conceitos gerenciais essenciais identificados foram:

a) Eficiência

A eficiência é definida como a medida do rendimento individual dos componentes do sistema, e se refere à otimização dos recursos utilizados para a obtenção dos resultados (OLIVEIRA, 2008). No Glossário de termos de planejamento e gestão, a eficiência

É a relação entre o resultado obtido e os recursos empregados e por isso o processo assume papel primordial. Está associada ao princípio da qualidade “fazer mais e melhor com menos”. Relaciona entradas com saídas, insumos com produtos, custos com benefícios. Produtividade e custos são duas palavras-chave no domínio da eficiência. A eficiência preocupa-se com a otimização dos recursos disponíveis. A ênfase é dada aos meios, ao “como fazer”. Ex: Redução dos prazos de atendimento, sem aumento dos custos e sem redução da qualidade (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2010j).

O Banco Central do Brasil procura atingir seus objetivos estratégicos com eficiência, reconhecendo que “um dos maiores desafios da gestão no setor público é fazer mais com menos” e ressaltando a importante relação entre a eficiência e os objetivos estratégicos: “As organizações precisam decidir como prover os melhores serviços com os recursos disponíveis [*eficiência*], gerenciando a *performance* [*acompanhamento*] tendo em vista os objetivos estratégicos [*foco*]” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011b, p.6). A eficiência assume caráter central no planejamento estratégico, e está relacionada com diversos conceitos, conforme denota o seguinte trecho da MPG:

Para usar seus recursos da maneira mais eficiente possível é necessário:

- i) alinhar toda a organização com a missão, a visão e os objetivos estratégicos [*foco/integração*];
- ii) entender o real custo dos serviços e identificar e aprimorar processos de alto custo [*objetividade/eficiência*];
- iii) estabelecer uma cultura de prestação de contas [*transparência/responsabilização*];
- iv) monitorar o desempenho e os resultados [*acompanhamento*];
- v) aprimorar o processo orçamentário [*eficiência*];
- vi) possibilitar processos decisórios rápidos e consistentes [*foco*]; e
- vii) fortalecer mecanismos de [*transparência*] e de transferência de conhecimento [*participação*] (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011b, p.6).

Assim, a eficiência está relacionada com a otimização dos recursos disponíveis, com ênfase nos meios, no processo. Com a Emenda Constitucional 19, de 1998, a eficiência adquiriu *status* de princípio constitucional para orientar a atuação dos órgãos públicos. Este conceito está associado aos conceitos de **Formalização**, **Acompanhamento** e **Controle**, posto que a eficiência é uma relação entre os recursos empregados e o resultado obtido, e o seu acompanhamento reclama a definição precisa das etapas do processo, o que reforça o controle exercido sobre as atividades.

b) Formalização

Para Bergue (2009), a formalização tem por expressão concreta o estabelecimento de regras ou normas, e também pode ser entendida como uma expressão do princípio da legalidade. Para este autor, “a formalização assume (...), em combinação com o senso de padronização, a perspectiva de produção de documentos, registros formais que definem as ações necessárias à consecução de um processo” (BERGUE, 2009, p.241). A definição de regras é uma das características da administração burocrática (TORRES, 2004), assentada no pressuposto da **Neutralidade**.

A formalização é etapa necessária para o **Acompanhamento** e o **Controle** das atividades, na medida em que estabelece os passos a serem seguidos, a forma de se realizar determinada atividade e os indicadores para avaliação de desempenho. É com base nessas definições que o resultado será avaliado, fornecendo informações que sejam dotadas de **Objetividade** e propiciem a melhoria do processo.

No BCB, a formalização é um aspecto importante do planejamento estratégico:

O planejamento pode ser informal e empírico, movido pelo bom senso, experiência, intuição ou ousadia dos gestores. Mas é desejável que seja estabelecido um processo de planejamento formal e estruturado [*formalização*], procedimento bastante comum em grandes organizações [*neutralidade*] (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011b, p.5).

Além disso, a formalização é o primeiro passo do planejamento: “O ponto de partida da formulação do planejamento é o delineamento de como será feito, isto é, quem participará, qual metodologia será usada, qual o horizonte de tempo a ser considerado e quem dará assistência ao processo” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011b, p.6).

c) Coordenação

A coordenação está presente nos estudos de administração desde a Escola Clássica, incluída entre as cinco funções administrativas de Fayol (1986, p.135):

coordenar é estabelecer a harmonia entre todos os atos de uma empresa, de maneira a facilitar o seu funcionamento e o seu sucesso. (...) É considerar, em uma operação qualquer, (...) as obrigações e as conseqüências que essa operação acarreta para todas as funções da empresa.

Este conceito está associado à **Integração**, mas enquanto esta se relaciona aos aspectos estruturais das atividades, a coordenação está mais próxima dos processos, do dia-a-dia: “Os planos das áreas da organização devem ser coordenados e funcionar em uníssono [*coordenação*] para que se consiga atingir as metas globais com um grau de ‘coerência interna’ [*integração*]” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011b, p.6). Ambos, coordenação e integração, são importantes para alcançar o alinhamento das atividades em todos os níveis e assegurar seu funcionamento em conjunto, de acordo com o **Planejamento**.

d) Responsabilização

Responsabilidade significa a habilidade de responder por ações realizadas. No planejamento estratégico, a responsabilização significa que os atores designados para executarem ou controlarem determinada tarefa são responsáveis pelos resultados obtidos.

Vários mecanismos reforçam a responsabilização, a começar pelo planejamento governamental:

O PPA 2000-2003 reestrutura toda a ação do Governo em um conjunto de programas, com definição clara dos objetivos e resultados esperados [*formalização/objetividade*]. Para bem cuidá-los nomeia gerentes com a responsabilidade pelos seus custos e garantia dos resultados [*responsabilização*] (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2010a, p.1-2).

No BCB, uma das “diretrizes estratégicas” para a orientação das atividades é a “ênfase em resultados”, definida como a “responsabilização por resultados das ações [*responsabilização*], de acordo com padrões de eficiência, eficácia e efetividade [*formalização/objetividade*]” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2010h, p.4). Além disso, a

primeira etapa do “plano de ação” é a definição dos responsáveis pelas ações (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2010i).

A responsabilização é um dos requisitos para atingir a **Eficiência** e está fortemente relacionada aos conceitos de **Transparência**, **Formalização** e **Controle**. Como forma de garantir o controle das atividades, as tarefas e os resultados esperados são definidos e formalizados, e são indicados os responsáveis pela sua execução e acompanhamento. A responsabilização também é reforçada pelo controle social exercido nas atividades em equipe e nas reuniões periódicas.

e) Planejamento

Planejar, em sua acepção literal, significa traçar planos, delinear ações que vão ocorrer em um período futuro. Na área de administração, o planejamento assume um caráter essencial e sua importância cresce na medida em que aumenta a incerteza do ambiente, pois é uma técnica para administrar recursos com vistas a determinados fins e, com isso, tentar reduzir incertezas (VASCONCELLOS, 1998).

No BCB, a finalidade dos processos de planejamento é “combinar esforços e recursos para atingir melhores resultados” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011b, p.8) e o planejamento é visto como uma forma de alcançar um futuro desejado: “Sabemos que o futuro é incerto, mas na medida em que as organizações desenham um estado futuro desejado e possível [*planejamento*], podem planejar ações para influenciar a construção desse futuro [*determinismo*]” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011b, p.6). Na definição de planejamento na MPG pode ser percebida a relação entre o planejamento e os conceitos de **Formalização**, **Foco** e **Eficiência**:

O planejamento não é outra coisa senão a ciência e a arte de conferir maior governabilidade [*planejamento*] aos destinos de pessoas, organizações ou países [*neutralidade*]. No caso das organizações, o planejamento incorpora-se à atividade cotidiana e permanente de gestão como instrumento para definir [*formalização*], orientar [*planejamento*], focalizar [*foco*] e otimizar [*eficiência*] as ações (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011b, p.5).

