



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Administração

Curso de Graduação em Administração à Distância

GUILHERME DA ROCHA COSTA

**O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO TRIBUNAL DE
CONTAS DA UNIÃO: Análise Histórica.**

Brasília – DF

2010

GUILHERME DA ROCHA COSTA

**O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO TRIBUNAL DE
CONTAS DA UNIÃO: Análise Histórica.**

Monografia apresentada a Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Professor Orientador: José Matias-Pereira, D.Sc.

Professor Co-Orientador: Marcos Ozório de Almeida, Esp.

Brasília – DF

2010

COSTA, Guilherme da Rocha.

O Planejamento Estratégico no Tribunal de Contas da União:
Análise Histórica. / Guilherme da Rocha Costa. – Brasília, 2010.

103 f. : il.

Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília,
Departamento de Administração - EaD, 2010.

Prof. Orientador: José Matias-Pereira, D.Sc. Departamento de
Administração.

Prof. Co-orientador: Marcos Ozório de Almeida, Esp.
Departamento de Administração.

1. Planejamento Estratégico. 2. Gestão Pública. 3. Tribunal de
Contas da União.

GUILHERME DA ROCHA COSTA

**O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO TRIBUNAL DE
CONTAS DA UNIÃO: Análise Histórica.**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília do
aluno

Guilherme da Rocha Costa

Prof. José Matias-Pereira, D.Sc.
Professor-Orientador

Prof. Marcos Ozório de Almeida, Esp.
Professor Co-orientador

Prof. Rosana Hoffman Câmara, M.Sc.
Professora-Examinadora

Brasília, 04 de dezembro de 2010

Dedico este trabalho a todos aqueles que têm dedicado seu tempo à construção de uma sociedade mais justa, igualitária e harmoniosa.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos aqueles que, de alguma forma, contribuíram para a consecução deste trabalho, em especial: à minha família, base forte da minha formação, que me transmitiu um sem número de valores, e que nunca me faltou com amor e compreensão. À Ana Paula, por deixar as coisas melhores simplesmente por estar por perto. Aos amigos, pela sinceridade de sempre, e pelo companheirismo desmedido. À equipe do Curso de Graduação em Administração à Distância da UnB, por acreditar na proposta do curso, e trabalhar para torná-la uma orgulhosa realidade. Ao Tutor Marcos Ozório, pela prontidão e atenção às infinitas demandas de um aluno inexperiente. Ao Prof. José Matias-Pereira, cujo interesse e forte trabalho pela Gestão Pública nos despertou a vontade de trabalhar para melhorar nosso País e, quiçá, o mundo. Aos colegas de turma, cuja jornada de quatro anos e meio finalmente vem a ser concluída. Aos servidores do Tribunal de Contas da União que, entre as diversas demandas diárias, encontraram um espaço para me atender e colaborar.

We will have to repent in this generation not merely for the hateful words and actions of the bad people but for the appalling silence of the good people.

Martin Luther King Jr.

RESUMO

Este trabalho busca realizar uma análise histórica do Planejamento Estratégico no Tribunal de Contas da União, que conta com dezesseis anos de prática. Trata-se de pesquisa qualitativa e descritiva, que objetiva demonstrar o uso dessa ferramenta em uma organização pública, apresentando dados e informações recolhidos por pesquisas bibliográfica e documental, além de uma entrevista estruturada complementar. Evidencia que o Planejamento Estratégico no Tribunal de Contas teve desenvolvimento orgânico, evoluindo de um simples conceito a uma ferramenta de gestão complexa, causou mudanças na sua estrutura, no seu modelo de gestão e na sua cultura, aproximando o Órgão da melhor interação com o seu ambiente e de aprimoramento o interno, primando pela busca de melhores resultados. A análise das dificuldades apontou a escassez orçamentária e as transformações sociopolíticas (como o advento da Constituição de 1988, por exemplo) como fontes de ameaças para a organização pública, demandando inclusive uma postura de garantia de sobrevivência e proatividade, evitando problemas futuros, e criando a necessidade da busca por parcerias. Concluiu-se que somente a elaboração do Planejamento Estratégico não garante bons resultados, sendo necessário compromisso geral da instituição, principalmente por haver constante alternância na Alta Direção, e a adoção de outras técnicas gerenciais complementares, como a gestão de projetos.

Palavras-chave: Planejamento Estratégico. Gestão Pública. Gestão Estratégica. Tribunal de Contas da União.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Matriz FOFA ou SWOT. Elaboração própria.....	23
Figura 2 - Perspectivas do BSC em organizações públicas.....	39
Figura 3 - Modelo genérico de mapa estratégico para uma organização pública	40
Figura 4 - Resultados do TCU em 2009.....	64

Gráfico 1 - Orçamento do período.....	65
Gráfico 2 - Participação do TCU no OGU.....	66
Gráfico 3 - Gasto relativo com Pessoal.....	66

Tabela 1 - Evolução do Orçamento (período de 1994 a 2010).....	67
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BSC - *Balanced Score Card*