O planejamento está inserido nas funções administrativas clássicas, sob o termo “previsão” (FAYOL, 1986) e tem por base o pressuposto do **Determinismo**, a capacidade de estabelecer relações de causa e efeito, mesmo em assuntos de natureza humana ou social.

f) Acompanhamento

O acompanhamento das atividades realizadas é aspecto essencial para que o **Controle** seja mais efetivo e possam ser realizadas intervenções e correções no rumo das ações. Nos documentos consultados, este conceito é associado ao monitoramento das ações. O acompanhamento pressupõe a **Formalização** das atividades e é facilitado pela **Objetividade** na escolha dos indicadores e metas. O acompanhamento também está relacionado com a avaliação dos resultados obtidos em comparação com os resultados esperados. Essa relação é percebida no seguinte trecho da MPG:

O monitoramento regular das ações e de seus resultados é requerido para dar apoio ao plano estratégico, para que se possa verificar se e como o plano está sendo desenvolvido, e se os resultados esperados estão sendo alcançados [*acompanhamento/controle*]. Isso requer um sistema de avaliação de resultados que considere a comparação periódica entre resultados previstos e resultados realizados [*acompanhamento*], mediante uso de indicadores [*objetividade*], reuniões dos gestores [*responsabilização*] e relatórios de andamento [*acompanhamento*]. Seguir aquilo que foi planejado é fator crucial para que as ações estratégicas sejam executadas conforme os prazos estabelecidos [*comprometimento/controle*]. O monitoramento dos resultados pelos gestores pode ser apoiado por um sistema de informações gerenciais que organize um painel de bordo para [*controle*] das ações e da performance da organização, com indicadores e metas [*objetividade*] (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011b, p.9).

O acompanhamento regular das atividades depende de um sistema de informações gerenciais que consiga dar conta das necessidades dos gestores, com informações válidas e confiáveis sobre o desempenho organizacional (CERTO & PETER, 2005). Um dos entrevistados considera a falta de um sistema informatizado um dos aspectos limitadores da implantação do planejamento estratégico na organização:

A gente podia ter avançado mais, se nós tivéssemos conseguido, lá atrás, um sistema de gestão, que fosse um sistema fácil para fazer os registros do planejamento... a gente não conseguiu fazer isso. A gente trabalhava com planilha, etc... então complicou (E5).

Com a contratação do INDG, o Banco Central do Brasil pôde contar com o apoio de um sistema informatizado, o GPD, para facilitar o acompanhamento e o controle. Esse sistema, usado durante a vigência do contrato, está sendo estudado pela área de informática do BCB, para que possa ser desenvolvido um sistema próprio para o acompanhamento dos indicadores de planejamento e gestão.

g) Controle

O controle também assume posição central em gestão e está inscrito entre as cinco funções administrativas clássicas (FAYOL, 1986) e também entre as características da

burocracia (TORRES, 2004). Para Certo e Peter (2005, p.132), “exercer controle é a parte principal do trabalho de cada administrador”. De acordo com Bergue (2009, p.212), “a ênfase das construções taylorista e fayolista reside na eficiência, alcançada por esforços de racionalização do processo produtivo pela via da eliminação de perdas, que, por sua vez, tem no controle, assim como na regularidade, pressupostos inarredáveis”.

O controle também está presente no campo do direito administrativo, com o significado de fiscalização das ações de um ente por outro de hierarquia superior (DI PIETRO, 2007). Com a APG, a tarefa de controle, que no modelo burocrático era exercida sobre os processos (*a priori*), passa a ser exercida sobre os resultados (*a posteriori*) (BRASIL, 1995).

No BCB, os documentos apontam que o controle está associado aos conceitos de **Acompanhamento, Coordenação e Formalização**. Conforme relato, o controle está sendo reforçado com a prática do planejamento estratégico:

A gente está tendo uns feedbacks bem interessantes, na medida em que a gente sistematiza isso [formalização], coloca indicadores, metas definidas [objetividade], e atrela isso ao planejamento estratégico, então as ações, os projetos, as iniciativas (...) eles tem metas, indicadores, e isso é acompanhado [acompanhamento]. Então, em algumas reuniões, a gente percebe que os gestores estão percebendo “ah, eu não lembrava disso, isso está atrasado, eu vou mudar o baseline do meu projeto”, e o chefe diz assim “não, eu quero que conste ali em vermelho, porque eu quero que você perceba que está atrasado e que tem que fazer acontecer” [responsabilização/ controle] (E1).

De uma perspectiva mais ampla, o controle é a última das etapas previstas na gestão estratégica e consiste em determinar em que medida as estratégias da organização foram eficazes para atingir os objetivos definidos (WRIGHT, KROLL & PARNELL, 2007).

4.2.2.3 Descrição e análise dos Pressupostos Instrumentais

Os **pressupostos instrumentais** expressam atributos inerentes à expressão formal da organização, dão sustentação aos conceitos essenciais e são passíveis de relativização, pois estão relacionados a apreciações de valor (BERGUE, 2009). Os pressupostos instrumentais identificados foram:

a) Neutralidade

A neutralidade constitui importante pressuposto das tecnologias de gestão, principalmente no contexto da APG e do gerencialismo, pois sustenta a possibilidade de transposição direta de conteúdos entre diferentes contextos (BERGUE, 2009). No âmbito do BCB, esse aspecto é percebido na própria descrição do planejamento estratégico:

O processo de planejamento, portanto, diz respeito a um conjunto de conceitos teóricos e procedimentos metodológicos que podem ser aplicados a qualquer tipo de organização [*neutralidade*] para a tomada de decisões (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011b, p.5).

A neutralidade é uma condição que provém da cientificidade, que considera a ciência um conhecimento neutro, independente de seu contexto de origem, e dotada de universalidade, pois representam um conhecimento testado em outros contextos e, portanto, de eficácia comprovada (SERVA, 1992). Assim, este pressuposto assume caráter central no processo de transposição, pois, tornando universal a aplicação das tecnologias gerenciais, torna desnecessário o reconhecimento das diferenças entre os setores público e privado. A neutralidade está relacionada com a impessoalidade das regras, característica da burocracia (TORRES, 2004), e também aos conceitos de **Formalização** e de **Objetividade**.

Para Bergue (2009, p.211),

superar a crença na neutralidade das tecnologias gerenciais implicaria reconhecer, de início, que esses objetos culturais estão ligados aos seus contextos de origem por vínculos substantivos que não se rompem, pois são os elementos de coesão dos conceitos conformadores dessas tecnologias.

Essa crença dificulta o surgimento de uma postura crítica baseada no reconhecimento dos pressupostos que as tecnologias gerenciais carregam.

b) Hierarquia

A hierarquia é uma das características da burocracia, conforme apontou Torres (2004). Como princípio de administração pública, a hierarquia estabelece uma relação de coordenação e subordinação entre os diferentes órgãos e internamente em cada órgão, com uma série de prerrogativas, como rever atos dos subordinados, delegar, avocar atribuições e punir (DI PIETRO, 2007). De acordo com Bergue (2009, p.223), “a hierarquia projeta na organização, entre outros aspectos, a divisão do trabalho, a especialização, os elementos técnicos e simbólicos de autoridade nas relações entre membros e grupos organizacionais, além das esferas de competências”. Este pressuposto pode ser associado à falácia do

desligamento de Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), que pode levar à separação do pensamento da ação e os pensadores dos executores.

A hierarquia faz parte da própria natureza do planejamento estratégico, com a elaboração das orientações mais amplas no topo da pirâmide organizacional, seguida do seu desdobramento e da vinculação dos níveis inferiores. No BCB, a hierarquia é inerente à esta tecnologia: “todos os níveis da organização devem ter um plano que seja, pelo menos, influenciado pela estratégia emanada pelo nível superior” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011b, p.6). Esse aspecto é destacado por um dos entrevistados:

A gente construiu uma implementação do planejamento fundamentada nessa diferenciação. Enunciados estratégicos no nível de Diretoria, desdobrados em prioridades estratégicas nas áreas de cada Diretor, desdobrados em ações que englobam iniciativas e projetos no nível de cada unidade... a gente diferencia isso nos níveis estratégicos, táticos e operacionais (E2).

A hierarquia se faz visível também no interior dos planos, pelo escalonamento e priorização dos objetivos buscados, conforme a contribuição esperada para o objetivo global (OLIVEIRA, 2009). No BCB, o desdobramento das diretrizes é operacionalizado de forma hierárquica: “as diretrizes são desdobradas através da hierarquia até o nível onde são estabelecidas apenas medidas não-desdobráveis” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011b, p.8). A hierarquia está associada aos conceitos de **Responsabilização, Coordenação e Integração**.

c) Objetividade

Para Bergue (2009), a objetividade é percebida diante do esforço de minimizar a dimensão subjetiva das relações, principalmente por meio do estabelecimento de indicadores de desempenho que avaliem, de forma objetiva, como o trabalho está sendo realizado. A objetividade também está associada à impessoalidade, princípio de administração pública (DI PIETRO, 2007) e traço característico da organização burocrática (TORRES, 2004).

No planejamento estratégico, a objetividade está associada ao estabelecimento de indicadores e metas que possibilitem o **Acompanhamento e Controle** das ações. No modelo adotado pelo BCB, dada a variada gama de atividades exercidas pela organização, muitas de difícil mensuração, a definição de indicadores e metas é negociado com os responsáveis, de forma que os indicadores estabelecidos façam sentido para quem está executando a tarefa:

A gente pode dizer isso de outra maneira, e a gente tenta dizer... se você faz as coisas, tem como medir isso que você faz? Tem como mostrar que aquilo ali está

indo bem? Não é prestação de contas para a CGU [Controladoria Geral da União], TCU ou auditoria interna. É para você mesmo, sua equipe, para orientar (E4).

Na Metodologia de Planejamento e Gestão, os indicadores são definidos como

medidas que permitem ao gestor monitorar os processos de trabalho [acompanhamento], aferir e demonstrar o alcance de metas e resultados [acompanhamento/transparência], bem como adotar ações corretivas [coordenação/controle] ou proativas [planejamento], em busca de objetivos institucionais almejados pela alta administração [foco/hierarquia] (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011b, p.10).

d) Determinismo

O determinismo é um dos pressupostos do planejamento estratégico, pois a atividade de planejamento só faz sentido se a organização tiver a capacidade de implementar decisões que tenham resultados até certo ponto previsíveis e controláveis. Por isso, este pressuposto está fortemente associado ao conceito do **Planejamento**. Para Oliveira (2009, p.4),

O planejamento estratégico corresponde ao estabelecimento de um conjunto de providências a serem tomadas pelo executivo para a situação em que o futuro tende a ser diferente do passado; entretanto, a empresa tem condições e meios de agir sobre as variáveis e fatores, de modo que possa exercer alguma influência.

No mesmo sentido, Wood Jr. (1999, p.242) afirma que

Um plano pode ser uma forma de pensar no futuro, um exercício quase lúdico em que se especula sobre cenários, direções e ações. Mas quando planejadores planejam, eles não querem especular sobre o futuro. Eles estão tentando definir maneiras para tornar o futuro realidade. Para os planejadores, um plano é mais do que um exercício. Um plano é uma forma de prever e controlar o futuro.

O determinismo vincula-se ao caráter mecanicista das teorias clássicas de administração, mas ainda presente em muitos modelos e ferramentas administrativas atuais. Para Wood Jr. (1999, p.248), a maior parte das ferramentas de análise estratégica se baseia em uma premissa falsa: “essas ferramentas pressupõem o mundo dos negócios como um sistema previsível, com uma coleção de agentes e variáveis que podemos identificar, monitorar e, quase sempre, controlar”. Esse pressuposto pode ser associado à falácia da predeterminação, apontada por Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), que afirma que uma organização deve ser capaz de prever o curso do seu ambiente para se engajar no planejamento estratégico.

Esse pressuposto se manifesta no BCB na afirmação de que as ações coletivas e o futuro da organização podem ser influenciados por atividades no presente: “Sabemos que o futuro é incerto, mas na medida em que as organizações desenham um estado futuro desejado

e possível, podem planejar ações para influenciar a construção desse futuro [planejamento/determinismo]” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011b, p.6).

O determinismo também pode ser relacionado ao pragmatismo, evidenciado pela importância dada às atividades práticas: “o que é crítico é ver o que é aplicável do modelo, o que é crítico é saber o que dá ou não dá certo, e isso se faz” (E2). Para outro entrevistado, é importante mostrar aos gestores o resultado prático do planejamento estratégico:

E um aspecto muito importante de todo esse processo é o resultado, pois na medida em que o gestor percebe o resultado, ele consegue perceber o resultado e que aquilo vai ajudar ele na sua gestão, então, aí a coisa fica bem mais fácil. O problema é a gente mostrar esse... a gente conseguir mostrar o resultado (E1).

e) Legitimidade

A legitimidade é um pressuposto que está relacionado à inserção social da organização e à percepção de seus pares sobre suas atividades. Como conceito teórico mais específico, a legitimidade foi estudada pela teoria institucional e está associada ao caráter simbólico que as ações podem assumir no contexto específico de atuação de cada organização, influenciando comportamentos que nem sempre resultam em melhoria efetiva de desempenho (DiMAGGIO & POWELL, 1991; MEYER & ROWAN, 1991).

No BCB, a legitimidade está associada ao aspecto mais amplo da **Transparência**, relacionada com o pressuposto da **Inserção social**: “uma organização governamental que mostra seus resultados de forma mensurável [transparência/objetividade] pode incrementar a [legitimidade] da ação governamental” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011b, p.9). Também pode ser identificada na busca de tecnologias de gestão presentes no seu campo de atuação:

E também uma outra motivação foi ver também que os nossos congêneres bancos centrais no mundo afora, todos estavam... alguns avançados, e se não avançados, estavam todos com essa mesma... esse mesmo propósito de avançar na gestão, nos aspectos de planejamento, etc., e o Banco Central do Brasil não poderia ficar para trás (E5).

4.2.2.4 Descrição e análise dos Pressupostos Substantivos

Os **pressupostos substantivos** expressam conteúdo essencial à organização em sua expressão política e contempla aspectos identificados com a dimensão informal da

organização (BERGUE, 2009). Os pressupostos substantivos identificados nos dados analisados foram:

a) Inserção social

Existe grande preocupação com a inserção social do BCB, tanto com relação ao contexto local quanto em relação ao contexto internacional, fazendo com que essa característica possa ser considerada um pressuposto substantivo da organização. Para um dos entrevistados,

O Banco é uma organização voltada para fora, ele vive em função da sociedade. Nós temos no Banco, assim, grandes janelas de troca com o ambiente externo. Seja na área de normas, seja na área de fiscalização, seja na área econômica, então, para nós, essa convivência, essa ambientação é muito frequente. Por definição, somos uma organização que tende a ter essa troca, há uma nítida compreensão dessa forte interpenetração com o meio externo (E2).

Depois da recente crise econômica mundial, devido à estratégia de enfrentamento adotada pelo BCB, sua inserção internacional foi alavancada:

Principalmente na questão da crise, quando aconteceu a crise há dois anos atrás, que o Banco teve uma conduta considerada exemplar, o Banco começou a ser uma referência lá fora. Então, o Banco Central, até dentro do G20 é uma referência. No G20 o Banco é citado como referência e dentro do G7 o Banco também é chamado para mostrar sua experiência, o Presidente é chamado, então... o Banco Central tem uma imagem muito forte (E8).

Essa inserção é percebida como uma forma de trazer para a organização as melhores práticas adotadas nas áreas em que o BCB atua, como revela um entrevistado:

Por exemplo, o Banco hoje está numa inserção internacional bastante grande, a gente vê vários colegas viajando, atendendo aí demandas, trazendo as boas práticas na questão do nosso trabalho de supervisão bancária, de política monetária (E1).