GPD - Gerenciamento Pelas Diretrizes

INTOSAI - *International Organization of Supreme Audit Institutions*

ISC - Instituto Serzedello Corrêa

OLACEFS - *Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores*

OGU - Orçamento Geral da União

PE - Planejamento Estratégico

PET - Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União

SEPLAN – Secretaria de Planejamento e Gestão

TCU - Tribunal de Contas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
1.1	Justificativa e formulação do problema	15
1.2	Objetivo Geral	16
1.3	Objetivos Específicos	16
2	REFERENCIAL TEÓRICO	18
2.1	Reformas Administrativas e a questão do planejamento no Brasil	18
2.2	Planejamento Estratégico	21
2.2.1	Conceituação e principais características	24
2.2.2	Etapas do Planejamento Estratégico	29
2.2.3	Causas mais comuns de falhas do Planejamento Estratégico	33
2.3	Técnicas formais de Planejamento Estratégico utilizadas pelo Tribunal de Contas da União	38
2.3.1	O Balanced Scorecard - BSC	38
2.3.2	Cenários prospectivos e o Método Grumbach	41
2.4	Separação dos Poderes, sistema de freios e contrapesos e função fiscalizatória	44
3	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	47
3.1	Tipo e descrição geral da pesquisa	47
3.2	Procedimentos de coleta e análise de dados	48
3.3	Caracterização da organização	49
3.4	Participantes do estudo	50
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	52
4.1	Diferenças	53
4.2	Resultados e Realizações	59
4.2.1	Primeiro PET	59
4.2.2	Segundo PET	60
4.2.3	Terceiro PET	61
4.2.4	Quarto PET	63
4.3	Dificuldades e desafios	64
5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	71
	REFERÊNCIAS	75
	APÊNDICES	79
	Apêndice A – Dados coletados referentes aos resultados/realizações no período estudado	79
	Apêndice B - Quadro comparativo dos Planos Estratégicos (1999 a 2010)	91

Apêndice C – Resultados agrupados por categoria	93
Apêndice D - Entrevista Complementar	97
ANEXOS	100
Anexo 01 – Organograma do Tribunal de Contas da União	100
Anexo 02 - Mapa Estratégico do TCU.....	101
ANEXO 03 - Matriz de Correlação do PET 2006-2010.....	102

1 INTRODUÇÃO

Após aproximadamente duzentos anos de reformas administrativas, a Nova Gestão Pública vem para o Brasil na década de 1990 como um novo esforço do Estado Brasileiro em adequar-se aos seus objetivos, utilizando-se das técnicas gerenciais modernas típicas da iniciativa privada, que ao contrário da pública conseguiu desenvolver-se em meio as transformações do mundo globalizado, aprimorando sua adaptabilidade/flexibilização. Com a edição da Constituição Federal de 1988, novo ciclo de modernização administrativa teve início no País, dando ênfase à questão da eficiência, eficácia e efetividade dos serviços públicos, além de maior transparência, abrindo as portas para ferramentas de gestão mais aprimoradas. Nesse contexto, o Planejamento Estratégico (PE) aparece como uma importante ferramenta de transformação do planejamento nas instituições públicas brasileiras, buscando clarear os objetivos das organizações, identificar com precisão as ações prioritárias, identificar com precisão o ambiente e criar ferramentas de controle de desempenho. O Planejamento Estratégico difere-se do planejamento tradicional por proporcionar uma melhor interação com o ambiente em que se insere a organização, proporcionando adaptabilidade a mudanças, característica necessária às instituições contemporâneas.

Todavia, apesar de transcorridas quase duas décadas do início do transporte dessa ferramenta para o campo público, e mais de quatro décadas no privado, apenas recentemente ela tornou-se tendência na gestão pública, estando o conhecimento prático e teórico excessivamente focados na gestão privada, exigindo da Academia estudos direcionados e um maior esforço em investigar o fenômeno, contribuindo para melhores práticas no cenário específico.

Este trabalho objetiva auxiliar a construção dessa ponte, investigando de forma ampla o Planejamento Estratégico no Tribunal de Contas da União, iniciado em 1994, com especial ênfase na transformação histórica da ferramenta, dos resultados alcançados com o Planejamento Estratégico e as dificuldades enfrentadas pelos gestores para a consecução dos objetivos preestabelecidos, procurando auxiliar os gestores públicos em organizações onde o uso ainda é incipiente ou onde se é dada pouca importância a adotarem práticas que garantam maior sucesso, melhorando a gestão pública brasileira.

A pesquisa qualitativa e descritiva, desenvolvida através de pesquisas bibliográfica e documental, além de uma entrevista estruturada de caráter complementar, foi realizada entre agosto e novembro de 2010. Os principais documentos analisados foram os Relatórios de Gestão e de Atividades do Tribunal, artigos de periódicos, além de publicações e de documentos institucionais diversos.

O trabalho está dividido em cinco grandes campos, quais sejam: esta introdução; o referencial teórico, que busca levantar conhecimentos teóricos acerca do Planejamento e do Planejamento Estratégico, principalmente naquilo em que tange a Gestão Pública; a exposição da metodologia utilizada e a descrição geral da pesquisa; a exposição dos dados coletados e a discussão com vistas ao referencial teórico; e a conclusão, que faz um apanhado geral da pesquisa, evidenciando o grau de acerto dos objetivos elencados.

O item que segue busca montar o problema central da pesquisa e justificar a sua relevância acadêmica.

1.1 Justificativa e formulação do problema

Conforme dito anteriormente, o Planejamento Estratégico estruturado, apesar de possuir certo tempo de prática na Administração Privada, em torno de 40 anos, tornou-se recente tendência na Pública, dando novo impulso às organizações na tentativa de proporcionar à sociedade melhores resultados, substituindo o sistema tradicional de planejamento ou o planejamento meramente de longo prazo, que fracassaram em alcançar resultados eficazes¹. A relativa pouca idade dessa prática nas organizações públicas brasileiras, e o baixo grau de importância dado a ela², faz com que o PE ainda seja restrito, sendo suas peculiaridades acabem sendo conhecidas somente no decorrer do processo de implantação. Faz também que a experiência fique restrita aos órgãos públicos que a adotaram, ou pelas empresas prestadoras de serviços de consultoria contratadas para auxiliar os diligentes na sua elaboração, com raras exceções de comunicações entre os órgãos, e pouco reflexo na Academia. Mesmo que, a princípio, pareça não existir diferença na aplicação desse tipo de planejamento entre os ramos, vez que ele é destinado às

¹ Ver GIACCOBO (1997).

² *Ibid.*

organizações em sentido amplo, é necessário investigar esse fenômeno dentro do cenário específico, criando *know-how* ou, pelo menos, evidenciando algumas características que auxiliem no processo de decisão dos gestores públicos envolvendo o ato de planejar estrategicamente. Expor problemas, resultados, realizações e mudanças, é uma forma de auxiliar esses gestores a pensarem a aplicabilidade do PE nas organizações públicas as quais lideram. É comum, no campo público, que o Planejamento Estratégico seja praticado de forma simplista e isolada, sendo necessários exemplos de organizações públicas com experiência na área para demonstrar as melhores práticas, os erros recorrentes, as saídas estratégicas, aumentando o grau de sucesso de novas iniciativas, ou ainda para melhorar as tentativas já iniciadas.