Assim, a inserção social, além de reforçar a legitimidade e a transparência, também contribui para a adoção das melhores práticas de trabalho.

b) Individualismo

O individualismo está associado ao liberalismo econômico e à luta contra o Estado, baseado na crença da coincidência dos interesses do indivíduo e o interesse comum (ABBAGNANO, 2000). Para Motta (2007), o individualismo “contaminou” os novos modelos de gestão pública, originários nos Estados Unidos e Grã-Bretanha. Esse traço está presente na valorização da autonomia dos servidores frente às tarefas, reforçada pela

prerrogativa dos servidores públicos em poderem se posicionar frente às tarefas tendo por base as regras de conduta do serviço público:

A gente que é do setor público não tem esse nível de hierarquia, esse lance do mandar e a gente fazer, como nas empresas privadas, isso não é tão marcante na organização pública. Há um grau de independência e autonomia do técnico, no Banco isso é forte. As pessoas não fazem só porque são mandadas fazer, elas fazem porque acreditam, fazem também porque entendem, fazem também porque querem (E2).

c) Formalismo

O formalismo, na definição de Riggs (1964, *apud* RAMOS, 1983), corresponde ao grau de discrepância entre o prescrito e o realizado. O formalismo pode ser identificado nas primeiras iniciativas de implantar o planejamento estratégico no BCB, em que os servidores não tinham comprometimento com o uso da ferramenta. Embora as práticas associadas a alguns dos conceitos do planejamento estratégico contribuam para reduzir sua ocorrência, como a objetividade, a responsabilização e o controle, o formalismo, como traço cultural permanente, se torna mais evidente quanto maior a valorização de tais procedimentos. Além disso, não é razoável esperar que um traço cultural secular, profundamente arraigado não somente no serviço público, mas na cultura organizacional em geral, seja totalmente apagado com o uso de uma ferramenta de gestão.

4.2.3 Ressignificação de conceitos e construção de soluções gerenciais endogenamente orientadas

A quinta categoria de análise proposta pela redução gerencial é a da **ressignificação de conceitos e construção de soluções gerenciais endogenamente orientadas**, que busca identificar a capacidade dos agentes de opor um esforço de reflexão sobre os conceitos e pressupostos da tecnologia gerencial para a construção de novos significados que embasem soluções orientadas para o contexto da organização. Para Bergue (2009, p.249), a resignificação de um conteúdo “implica não somente a produção de um significado novo, mas requer, inicialmente, a compreensão dos seus conceitos e a observância dos pressupostos a ele subjacentes”.

A construção de soluções endogenamente orientadas implica a transferência dos conceitos para instrumentos gerenciais com os quais a organização se identifica e

reflete a capacidade da organização de assimilar, ainda que parcialmente, elementos importados como decorrência do esforço de ressignificação dos conceitos seguido da produção de instrumentos coerentes com a estrutura, processos e valores organizacionais (BERGUE, 2009, p.249).

Esta categoria é influenciada pelas leis do caráter subsidiário da produção científica estrangeira (tratada no item 4.1.2), do comprometimento (tratada no item 4.2.1) e da universalidade dos enunciados gerais da ciência (tratada no item 4.2.2).

Como ficou constatado anteriormente (item 4.2.2), a identificação dos conceitos e pressupostos não é feita de forma explícita e sistemática na organização. Da mesma forma, a **ressignificação dos conceitos**, passo posterior à identificação, não é trabalhada metodicamente quando ocorre a transposição de uma nova tecnologia gerencial, o que não significa que tal ressignificação não ocorra. As fontes de pesquisa consultadas no BCB para a identificação dos conceitos e pressupostos do planejamento estratégico, na opinião do pesquisador, não oferecem substância para extrair as definições a eles atribuídas, tornando temerário elaborar definições com base na ressignificação desses conceitos e pressupostos no âmbito do Banco Central do Brasil.

A **construção de uma solução endogenamente orientada**, segunda parte desta categoria e objetivo final do esforço de identificação e ressignificação dos conceitos, nos moldes sugeridos pela redução gerencial, também não foi identificada na organização.

Todavia, com o objetivo de suscitar na organização essa discussão sobre a ressignificação dos conceitos e pressupostos e aproveitar o esforço de pesquisa empreendido até aqui, foi elaborado o Quadro 13, que agrupa as referências aos conceitos e pressupostos encontrados, propiciando melhor entendimento das nuances de seu significado na organização. Os passos seguintes poderiam ser: o questionar e refinar esses significados; verificar como o modelo de planejamento estratégico adotado operacionaliza esses conceitos; e verificar até que ponto esse modelo atende aos interesses do Banco Central do Brasil.

Quadro 13 – Sistematização das referências aos conceitos e pressupostos

Conceitos aparentes	Referências encontradas nos documentos pesquisados
Participação	Mobilizar esforços; Trabalhar em equipe; Transferir conhecimento; Envolver as pessoas na gestão da organização.
Transparência	Estabelecer uma cultura de prestação de contas; Demonstrar o alcance de metas e resultados; Mostrar resultados; Prestar contas à sociedade.
Comprometimento	Mobilizar esforços; Assumir o compromisso; Obedecer aos prazos estabelecidos; Profissionalismo.
Integração	Alinhar toda a organização com a missão, a visão e os objetivos estratégicos; Ter coerência interna; Direcionar os recursos para os objetivos.
Foco	Saber o que precisa ser feito; Direcionar as ações para os objetivos; Possibilitar processos decisórios rápidos e consistentes.
Conceitos essenciais	Referências
Eficiência	Prover os melhores serviços com os recursos disponíveis; Otimizar; Aprimorar processos; Ênfase nos meios.
Formalização	Definir objetivos, estratégias e ações; Definir planos de trabalho; Definir os objetivos e resultados esperados.
Coordenação	Funcionar em uníssono; Adotar ações corretivas.
Responsabilização	Estabelecer uma cultura de prestação de contas; Nomear gestores; Reunir gestores.
Planejamento	Direcionar o futuro; Conferir maior governabilidade; Combinar esforços e recursos para atingir melhores resultados; Orientar as ações; Ser pró-ativo; Desenhar um estado futuro desejado.
Acompanhamento	Assegurar o cumprimento da missão institucional; Monitorar o desempenho e os resultados; Elaborar relatórios de andamento; Gerenciar a <i>performance</i> ; Comparar resultados previstos e realizados; Aferir o alcance das metas e resultados.
Controle	Adotar ações corretivas; Assegurar o cumprimento da missão institucional; Verificar se e como o plano está sendo desenvolvido; Verificar se os resultados esperados estão sendo alcançados.
Pressupostos instrumentais	Referências
Neutralidade	Ferramenta indispensável de gestão das organizações; Procedimento bastante comum em grandes organizações; Pode ser aplicado a qualquer tipo de organização.
Hierarquia	Prioridade para os esforços, as ações e o uso dos recursos; Busca de objetivos institucionais almejados pela alta administração; Desdobramento das diretrizes em uma hierarquia.
Objetividade	Entender o real custo dos serviços; Usar indicadores; Definição clara dos objetivos e resultados esperados; Mostrar resultados de forma mensurável.
Determinismo	Direcionar o futuro; Ter atitude pró-ativa; Adotar ações corretivas.
Legitimidade	Mostrar resultados; Considerar as partes interessadas; Prestar contas à sociedade.

Fonte: Elaborado pelo autor.

* * *

Concluindo a análise do processo de absorção, pode-se afirmar que no BCB o comprometimento e a autonomia de pensamento se manifestam na adaptação das tecnologias de gestão que são transpostas para a organização. A pesquisa constatou uma postura crítica mais restrita ao ambiente organizacional e aos impactos que a adoção da tecnologia traria para as atividades práticas, associando a absorção ao proposto pelo conceito de tradução, de Morris e Lancaster (2005).

Por outro lado, mesmo não tendo sido percebido nos relatos um esforço sistemático orientado para a identificação dos conceitos subjacentes à tecnologia gerencial, o elevado nível acadêmico dos servidores (muitos com mestrado e doutorado) e a impossibilidade de dissociar a teoria da prática permitem supor algum esforço nesse sentido, aproximando absorção no BCB também do comportamento definido pela adaptação criativa, de Wood Jr. e Caldas (1999).

Como as categorias de análise não são mutuamente excludentes, é possível inferir dos dados coletados que a absorção do planejamento estratégico se desenvolveu, no período estudado, em direção a uma maior assimilação dos conceitos, reduzindo a ocorrência, em certa medida, da resistência, do formalismo e da adoção cerimonial, e se dirigindo para uma situação entre a tradução e a adaptação criativa, mas sem atingir o estágio proposto pela redução gerencial.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo avalia o alcance dos objetivos de pesquisa e retoma as conclusões da análise dos dados coletados no Banco Central do Brasil sobre o processo de transposição do planejamento estratégico.

Inicialmente, cabe destacar que o modelo teórico proposto pela redução gerencial, associado às abordagens subsidiárias de análise, permitiu responder satisfatoriamente à pergunta de pesquisa. Da mesma forma, pode-se considerar que as análises propiciadas por este modelo foram capazes de atender a todos os objetivos de pesquisa.

Conforme definido no modelo teórico adotado, a transposição foi estudada em dois momentos, o de apropriação e o de absorção. No BCB, esses momentos ocorreram de forma concomitante ao longo da transposição do planejamento estratégico. Foram identificados, durante o processo de transposição, quatro períodos distintos.

Com relação ao processo de apropriação, os quatro períodos tiveram as seguintes características: no primeiro, verificou-se uma tentativa de adoção da tecnologia que não surtiu efeito na organização; no segundo, a ferramenta foi posta de lado até que a reestruturação organizacional fosse completada; no terceiro, foi evidenciada a retomada do planejamento estratégico, com uma firme disposição para a sua institucionalização; por fim, no quarto período, que se estende até os dias atuais, foi verificado um impulso para a adoção da ferramenta, alavancado pelo apoio da Diretoria e pelos investimentos na área de gestão.

A análise a partir das categorias da redução gerencial permitiu identificar junto aos servidores do Banco Central do Brasil, quanto à apropriação, a capacidade de reconhecer o contexto de atuação da organização e as mudanças que ocorreram devido à nova orientação da administração pública. Essas mudanças, tanto por seu caráter global, quanto por suas disposições mandatórias, foram percebidas como inevitáveis, tornando necessária a adoção de novas tecnologias gerenciais e a adaptação da organização de acordo com as linhas gerais da Administração Pública Gerencial (APG). No caso específico em estudo, o planejamento estratégico no BCB, a tecnologia foi apropriada na medida em que foi capaz de atender às necessidades da organização, tanto internas (eficiência gerencial) quanto externas (orientações do Governo, legitimidade), e adaptada de acordo com as atividades executadas.

A pesquisa também permitiu identificar, no processo de apropriação, os comportamentos descritos nas abordagens subsidiárias de análise, principalmente a valorização do estrangeiro (incentivada pela APG e pela cultura de contratação de consultorias), a antropofagia organizacional (com a busca de tecnologias que resolvam os problemas práticos) e o isomorfismo institucional (principalmente nas formas coercitiva e mimética).

Tratando do processo de absorção, as características dos quatro períodos identificados são: no primeiro, foram adotados apenas os conceitos básicos da tecnologia, com pouco impacto nas atividades; no segundo, a utilização da ferramenta foi suspensa; no terceiro, foi dada continuidade ao processo, com a realização anual do planejamento estratégico e com uma perspectiva de mais longo prazo; no último, que se estende ao presente, ocorreu o investimento de esforços e recursos para que a ferramenta se institucionalize e se integre às demais ferramentas de gestão em uso na organização.

A utilização das categorias da redução gerencial possibilitou evidenciar o comprometimento dos servidores com a organização, o que se reflete na postura de sempre adaptar o conteúdo externo trazido pelas consultorias. Não foi verificado um esforço sistemático para a identificação dos conceitos e pressupostos inerentes ao planejamento estratégico, mas o elevado nível acadêmico dos servidores permite supor que existe esforço nesse sentido. Com isso, ficaram prejudicadas as tarefas de ressignificação de conceitos e de construção de uma solução própria, orientada para o contexto da organização, nos moldes propostos pela redução gerencial.

Foi possível verificar a ocorrência dos comportamentos descritos pelas abordagens subsidiárias de análise, como o formalismo e a adoção cerimonial (ambos visíveis nos períodos iniciais), e também a tradução (verificada na adaptação das práticas preconizadas pelo planejamento estratégico) e a adaptação criativa (pela – suposta – ressignificação superficial dos conceitos, sem atingir a profundidade proposta pela redução gerencial).

A assimilação da tecnologia na organização, de acordo com a análise dos dados coletados, se situa entre a tradução e a adaptação criativa, ou seja, entre a adaptação das práticas e uma ressignificação superficial dos conceitos. Tal situação tem permitido ao planejamento estratégico dar respostas às demandas a que é submetido. A completa assimilação e a possibilidade de explorar todo o potencial da tecnologia ainda requerem

melhor entendimento dos seus conceitos essenciais e ressignificação de forma coerente com o contexto organizacional.

Como subsídio ao trabalho de ressignificação, foram identificados os conceitos e pressupostos do planejamento estratégico no Banco Central do Brasil e elaborada uma breve descrição. Também foi feito o agrupamento das referências associadas aos conceitos e pressupostos. Com isso se pretende propiciar a discussão, na própria organização, sobre os significados que esses conceitos e pressupostos assumem e qual o seu papel no planejamento estratégico e na gestão do BCB.

É possível afirmar que o processo de transposição do planejamento estratégico no Banco Central do Brasil atingiu, no período recente, seu ponto mais alto na capacidade de propiciar uma melhor assimilação do instrumento. A falta de uma discussão aprofundada sobre os elementos essenciais do planejamento estratégico, porém, pode fazer com que a tecnologia mantenha sempre alguma tendência ao formalismo e à adoção cerimonial. A necessidade de responder às demandas do dia-a-dia e a valorização das atividades práticas dificultam que seja aplicado à transposição dessa ferramenta, de forma crítica, todo o potencial dos servidores da organização.

A pesquisa apresenta limitações quanto à generalização de seus resultados, pois, mesmo representando o estudo de um fenômeno relevante e atual no setor público, foi baseada em um estudo de caso que abordou o contexto específico da transposição do planejamento estratégico no Banco Central do Brasil. Assim, as conclusões desta pesquisa devem ser tomadas em perspectiva ao contexto em que foram produzidas e à metodologia utilizada.

Por fim, a pesquisa empreendida contribui para ampliar e refinar a compreensão do modelo da redução gerencial, assim como para tornar o fenômeno da transposição de tecnologias gerenciais no Banco Central do Brasil e no setor público, por meio de uma abordagem crítica, mais orientado aos contextos organizacionais de aplicação.

REFERÊNCIAS

- ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- ABRAHAMSON, Eric. Managerial fads and fashions: the diffusion and rejection of innovations. **Academy of Management Review**, v.16, p.586-612, 1991.
- _____; Management fashion. **Academy of Management Review**, v.21, p.254-285, 1996.
- ABRUCIO, Fernando L. O impacto do modelo gerencial na administração pública. **Cadernos ENAP**, n. 10. Brasília: ENAP, 1997.
- _____. Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- _____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, edição especial comemorativa, 2007.
- ALMEIDA, Antonio F. Planejamento estratégico e proatividade: um estudo de caso em duas unidades regionais do Banco Central do Brasil. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 4, nº 3, set/dez 2000.
- ALMEIDA, Paulo R. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (orgs.). **Planejamento e orçamento governamental**. Vol. 1. Brasília: Enap, 2006.
- ANSOFF, Igor. **A nova estratégia empresarial**. São Paulo: Atlas, 1990.
- _____; McDONNELL, E. J. **Implantando a administração estratégica**. São Paulo: Atlas, 1993.
- ARAÚJO, Luis César G. **Tecnologias de gestão organizacional**. São Paulo: Atlas, 2001.
- AZEVÊDO; A.; ALBERNAZ, R. A “antropologia” do Guerreiro: a história do conceito de homem parentético. **Cadernos EBAPE**, vol. IV, nº 3, out 2006.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **A ação planejamento no Banco Central do Brasil**. Intranet (rede interna). Disponível em <www.bc>. Acesso em: 3-set-2010a.
- _____. **Organograma e funções das unidades**. Disponível em: <www.bcb.gov.br>. Acesso em: 25-nov-2010b.
- _____. **Orientações estratégicas 1998-2002**. Intranet (rede interna). Disponível em <www.bc>. Acesso em: 3-set-2010c.
- _____. **Banco Central do Brasil: planejamento, gestão e estratégia**. 2002. Fonte: Banco Central do Brasil (intranet). Acesso em: 19-05-2010d.
- _____. **Contrato Bacen/Demap 2014/2009 (PT 0901449919)**. 2010e.

_____. **Projeto Mais**. Folder de divulgação interna. Sem data. Fonte: Banco Central do Brasil (intranet). Acesso em: 19-05-2010f.

_____. **InfoMais Executivo**, n. 6, julho/2010g.

_____. **Sistemas de planejamento**. Intranet (rede interna). Maio/2006. Disponível em <www.bc>. Acesso em: 3-set-2010h.

_____. **Planejamento das unidades do Banco Central**. Intranet (rede interna). Ago/2007. Disponível em <www.bc>. Acesso em: 3-set-2010i.