A análise do Planejamento Estratégico, e os planos estratégicos resultantes, produzirá melhores resultados levando em consideração todas as suas etapas e andamentos, uma vez que evidenciará as dificuldades surgidas e de que forma elas afetaram a elaboração de novos planos nas fases de revisão. Deve restar evidente também o papel da Alta Administração do Órgão na sua elaboração e continuidade, fundamentais para a implantação de um PE de sucesso.

Tendo isso em vista, este trabalho propõe-se dar resposta ao seguinte questionamento: **Como se desenvolveu historicamente o Planejamento Estratégico no Tribunal de Contas da União, quais as dificuldades enfrentadas na sua implantação e quais os resultados alcançados?**

1.2 Objetivo Geral

Analisar criticamente os Planos Estratégicos do Tribunal de Contas da União (de 1994 até o de 2011, em formulação), evidenciando suas diferenças (estrutura, metodologia e conteúdo); dificuldades de planejamento e implantação; e resultados (mudança de estrutura, cultura, alcance de metas, índices e outros medidores de desempenho adotados), exemplificando as características do Planejamento Estratégico em uma organização pública.

1.3 Objetivos Específicos

- Demonstrar a evolução dos Planejamentos Estratégicos do TCU, analisando

suas mudanças em estrutura, metodologia e conteúdo ao longo dos anos.

- Identificar dificuldades enfrentadas pelos gestores públicos do Tribunal na implantação dos Planejamentos e Planos Estratégicos e verificar a compatibilidade das informações com o exposto no Referencial Teórico.
- Exemplificar mudanças que o Planejamento Estratégico tenha provocado internamente à organização em cada novo PE (mudança de estrutura, mudança de cultura organizacional e outros aspectos internos à organização).
- Identificar os resultados que o Planejamento Estratégico provocou externamente à organização e verificar se as metas preestabelecidas foram alcançadas.
- Identificar peculiaridades da implantação do PE em uma organização pública, no caso o TCU, buscando aproximar o conhecimento dessa ferramenta, na iniciativa pública, à Academia.

O próximo capítulo busca levantar ensinamentos dos principais autores do tema, criando um referencial teórico para a pesquisa, o que auxilia na posterior análise dos dados coletados.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O capítulo que segue busca estruturar o referencial teórico que envolve o Planejamento e o Planejamento Estratégico, em especial no que tange a organizações públicas, suas vantagens, dificuldades e principais falhas. Serão apresentados os conceitos dominantes, evolução histórica e os principais métodos adotados, em especial o *Balanced Scorecard* (BSC), utilizado pelo TCU entre os anos 2006 e 2010 e o Método Grumbach, pilar da elaboração do Plano Estratégico do Tribunal para os anos de 2011 a 2015. Busca, também, evidenciar a posição do Tribunal de Contas da União na gestão pública brasileira.

2.1 Reformas Administrativas e a questão do planejamento no Brasil

Após a instalação da Corte Portuguesa no Brasil, o Estado brasileiro iniciou sua estruturação administrativa, colocando em prática uma série de reformas, ao longo da história, procurando a superação de crises e o melhor atendimento das suas finalidades (COSTA, 1998). Com o fim do Império e a proclamação da República, a cultura patrimonialista perdurou até o fim da República Velha, em 1930, época em que a burocracia racional weberiana ganhou força no mundo, sendo implantada no Brasil no começo da Era Vargas, após a Revolução de 1930 (*Ibid.*). Já no fim a década de 1980, o modelo burocrático, que era alvo de críticas sobre sua capacidade de atender as demandas sociais, entrou em declínio. A necessidade de uma revisão institucional completa, entre outros fatores sociopolíticos, como a redemocratização do Estado, culminou na edição e promulgação de uma nova Constituição, em 1988. Nesse ínterim, ocorreu o desenvolvimento da Administração como disciplina científica e a mudança do cenário mundial da Era Industrial para a Era do Conhecimento, com fortes raízes no desenvolvimento das Tecnologias de Informação e Comunicação. Com a transformação do ambiente em algo turbulento e incerto, devido à velocidade da mudança de cenários no mundo globalizado, a Administração passou a focar-se no desenvolvimento de técnicas que pudessem favorecer a flexibilidade, a racionalização de recursos e a elevação da eficiência, eficácia e efetividade das ações. Levou certo tempo para que a Administração Pública, mais uma vez, percebesse a necessidade de ajustar-se ao cenário já

comum na iniciativa privada, marcado pela extrema competitividade. Diz Carvalho (1978 *apud* SALDANHA, 2006):

[...] a falta de recursos humanos preparados para decisões de médio e longo prazos, a instabilidade política gerada pelas acirradas contradições de interesses, a visão imediatista dos governantes, a escassa visão política dos técnicos de planejamento e burocratismo dos sistemas administrativos, somados à rigidez das formulações teóricas para implantação do processo de planejamento, contribuíram para o insucesso das gestões públicas baseadas em planos de ação. Os distintos níveis de desenvolvimento dos países ou das regiões econômicas exigiram, de fato, métodos de elaboração e execução de planos diversificados. (CARVALHO, 1978 *apud* SALDANHA, 2006)

Vemos, pelo exposto, que planejar passou a ser prática necessária na Administração Pública, para atender seus objetivos, sua razão de existência.