_____. **Glossário de planejamento e gestão**. Intranet (rede interna). Disponível em <www.bc>. Acesso em: 3-set-2010j.

_____. **Administração pública gerencial**. Intranet (rede interna). Jun/2006. Disponível em <www.bc>. Acesso em: 3-set-2010k.

_____. **Roteiro para diagnóstico organizacional**. Intranet (rede interna). Maio/2006. Disponível em <www.bc>. Acesso em: 3-set-2010l.

_____. **Histórico**. Disponível em: <www.bcb.gov.br>. Acesso em: 8-mar-2011a.

_____. **Metodologia de Planejamento e Gestão Estratégica**. Janeiro de 2011. Fonte: Banco Central do Brasil, 2011b.

_____. **Diretoria Colegiada aprova mudanças na estrutura organizacional do BC**. Nota de 1-2-2011. Intranet (rede interna). Disponível em <www.bc>. Acesso em: 8-mar-2011c.

BANDEIRA DE MELLO, Celso A. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Ed. 70, 1979.

BERGUE, Sandro T. **A redução sociológica no processo de transposição de tecnologias gerenciais: gestão pela qualidade e certificação ISO 9001:2000 no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul**. Tese de Doutorado. PPGA/UFRGS, 2009.

_____. The managerial reduction in the management technologies transposition process to public organizations. **Brazilian Administration Review**, Curitiba, v. 7, n. 2, pp. 155-171, Apr./June 2010.

BERTERO, C. O.; KEINERT, T. M. M. A evolução da análise organizacional no Brasil (1961-93). **Revista de Administração de Empresas**, v. 34, n. 3, mai/jun, 1994.

_____; VASCONCELOS, F. C.; BINDER, M. P. Estratégia empresarial: a produção científica brasileira entre 1991 e 2002. **Revista de Administração de Empresas**, v. 43, n. 4, out/dez 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988, e emendas constitucionais.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. Brasília: 1995.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1996.

_____. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista do Serviço Público**, ano 48, n.1, jan/abr 1997.

_____. **Reforma do Estado para a cidadania**. São Paulo: Editora 34, 1998.

_____. **Desenvolvimento e crise no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 2003.

_____. Reforma da gestão e avanço social em uma economia semi-estagnada. In: LEVY, E.; DRAGO, P. A. (orgs.). **Gestão pública no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Casa Civil, 2005.

BULGACOV, Sérgio et al. **Administração estratégica: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2007.

CAFRUNI Sobrinho, Salim. **Avaliação no desenvolvimento de projetos no planejamento estratégico da Delegacia Regional em Curitiba**. Monografia. São Paulo: Banco Central do Brasil/FEA-USP, 1993.

CALDAS, Miguel P. Santo de casa não faz milagre: condicionantes nacionais e implicações organizacionais da fixação brasileira pela figura do “estrangeiro”. In: PRESTES MOTTA, F. C.; CALDAS, M. P. (orgs.). **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 2006.

_____. Em busca de um modelo abrangente para a difusão de modismos gerenciais. In: CALDAS, M. P.; WOOD Jr., T. **Transformação e realidade organizacional**. São Paulo: Atlas, 1999.

_____; WOOD Jr., T. Para inglês ver: importação de tecnologia gerencial no Brasil. In: CALDAS, M. P.; WOOD Jr., T. **Transformação e realidade organizacional**. São Paulo: Atlas, 1999.

CERTO, S. C.; PETER, J. P. **Administração estratégica**. 2ª ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2005.

COSTA, Frederico L. Condicionantes da reforma do Estado no Brasil. In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. (orgs.). **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

CRAINER, Stuart. **Grandes pensadores da administração**. São Paulo: Futura, 2000.

DEGEN, Ronald J. As vantagens do planejamento estratégico. In: VASCONCELLOS Filho, P.; FERNANDES, M. A. C.; DIAS, J. M. A. M. (orgs.). **Planejamento empresarial**. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

DEMING, W. E. **Qualidade: a revolução da administração**. Rio de Janeiro: Marques Saraiva, 1990.

DiMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. In: POWELL, W. W.; DiMAGGIO, P. J. (orgs.). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

- FAYOL, Henri. **Administração industrial e geral**. São Paulo: Atlas, 1986.
- FLICK, Uwe. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Bookman, 2004.
- _____. **Qualidade na pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- FREITAS, Juarez. **Discrecionabilidade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.
- FRIEDMANN, John. Dois séculos de teoria do planejamento: uma visão geral. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (orgs.). **Planejamento e orçamento governamental**. Vol. 1. Brasília: Enap, 2006.
- GAETANI, Francisco. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. **Revista do Serviço Público**, ano 54, nº 4, out/dez 2003.
- GHEMAWAT, Pankaj. **A estratégia e o cenário dos negócios**. Porto Alegre, Bookman, 2000.
- GLUCK, F.; KAUFMAN, S.; WALLECK, A. S. The four phases of strategic management. **Journal of Business Strategy**, Vol. 2, n.3. winter, 1982.
- GODOY, Arilda S. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. (orgs.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- HAMMER, M.; CHAMPY, J. **Reengenharia**. Rio de Janeiro: Campus, 1993.
- HANNAN, M. T.; FREEMAN, J. Ecologia de população das organizações. In: CALDAS, M. P.; BERTERO, C. O. (orgs.). **Teoria das organizações**. São Paulo: Atlas, 2007.
- HOLLANDA, Sérgio B. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia da Letras, 1995.
- JURAN, J. M. **Juran planejando para a qualidade**. São Paulo: Pioneira, 1995.
- KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração no setor público. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- KLERING, Luis R. **Relação entre estágios de informatização e padrões de comportamento administrativo em organizações brasileiras**. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 1994.
- LIMA, Aldo M. **Curso de especialização lato sensu “Instrumentos de Gestão para Organizações Públicas”**. Texto de apoio. 2003. Disponível em: < <http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fTextopoioprof.pdf> >. Acesso em: 4-set-2010.
- LIMA, Arnaldo J. **Bases epistemológicas das principais propostas teóricas na formulação do planejamento estratégico para bibliotecas universitárias**. Tese de Doutorado. Florianópolis: UFSC, 2003.
- LOPES, Maurício A. R. **Comentários à reforma administrativa**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.

MARCELINO, G. F. Planejamento estratégico no setor público: uma experiência no Palácio do Planalto. **Revista do Serviço Público**, Ano 53, n. 4, out/dez 2002.

MARE. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, 1995.

MARTINS, Humberto Falcão. Administração para o desenvolvimento: a relevância em busca da disciplina. In: LEVY, E.; DRAGO, P. A. (orgs.). **Gestão pública no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Casa Civil, 2005.

_____. A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira. In: MOTTA, Fernando C. P.; CALDAS, Miguel. (orgs.). **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 2006.

MARTINS, Luciano. Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. **Cadernos ENAP**, nº 8. Brasília: ENAP, 1995.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2009.

MATUS, Carlos. O plano como aposta. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (orgs.). **Planejamento e orçamento governamental**. Vol. 1. Brasília: Enap, 2006.

MATTOS, P. L. C. Teoria administrativa e pragmática da linguagem. **Revista de Administração Contemporânea**, vol. 7, nº 2, abr/jun 2003.

McGREGOR, Douglas. **O lado humano da empresa**. São Paulo: Martins Fontes, 1990.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. In: POWELL, W. W.; DiMAGGIO, P. J. (orgs.). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

MEIRELLES, Anthero M. **O planejamento estratégico no Banco Central do Brasil e a viabilidade estratégica em uma unidade descentralizada da autarquia: um estudo de caso**. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte: UFMG/FACE, 1995.

MINTZBERG, Henry. Cinco Ps para estratégia. In: MINTZBERG, Henry *et al.* **O processo da estratégia**. Porto Alegre: Bookman, 2006.

_____; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de estratégia**. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MINTZBERG, Henry *et al.* **O processo da estratégia**. Porto Alegre: Bookman, 2006.

MIRANDA, Henrique S. **Curso de Direito Constitucional**. 5ª ed. Brasília: Senado Federal, 2007.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 11ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MORRIS, T.; LANCASTER, Z. Translating management ideas. **Organization Studies**, v. 27, nº 2, p.207-233, 2005.

MOTTA, Paulo R. Dimensões gerenciais do planejamento organizacional estratégico. In: VASCONCELLOS Filho, P.; MACHADO, A. M. V. (orgs.). **Planejamento estratégico: formulação, implantação e controle**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1982.

_____. **Gestão contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2004.

_____. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. **Revista de Administração Pública**, edição especial comemorativa, 2007.

NEWMAN, W. H. Prefácio. In: VASCONCELLOS Filho, P.; MACHADO, A. M. V. (orgs.). **Planejamento estratégico: formulação, implantação e controle**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1982.

NICOLINI, Alexandre. Qual será o futuro das fábricas de administradores? **Revista de Administração de Empresas**, v.43, n.2, abr/jun 2003.

OLIVEIRA, Djalma P. R. **Planejamento estratégico: conceito, metodologia, práticas**. São Paulo: Atlas, 2008.

OUCHI, William G. **Teoria Z: como as empresas podem enfrentar o desafio japonês**. São Paulo: Editora Nobel, 1990.

PAGNUSSAT, J. L. Introdução. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (orgs.). **Planejamento e orçamento governamental**. Vol. 1. Brasília: Enap, 2006.

PARES, A.; VALLE, B. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (orgs.). **Planejamento e orçamento governamental**. Vol. 1. Brasília: Enap, 2006.

PAULA, Ana Paula P. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005a.

_____. Administração pública brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, jan/mar 2005b.

_____; WOOD Jr., T. Dilemas e ambigüidades da “indústria do conselho”: um estudo múltiplo de casos sobre empresas de consultoria no Brasil. **Revista de Administração Contemporânea Eletrônica**, Curitiba, v. 2, n. 2, art. 1, p. 171-188, mai/ago 2008.

PEREIRA, Cláudia F. O. **Reforma administrativa: o estado, o serviço público e o servidor**. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.

PETERS, T.; WATERMAN, R. H. **In search of excellence**. New York: Harper & Brown, 1982.

PFEIFFER, Peter. O quadro lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (orgs.). **Planejamento e orçamento governamental**. Vol. 1. Brasília: Enap, 2006.

PINHO, José Antônio G. Reforma do aparelho do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. **Organização & Sociedade**, v. 5, n. 12, maio/agosto 1998.

PORTER, Michael. **Competitive strategy**. New York: The Free Press, 1980.

_____. **Competitive advantage**. New York: The Free Press, 1985.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A redução sociológica**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1965.

_____. **A redução sociológica**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

_____. **Administração e contexto brasileiro**. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

REZENDE, Flávio da Cunha. Por que reformas administrativas falham? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 17, nº 50, out/2002.

SALDANHA, Clezio. **Introdução à gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SCOTT, W. Richard. **Institutions and organizations: ideas and interests**. 3ª ed. Los Angeles: Sage Publications, 2008.

SERVA, Maurício. A importação de metodologias administrativas no Brasil – uma análise semiológica. **Revista de Administração Pública**, v. 26, n. 4, out/dez, 1992.

SHIBA, Shoji *et al.* **TQM – Quatro revoluções na gestão da qualidade**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

SINAL. Sindicato Nacional dos Funcionários do Banco Central. Banco Central inicia ciclo de reuniões para planejamento 2004-2005. In: **Linha Direta**, nº 42, 24/out/2003. Disponível em <www.sinal.org.br>. Acesso em: 08-abr-2010a.

SOUZA, Antônio R. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. **Revista do Serviço Público**, ano 55, nº 4, out-dez 2004.

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

TCU. Tribunal de Contas da União. **Guia de referência do sistema de planejamento e gestão do TCU**. 2008. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/1503012.PDF>>. Acesso em: 24-set-2010.

THOENIG, Jean-Claude. Recuperando a ênfase na dimensão pública dos estudos organizacionais. **Revista de Administração Pública**, v. 41, p.9-36. Edição especial comemorativa, 2007.

THOMPSON Jr., A. A.; STRICKLAND III, A. J. **Planejamento estratégico**. São Paulo: Pioneira, 2000.

TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. A institucionalização da teoria institucional. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. **Handbook de estudos organizacionais**. Vol. 1. São Paulo: Atlas, 2007.

TORRES, Marcelo D. F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

VASCONCELLOS, Ana Paula R. **Planejamento no Banco Central do Brasil: um estudo de caso**. Dissertação de Mestrado. Florianópolis: UFSC, 1998.

VASCONCELLOS Filho, Paulo. Proposições para a formulação de um plano estratégico. In: VASCONCELLOS Filho, P.; MACHADO, A. M. V. (orgs.). **Planejamento estratégico: formulação, implantação e controle**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1982.

VERGARA, Sylvia C. Análise organizacional no Brasil: em busca da independência intelectual. In: CHANLAT, J.-F.; FACHIN, R.; FISCHER, T. (orgs.). **Análise das organizações: perspectivas latinas**. Vol.1. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

VIEIRA, Marcelo M. F. Por uma boa pesquisa (qualitativa) em administração. In: VIEIRA, M. M. F.; ZOUAIN, D. M. **Pesquisa qualitativa em administração**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

WOOD Jr., Thomaz. Estratégia na era da incerteza. In: CALDAS, M. P.; WOOD Jr., T. **Transformação e realidade organizacional**. São Paulo: Atlas, 1999.

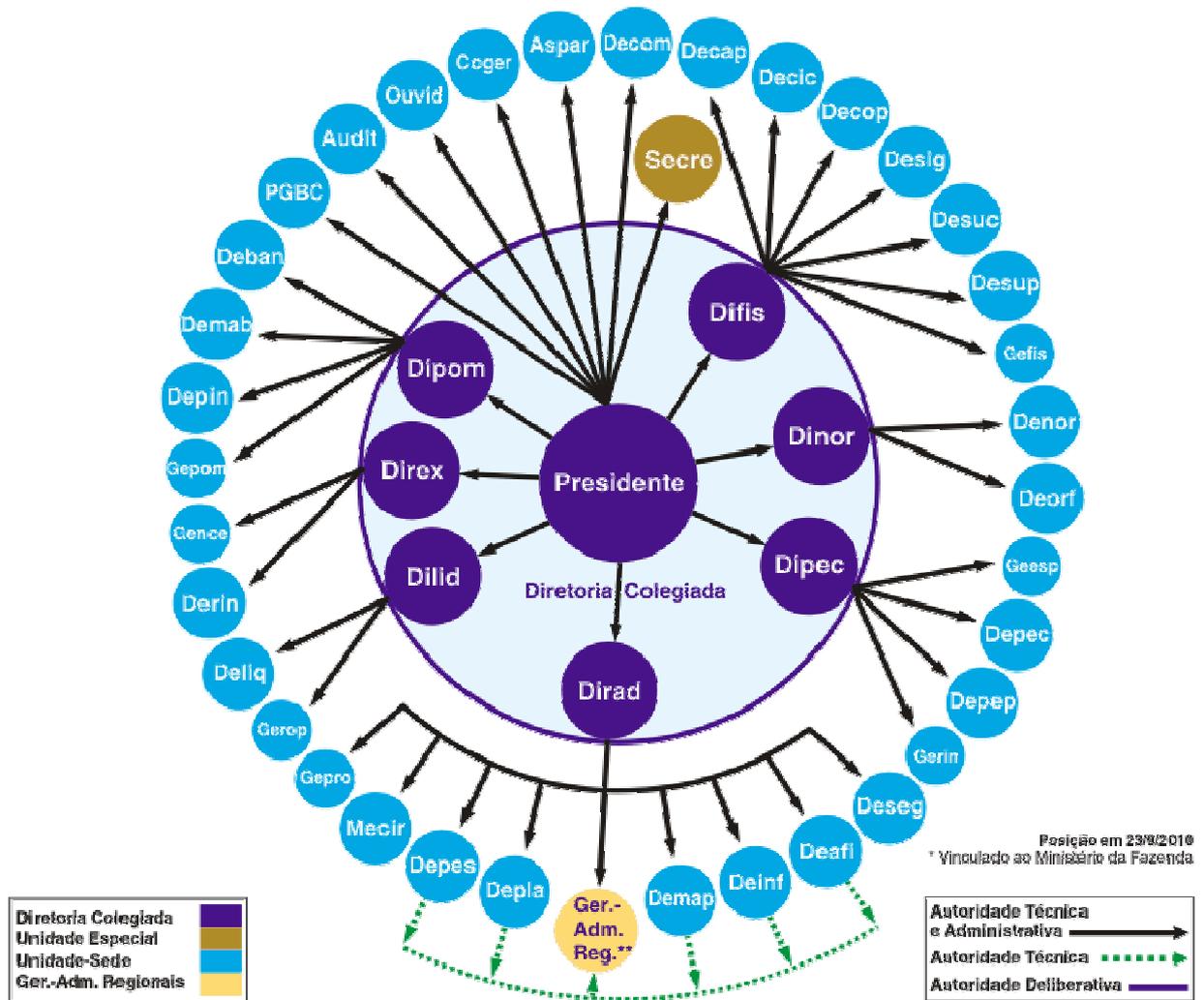
_____; CALDAS, M. P. Antropofagia organizacional. In: CALDAS, M. P.; WOOD Jr., T. **Transformação e realidade organizacional**. São Paulo: Atlas, 1999.