Sobre o planejamento, conceitua Matias-Pereira (2007):

[...] este possibilita a coordenação de diferentes pessoas, projetos e ações em curso, a aplicação racional dos recursos disponíveis ou escassos e o aumento da responsividade ao lidar com mudanças, na medida em que faz parte do processo de planejar e especular sobre fatores do ambiente que afetam a organização. (MATIAS-PEREIRA, 2007, p. 75)

Para Saldanha (2006, p. 23),

[...] o planejamento costuma figurar como a primeira função administrativa, justamente porque serve de base para as demais. É a função que determina, antecipadamente, o que se deve fazer, quais os objetivos a serem atingidos, quais controles serão adotados e que tipo de gerenciamento será pertinente para alcançar resultados satisfatórios. (SALDANHA, 2006)

Diz ainda que:

[...] é um processo que obedece às relações precisas de interdependência, as quais o caracterizam como um sistema, como um conjunto de partes (fases, processos) coordenadas entre si, de maneira a formarem um todo, um conjunto coerente e harmônico, visando a alcançar um objetivo final (produto, resultado) determinado. Trata-se de um processo cuja realização não é aleatória. (Ibid, 2006).

O planejamento possui um conjunto de ações que passam pelo estudo, decisão, implementação, controle e retroalimentação. Matias-Pereira (2007, p.77) ensina que

[...] é uma forma de ação contínua, permanente e sistemática, que, ao longo de seu desenvolvimento, incorpora a ideia de atuação conjunta dos diversos setores da organização, de existência de uma base de informações, bem como de recursos técnicos e humanos que apoiem sua execução, garantindo o acompanhamento, a avaliação e as tomadas de decisões, em todas as suas fases. (MATIAS-PEREIRA, 2007, p. 77)

No Brasil, sustenta ainda Matias-Pereira (2006, p.226-238 *apud* MATIAS-PEREIRA, 2007, p.84), que o planejamento teve marco no governo Gaspar Dutra, em 1948, com o denominado Plano Salte. Outras tentativas de modernizar o Estado aconteceram ao longo dos anos do conhecido Desenvolvimentismo, porém desprezando a incapacidade da burocracia de atender os seus objetivos de eficiência. Já nos anos de Regime Militar cabe destaque, todavia, para o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, cuja importância residiu na introdução expressa do planejamento e modernização administrativa como atividade permanente do governo central, apesar do fracasso do plano já no fim do governo militar, conforme exposto por Costa (2008). Como já vimos, só no fim dos anos 1980 é que as críticas a esse modelo começaram a produzir resultados, não somente pelo baixo desempenho comparativo, mas também porque a Constituição Federal criou mecanismos aproximando a sociedade das organizações públicas, também ampliando suas competências e dando mais clareza aos seus objetivos num Estado Democrático.

Na sucessão de reformas administrativas que seguiram a década de 1990, destacam-se os esforços em traduzir para as organizações públicas as melhores práticas adotadas na administração privada, em continuidade à profissionalização desejada pela burocracia weberiana - mas orientada a resultados - e atendendo aos novos anseios constitucionais. Essas reformas acompanham a Nova Gestão Pública (NGP), ou Administração Pública Gerencial, nascida na década de 1970 no Norte da Europa. Para Secchi (2009), a NGP é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade. Na mesma linha, aparece o conceito de governo empreendedor, que conforme Osborne e Gaebler (1992), atua como o governo pertencente à comunidade e que partilha com ela suas responsabilidades, tratando o cidadão como cliente das organizações. Até então, competição e cliente eram conceitos praticados exclusivamente na administração privada. Essa tendência no Brasil manifestou-se no Governo de Fernando Henrique Cardoso, liderada pelo

então Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira e formalizada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em 1995.

Essa mudança de enfoque trouxe elementos novos no desenvolvimento de reformas no setor público que, como no setor privado, passa a orientar-se a resultados de longo prazo e também à flexibilização. É nesse contexto que o planejamento estratégico começa a fazer parte das organizações públicas.

2.2 Planejamento Estratégico

Até a década de 1960, o Planejamento tradicional concebido pela Teoria Clássica mostrava-se suficiente para a maioria das organizações. O ambiente externo exercia pouca ou nenhuma força significativa, a economia apresentava uma dinâmica modesta e bairrista, se comparada à atual, o consumo não tinha tanta voracidade e que a competitividade, para muitos segmentos, orbitava na questão da tradição de mercado, de oferecimento de menor preço e/ou maior qualidade do produto. Planejar estava resumido basicamente ao exercício da visão de futuro, alicerçada nos recursos disponíveis. Com o surgimento de tecnologias de comunicação e informação, o mundo iniciou um processo de aceleração, quando a troca de informações passou a ocorrer em larga escala e em tempo real, com uma expressiva diminuição no tempo de acesso e incremento cada vez maior na sua qualidade, proporcionando uma tomada de decisão mais célere e eficaz, e uma dinamicidade maior dos negócios em nível local e internacional. Acompanhou essa tendência o nascimento de um setor em franca expansão e evolução, o da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), que retroalimenta o surgimento de tecnologias que modificam cada vez mais intensamente esse cenário. Em poucos anos, empresas como Google e Microsoft transformaram-se de pequenos escritórios em gigantes multinacionais, exercendo influência nos negócios de diversos setores. Nesse contexto, tornou-se uma missão árdua elaborar um plano de ação que conseguisse atingir com eficácia certo objetivo a médio e longo prazos: a experiência do passado projetada no futuro negligenciaria a interferência dessa dinâmica transformativa, pondo em risco o próprio planejamento, suas ações e, conseqüentemente, as metas desejadas.

A estratégia, como ciência, teve início na antiguidade, no campo militar. Com a dinâmica das guerras, vários cenários e possibilidades deveriam fazer parte do

sistema de decisões, buscando a vitória no conflito ou em objetivos menores. Livros clássicos como *A Arte da Guerra*, de Sun Tzu, as ideias do filósofo Péricles e, no campo político, a obra *O Príncipe*, de Nicolau Maquiavel, são alguns dos exemplos de como o assunto vem sendo tratado ao longo da história da humanidade (BURGA, 2001).

A transportação desse conceito ao campo empresarial começou após o fim da Segunda Grande Guerra (época em que o uso no campo militar era essencial e amplo), que causou um longo período de recessão econômica e também evidenciou o papel do planejamento para a obtenção de resultados. Por necessidade, as empresas passaram a organizar formalmente seu orçamento anual, a controlar melhor o fluxo de despesas e receitas, entre outras práticas de controle que, até então, não faziam parte do seu cotidiano. Já nos anos 1950, estudos da Harvard Business School apontaram a necessidade de criar uma estratégia empresarial global e integrativa, gerando sintonia entre os mais diversos setores da empresa (GRACIOSO, 1991). É a partir dessa época que a transformação do cenário passa a causar incômodo dos administradores de empresas e estratégia e administração unem-se na formação de uma nova disciplina, baseada nos conceitos de planejamento estratégico transferidos da área militar (CHIAVENATO, 2006). Fazem parte desse processo estudiosos como Philip Selznick, que no livro *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*, publicado em 1957, introduz pela primeira vez a ideia da combinação de fatores internos e externos na administração, o que deu origem à criação da Matriz FOFA, ou SWOT (**figura 01**), um diagnóstico de forças e fraquezas (fatores internos) e oportunidades e ameaças (fatores externos) a uma organização. Alfred Chandler reconheceu a importância da coordenação de vários aspectos da administração para a realização de uma só estratégia, num cenário onde até então, havia pouca comunicação entre os setores e a estratégia permanecia restrita aos gestores responsáveis, ideias contidas no livro *Strategy and Structure: Chapters in the history of industrial enterprise*, de 1962. Igor Ansoff na obra *Corporate Strategy*, publicada em 1965, enfatiza a questão do ambiente externo, integração vertical e horizontal, conceitos hoje indissociáveis do PE. Seu pensamento fica demonstrado também na criação da Matriz Ansoff, ou Matriz Produto/Mercado, que relaciona produto e mercado na questão temporal, evidenciando pontos fracos ou fortes no negócio dentro de certo ambiente. Numa contribuição direta, Drucker, no livro *The Practice of Management*, lançado em 1954,

teria apresentado conceitos sobre a importância da criação de objetivos, o que se desenvolveria sob o nome de Gestão por Resultados, hoje também parte necessária do processo de Planejamento Estratégico. Entre seus aspectos mais importantes, está o acompanhamento constante das metas e a participação de todos os envolvidos na organização.

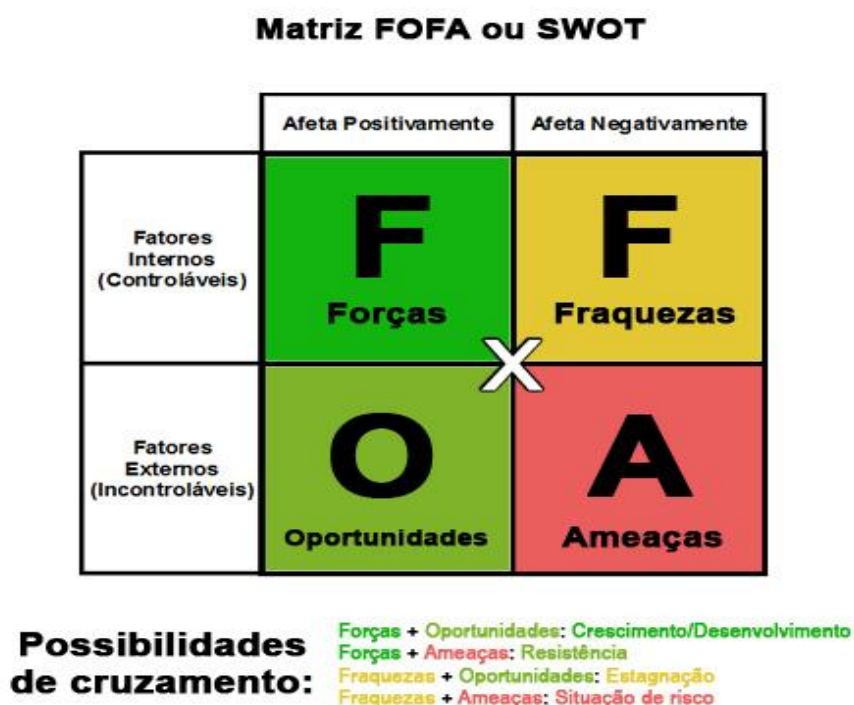


Figura 1 - Matriz FOFA ou SWOT. Elaboração própria.

Roney (2003) aponta que as bases clássicas do planejamento compreensivo (um termo americano para o planejamento do desenvolvimento de comunidades) evoluíram ao longo das décadas de 1970 e 1980, com trabalhos de estudiosos empíricos diversos, além de autores como Rumelt, Schendel e Hofer, Porter e Wernerfelt, com ênfase na questão da competitividade e desempenho. O autor continua a cronologia explicando que, após a recessão de 1981 a 1982, iniciou-se no EUA uma onda de compra de empresas que buscavam criação de valor para os acionistas, levando a redução dos departamentos responsáveis pelo planejamento a verdadeiros departamentos de desenvolvimento da empresa que, na prática, resumiam-se à análise da compra e venda de negócios. Diz que esse ciclo foi quebrado em cerca de 1990 por autores como Mintzberg, na obra *Rise and Fall of Strategic Planning*; por Hamel e Prahalad, ao apresentar conceitos de competição

para o futuro, intenção estratégica e competências centrais; e mais tarde pelo surgimento de tecnologias de apoio ao Planejamento Estratégico.

2.2.1 Conceituação e principais características

A conceituação do Planejamento Estratégico é vasta e encontra-se estendida por diversas obras da literatura específica. Mintzberg (2000) explica, através de uma alegoria³, que o PE é algo sobre o qual podemos enxergar pequenas partes por vez, de modo que ele contenha em si cada visão a seu respeito, mas de nenhuma forma limita-se a elas. Além daquelas já apresentadas neste trabalho, existe uma infinidade de conceituações, todas elas procurando um delineamento melhor do tema. Entretanto, merece destaque os textos dos principais autores na área, alguns deles já citados, pois formam a base teórica do assunto e possibilitam uma análise dos elementos essenciais de um PE.