WRIGHT, P.; KROLL, M. J.; PARNELL, J. **Administração estratégica: conceitos**. São Paulo: Atlas, 2007.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZIMMER Jr, Aloísio. **Curso de Direito Administrativo**. 3ª ed. São Paulo: Método, 2009.

BANCO CENTRAL DO BRASIL*



Posição em 23/9/2010
* Vinculado ao Ministério da Fazenda

Diretoria Colegiada	
Unidade Especial	
Unidade-Sede	
Ger.-Adm. Regionais	

Autoridade Técnica e Administrativa	
Autoridade Técnica	
Autoridade Deliberativa	

Diretoria Colegiada

- Presidente
- Diretores

Presidente

- Secre – Secretaria-Executiva da Diretoria
- Aspar – Assessoria Parlamentar
- Coger – Corregedoria-Geral do Banco Central do Brasil
- Audit – Auditoria Interna do Banco Central do Brasil
- PGBC – Procuradoria-Geral do Banco Central
- Ouvid – Ouvidoria do Banco Central do Brasil
- Decom – Departamento de Comunicação Institucional

Dirad – Diretor de Administração

- Deafi – Departamento de Contabilidade e Execução Financeira
- Deinf – Departamento de Tecnologia da Informação
- Demap – Departamento de Recursos Materiais e Patrimônio
- Depes – Departamento de Gestão de Pessoas
- Depla – Departamento de Planejamento, Orçamento e Organização
- Deseg – Departamento de Segurança
- Gepro – Gerência-Executiva de Projetos
- Mecir – Departamento do Meio Circulante

**** Gerências-Administrativas Regionais**

- ADBEL – Gerência-Administrativa em Belém – PA
- ADBHO – Gerência-Administrativa em Belo Horizonte – MG
- ADCUR – Gerência-Administrativa em Curitiba – PR
- ADFOR – Gerência-Administrativa em Fortaleza – CE
- ADPAL – Gerência-Administrativa em Porto Alegre – RS
- ADREC – Gerência-Administrativa em Recife – PE
- ADRJA – Gerência-Administrativa no Rio de Janeiro – RJ
- ADSAL – Gerência-Administrativa em Salvador – BA
- ADSPA – Gerência-Administrativa em São Paulo – SP

Dilid – Diretor de Liquidações e Controle de Operações do Crédito Rural

- Dellq – Departamento de Liquidações Extrajudiciais
- Gerop – Gerência-Executiva de Regulação e Controle das Operações Rurais e do Proagro

Direx – Diretor de Assuntos Internacionais

- Derin – Departamento de Assuntos Internacionais
- Gence – Gerência-Executiva de Normatização de Câmbio e Capitais Estrangeiros

Dipom – Diretor de Política Monetária

- Deban – Departamento de Operações Bancárias e de Sistema de Pagamentos
- Demab – Departamento de Operações do Mercado Aberto
- Depin – Departamento de Operações das Reservas Internacionais
- Gepom – Gerência-Executiva de Fisco da Área de Política Monetária

Difis – Diretor de Fiscalização

- Decap – Departamento de Controle e Análise de Processos Administrativos Punitivos
- Decic – Departamento de Prevenção a Ilícitos Financeiros e de Atendimento de Demandas de Informações do Sistema Financeiro
- Decop – Departamento de Controle de Gestão e de Planejamento da Supervisão
- Desig – Departamento de Monitoramento do Sistema Financeiro e de Gestão da Informação
- Desuc – Departamento de Supervisão de Cooperativas e de Instituições Não-Bancárias
- Desup – Departamento de Supervisão de Bancos e de Conglomerados Bancários
- Geis – Gerência-Executiva de Relacionamento da Fiscalização

Dinor – Diretor de Normas e Organização do Sistema Financeiro

- Denor – Departamento de Normas do Sistema Financeiro
- Deorf – Departamento de Organização do Sistema Financeiro

Dipec – Diretor de Política Econômica

- Depec – Departamento Econômico
- Depep – Departamento de Estudos e Pesquisas
- Gerin – Gerência-Executiva de Relacionamento com Investidores
- Geesp – Gerência-Executiva de Estudos Especiais

ROTEIRO PARA ENTREVISTAS

Sobre o entrevistado

- 1) Desde quando trabalha no BC? Em quais áreas trabalhou no BC?
- 2) Desde quando trabalha com o planejamento estratégico?
- 3) Quais as fases do PE no BC (adaptações, atualizações)? Qual o seu envolvimento durante essas fases?

Processo de APROPRIAÇÃO de tecnologias gerenciais

- 1) Como foi o **processo de implantação** do planejamento estratégico no BC? Que especificidades destacaria?
- 2) Quais foram as **inspirações** para a introdução dessa tecnologia? Setores público e privado?
- 3) **Reações internas**? Favoráveis e contrárias. Entusiastas?
- 4) Que **antecedentes** poderiam ser referidos como importantes para a introdução dessa tecnologia? (Contexto interno e externo)

Processo de ABSORÇÃO de tecnologias gerenciais

- 1) Como **percebe** o planejamento estratégico no BC? A tecnologia é coerente?
- 2) Como se **articulam** o planejamento estratégico e as outras tecnologias (sistema de custos, gestão por competências, orçamento)? (Quais as relações entre elas?)
- 3) Que **reflexos concretos** podem ser indicados como decorrência dessa tecnologia? Em que a organização **mudou** com essa tecnologia gerencial? Por que? (Mudanças na cultura, práticas, resultados, aspectos políticos, processos internos, controle)
- 4) O que é o **planejamento** no BC? Quais as relações entre estratégias, políticas e planejamento? (Diferença entre planejamento estratégico, tático e operacional?)
- 5) Quais são os **conceitos** mais importantes para o planejamento estratégico? Lembra de **autores** que podem ser indicados como referências?
- 6) Teve um **modelo de inspiração**, ou foram utilizados mais de um modelo ao longo do tempo? (Consultorias?) Qual a peculiaridade de cada um? Qual a relação com o contexto externo?
- 7) Quais foram os principais aspectos **limitadores** do processo de implantação do planejamento estratégico? Aspectos **facilitadores**?
- 8) Em relação às **práticas de implementação** adotadas, quais podem ser destacadas positivamente? E quais negativamente?

Categorias da REDUÇÃO GERENCIAL

- 1) **Percepção e consciência de contexto**: percepção e consideração das transformações no contexto de inserção da organização;
- 2) **Permeabilidade da organização**: permeabilidade da organização a inovações gerenciais;
- 3) **Comprometimento e autonomia de pensamento**: comprometimento e autonomia de pensamento dos agentes com a organização e a administração pública; oposição a atitude subordinada e reprodutivista; postura crítica;
- 4) **Identificação dos conceitos e pressupostos essenciais**: identificação dos conceitos e pressupostos essenciais da tecnologia gerencial;
- 5) **Ressignificação de conceitos e construção de soluções gerenciais endogenamente orientadas**: reflexão e resignificação dos conceitos e pressupostos subjacentes às tecnologias seguida da geração de soluções instrumentais coerentes com os elementos institucionalizados na organização;