O planejamento estratégico assemelha-se muito ao planejamento tradicional. Em suma, aquele se diferencia deste pela sua característica de adaptabilidade e flexibilidade, além do foco em maiores prazos e de continuidade. Matias-Pereira (2007) explica que o PE é parte da administração estratégica, que busca manter a organização como um conjunto apropriadamente integrado ao seu ambiente. Continua o autor afirmando que o planejamento estratégico busca contribuir para a transição da fase atual para um momento futuro da organização. Para Oliveira (1994 *apud* SALDANHA, 2006), o planejamento estratégico corresponde ao estabelecimento de um conjunto de providências a serem tomadas pelo gestor, considerando que o futuro tende a ser diferente do passado. Para Saldanha (2006), ele objetiva ser um processo contínuo e sistemático de tomada de decisões, em que os planos são permanentemente revistos conforme as circunstâncias vão evoluindo, e não segundo um calendário preestabelecido.

Com essas afirmações, pode-se concluir que, ao analisar e trabalhar fraquezas e forças, além de oportunidades e ameaças, uma organização adepta ao planejamento estratégico garante uma maior possibilidade de continuidade de ações

³ No livro *Safári da Estratégia*, Mintzberg apresenta um poema sobre um grupo de cegos que visita um elefante em um zoológico. Ao tocar o elefante, cada um fica com uma impressão diferente do animal. Como eles só podem trocar as experiências subjetivas que tiveram, cada um apresenta uma visão completamente diferente da do outro. Na essência, o animal contém aquilo que cada um descreve, mas não se limita a isso.

e adaptabilidade a mudanças. Para organizações públicas, isso significa manter a continuidade das políticas públicas, do serviço público em si e o incremento real na possibilidade de garantir sua execução com maior eficácia, eficiência e efetividade.

Kotler (1975) apresenta que "O Planejamento Estratégico é uma metodologia gerencial que permite estabelecer a direção a ser seguida pela Organização, visando maior grau de interação com o ambiente" (KOTLER, 1975).

Em síntese, "o planejamento estratégico é um processo lógico e analítico de escolha da posição futura da empresa vis-à-vis com o ambiente" (ANSOFF, 1993, p. 304).

No campo público, comenta Bryson (1988), que "O Planejamento Estratégico é desenhado para auxiliar instituições públicas e não lucrativas (e comunidades) a responder efetivamente a suas novas situações" (BRYSON, 1988, tradução nossa).

Sobre a importância da estratégia, diz Porter (1986):

Dispondo apenas de seus próprios meios, cada departamento funcional inevitavelmente buscará métodos ditados pela sua orientação profissional e pelos incentivos daqueles encarregados. No entanto, a soma destes métodos departamentais raramente equivale à melhor estratégia. (PORTER, 1986, p. 14)

E ainda "[...] estratégia é a criação de uma posição única e valiosa, ao envolver uma série de atividades" (PORTER, 1996, p. 68, tradução nossa).

Chiavenato (2003, p. 36) ensina que o planejamento estratégico tornou-se a ferramenta pela qual a organização aplica uma estratégia para alcançar seus objetivos globais.

Segundo Ackoff (1970), são algumas de suas características:

- Foco no relacionamento da organização com o meio e definição de sua missão nesse meio;
- Visão de longo prazo;
- Dificuldade de reorientação após o início da execução;
- Precisar da colaboração de todos os dirigentes;
- Ter impacto em toda a organização;
- Ter preocupação com a definição dos fins da organização e dos meios para atingi-los; da forma de execução e controle;

- Considerar a possibilidade da reestruturação organizacional para atingir as finalidades desejadas.

Chafee (1985, p. 89-90 *apud* MINZBERG, AHLSTRAND e LAMPERL, 2000, p. 16) apresenta alguns consensos sobre o que vem a ser tratado no livro *Safári da Estratégia*, dando prosseguimento à alegoria já comentada, sobre a "Fera da Estratégia":

- A estratégia se preocupa tanto com a organização quanto com o ambiente;
- A essência da estratégia é complexa;
- A estratégia afeta o funcionamento da organização;
- Estratégia diz respeito tanto ao conteúdo quanto ao processo;
- A estratégia planejada pode não ser como a realizada;
- Existem diversos níveis de estratégia;
- Estratégia envolve pensar e repensar reiteradamente.

Bryson (1988, p. 78) expõe exemplos dos benefícios do PE em organizações públicas e não lucrativas americanas, quais sejam:

- Ajuda a pensar estrategicamente;
- Clareia uma direção futura;
- Faz com que decisões tomadas hoje busquem visão de futuro;
- Desenvolve uma base coerente e defensiva para a tomada de decisão;
- Potencializa a discricionariedade em áreas de controle da instituição;
- Resolve os maiores problemas organizacionais;
- Aumenta a performance;
- Ensina a lidar com a mudança rápida de circunstâncias;
- Constrói trabalho em equipe e *expertise*.

São, portanto, elementos-comuns entre essas visões a **capacidade de interação com o ambiente, adaptabilidade, visão de futuro, integração e**

descentralização, que podem ser considerados como itens necessários, característicos de um PE.

Sobre a experiência do Planejamento Estratégico em uma organização pública, mais especificamente no caso do Governo de Minas Gerais, diz Corrêa (2007, p. 502):

A estratégia de entrelaçar o planejamento estratégico à gestão pública por resultados garantiu ao governo que os diversos servidores envolvidos em todo o *policy cycle* estariam individualmente incentivados a contribuir para que o Estado saísse de um quadro de projetos de governo não implementados e chegasse a um cenário de desenvolvimento integrado do estado, para, futuramente, alcançar um cenário econômico, político e institucional eficiente e competitivo. (CORRÊA, 2007, p.502)

Mas a tomada do PE pelos gestores, por si, não é garantia da sua eficácia. A não observância dos diversos elementos que o envolvem pode representar fracasso. É o que explicita Albrecht (1994):

Muitos líderes organizacionais tendem a confundir orçamento com planejamento. Nas instituições estatais, por exemplo, em que os orçamentos são quase em sua totalidade dirigidos para os custos da folha de pagamento, o líder simplesmente extrapola os custos do ano vigente para o ano seguinte, com correções para ajustes de salários e fatores relacionados ao custo de vida. Todos eles compõem seus orçamentos corretamente, com mínimas mudanças, e o processo passa de um ano para outro. Esse tipo de atividade com base no orçamento ilude as pessoas, levando-as a pensar que estão planejando, mas de fato frequentemente há muito pouco ou nenhum planejamento. (ALBRECHT, 1994).

Essa preocupação é compartilhada por Matias-Pereira (2007), ao apontar as seguintes condições e formas para sucesso na implementação do PE em organizações públicas:

- Forma de envolvimento dos atores, em especial do processo de sensibilização. Devem ser mobilizados previamente por preocupações comuns e dispostos a debaterem conjuntamente formas de enfrentamento de situações-problema;
- Interação e qualidade da relação entre o conjunto de atores que planeja.
- Nível de consciência das potencialidades e debilidades que o grupo que planeja possui;
- Capacidade de percepção das condições que sustentam e condicionam a viabilidade das ações planejadas;
- Demonstração de vontade política para a implementação e a existência de mecanismos que monitoram tanto o plano quanto os elementos contextuais que lhe deram origem. (MATIAS-PEREIRA, 2007, p.104)

No sentido de apontar cuidados na implementação do PE, discorre também Albavera (2003):

A arrancada requer que a Alta Direção familiarize-se com o sistema e sua forma de operação, e o assuma como sua forma de gestão. Não se trata de somente produzir manuais, sem aplicá-los. O sistema deve difundir-se em toda a organização, para que os funcionários se compenetrem e assumam a missão e os objetivos estratégicos e, ainda, para que entendam sua forma de operação, tanto no que se refere à fixação de objetivos como a elaboração dos indicadores de desempenho.

O sistema deve difundir-se até chegar à primeira linha de supervisão; ou seja, aos chefes de cada uma das unidades operacionais mais elementares da organização. A difusão se realiza mediante uma série de reuniões ou entrevistas sucessivas, entre as diversas unidades de gestão e seus superiores hierárquicos. O resultado dessa primeira etapa deve ser efetuar as mudanças necessárias nos objetivos estratégicos e operacionais; nos níveis de autoridade; e na delegação de funções.

A Alta Direção tem que estar comprometida na fixação dos objetivos estratégicos e operacionais da instituição. O mais importante é que tanto os dirigentes como os funcionários entendam que o que se pretende é estabelecer novos critérios para lograr o cumprimento da missão e dos objetivos estratégicos da instituição, assim como de implantar um método objetivo para avaliar seu rendimento. (ALBAVERA, 2003, p. 43, tradução nossa)

Nota-se que, apesar do Planejamento Estratégico envolver todos os setores, ramificando-se em planejamentos táticos e operacionais, o papel da Alta Administração é de liderança, pois deve criar sinergia no processo, sendo portanto elemento necessário do PE em toda organização praticante.

Por fim, Pinto (1982) apresenta a descontinuidade administrativa como um dos problemas para a realização do Planejamento Estratégico no Brasil, o que sugere uma ruptura da gestão na troca de mandatos.

Essas visões reforçam ainda mais os conceitos que envolvem a necessidade de comprometimento com o PE, entre os quais se pode destacar o envolvimento da Alta Direção e a vontade política por resultados e continuidade. Em cargos de mandato eletivo, as políticas costumam ser míopes, visualizando o horizonte temporal só até o fim do mandato. Nesse contexto, a implantação do PE é dificultada, só ocorrendo de fato caso toda a organização esteja envolvida no processo, ainda que sob turbulências políticas, como as causadas pela mudança de dirigentes.

2.2.2 Etapas do Planejamento Estratégico

As etapas do Planejamento Estratégico não seguem necessariamente uma ordem e um formato exatos. Como ensina Matias-Pereira (2007), existe a possibilidade de se praticar, inclusive, um Planejamento Estratégico não sistemático, não ordenado. O PE deve adequar-se à realidade de cada organização, isso impossibilita a criação de leis gerais que garantam sua eficácia. Dá força a essa ideia também Saldanha (2006):

O planejamento estratégico objetiva ser um processo contínuo e sistemático de tomada de decisões, em que os planos são permanentemente revistos conforme as circunstâncias vão evoluindo, e não segundo um calendário preestabelecido. (SALDANHA, 2006).

Matias-Pereira (2007, p. 99) também discorre que o PE não formal torna-se disperso e a atenção sofre perda de foco, apresentando baixos resultados. Isso aponta para a necessidade de um maior controle sobre as etapas, ainda que não ocorram com ordem rigorosa. Isso exposto, o que parece realmente interessante é que a organização possua um referencial sistemático, com o apoio de uma ou mais ferramentas de gestão, possibilitando que cada etapa aconteça no momento preciso e passe por uma avaliação constante.

Para exemplificar quais são as etapas mais comuns, em análise ampla, do Planejamento Estratégico, serão apresentadas visões gerais dos ensinamentos de Saldanha (2006), Matias-Pereira (2007), Oliveira (2010) e Bryson (1988).

Antes de prosseguir, alguns conceitos chave devem ser apresentados. Seu entendimento é fundamental para entender o PE e a importância de cada etapa. São eles:

- **Referencial estratégico ou componentes do diagnóstico estratégico:**
 - **Negócio (o que):** deve refletir qual o objeto das ações da organização, explicitar seu âmbito de atuação. É a área de competência da organização, designada por lei no caso de organizações públicas. O desenho do real negócio da organização facilita o clareamento de objetivos das ações, tornando-os menos dispersas.

- **Missão (por que):** é uma declaração sobre o que a organização é qual a razão de sua existência. No caso das organizações públicas, deve refletir sua determinação legal, acompanhada dos elementos subjetivos que determinam sua atuação.
- **Visão (para que):** são os limites que os principais dirigentes conseguem enxergar dentro de um período de tempo mais longo e uma abordagem mais longa. Representa o foco principal, o que a organização quer ser.
- **Valores (como):** são princípios e crenças fundamentais da organização e o oriente subjetivo da tomada de decisões. Todas as ações em que se desenrolarem o PE devem seguir esses princípios, implícita ou explicitamente.
- **Cliente ou usuário (para quem):** é o público-alvo dos negócios da organização. Podem ser internos ou externos.

- **Fatores da análise organizacional**

A análise desses fatores é crucial para situar a organização em seu ambiente. O cruzamento dessas informações resulta na criação da matriz FOFA, já apresentada, que auxilia a organização na determinação de seus objetivos. São eles:

- **Forças ou pontos fortes:** características internas controláveis que representam vantagens para a consecução de objetivos, tendo em vista o ambiente.
- **Fraquezas ou pontos fracos:** características internas controláveis que representam desvantagens para a consecução de objetivos, tendo em vista o ambiente.
- **Oportunidades:** fatores externos e incontroláveis que podem oferecer vantagens para uma organização. O aproveitamento das oportunidades depende de como a organização vai atuar com relação ao ambiente.
- **Ameaças:** fatores externos e incontroláveis que podem oferecer desvantagens para uma organização. A incidência desses fatores na organização dependerá do seu preparo para enfrentá-los.

Oliveira (2010, p. 69) apresenta, em complemento, a existência de **pontos neutros**, que são variáveis internas e controláveis. Essa classificação deve-se a impossibilidade de avaliar, em certo momento, se são negativas ou positivas. A alocação dessas variáveis em pontos fortes ou fracos dependerá das mudanças do ambiente.

Prosseguindo o estudo, apresentamos as etapas do PE na visão de Saldanha (2006):

- Identificação do horizonte de planejamento: explicita a missão ou finalidade;
- Análise do ambiente externo: oportunidades e ameaças que ele proporciona;
- Avaliação interna: forças e fraquezas internas da organização;
- Delineamento de estratégias: identificação das estratégias possíveis;
- Avaliação comparativa das estratégias alternativas e escolha, considerando os recursos disponíveis ou adquiríveis;
- Execução, avaliação e controle.

Também na visão de Chiavenato (2006):

- Declaração de missão;
- Estabelecimento da visão de negócios;
- Diagnóstico estratégico externo;
- Diagnóstico estratégico interno;
- Definição de fatores-chave de sucesso;
- Sistemas de planejamento estratégico;
- Definição dos objetivos;
- Análise dos públicos de interesse;
- Formalização do plano;
- Auditoria de desempenho e resultados.

Na visão de Matias-Pereira (2007):

- Sensibilização e mobilização de atores: esclarecer os efeitos positivos das ações de planejamento no seu cotidiano de trabalho;
- Diagnóstico prévio: identificar e sistematizar problemas percebidos, atores, experiência, políticas e condicionantes existentes, além de linhas de ação existentes e recursos e projetos em andamento, para definir as ênfases a serem dadas e as técnicas e instrumentos mais adequados;
- Realização de oficinas (*workshops*):
 - Mandato e papel, diretrizes existentes;
 - Identificação e análise de problemas;
 - Análise do ambiente;
 - Estratégias: caminhos possíveis, objetivos gerais e linhas de ação/resultados;
 - Levantamento de atividades e recursos necessários para cada linha de ação;
 - Definição de calendário e responsáveis;
 - Ações imediatas de viabilização;
 - Definição do plano de gestão;
- Implementação;
- Monitoramento: indicadores de resultados - metas físicas; indicadores de processo - atividade-meio; indicadores contextuais - evolução das condições externas;
- Revisão: a análise das informações obtidas deve ter um caráter periódico e sistemático, para aperfeiçoamento.

Na visão de Oliveira (2010), com adaptações:

- Fase I - Diagnóstico estratégico
 - Identificação da visão;
 - Identificação dos valores;
 - Análise externa;
 - Análise interna.
- Fase II - Missão da Empresa

- Estabelecimento da missão;
 - Estruturação e debate de cenários;
 - Estabelecimento da postura estratégica;
 - Estabelecimento das macroestratégias e macropolíticas.
- Fase III - Instrumentos Prescritivos e Quantitativos
 - Instrumentos prescritivos
 - Estabelecimento de objetivos, desafios e metas;
 - Estabelecimento de estratégias e políticas;
 - Estabelecimento dos projetos e planos de ação;
 - Instrumentos quantitativos;
 - Fase IV - Controle e Avaliação

E finalmente por Bryson (1988), no caso de organizações públicas/não lucrativas:

- Desenvolvimento de um acordo inicial sobre o esforço em planejar estrategicamente;
- Identificação dos mandatos;
- Desenvolvimento e clarificação da missão e dos valores;
- Análise do ambiente externo;
- Análise do ambiente interno;
- Identificação do problema estratégico;
- Desenvolvimento da estratégia;
- Descrição da organização do futuro;

2.2.3 Causas mais comuns de falhas do Planejamento Estratégico

Além das dificuldades já apontadas anteriormente, ganha importância o ensinado por Oliveira (2010), por elencar extensivamente algumas causas de falhas do PE, antes e durante a sua elaboração e também na fase de implementação. A seguir será apresentada uma síntese (com adaptações à área pública) dessas

dificuldades apontadas pelo autor, criando a oportunidade de se avaliar durante a pesquisa se o mesmo se aplica à organização estudada.

2.2.3.1 Antes da elaboração:

- **Estruturação inadequada do setor responsável pelo PE:** refere-se ao aspecto estrutural do setor responsável pela elaboração. Divide-se em diversas situações:
 - Pode ser gerado um problema pela contratação de um funcionário responsável pelo PE. No caso de organizações públicas, é comum a contratação de empresas para elaborarem ou auxiliarem na elaboração do PE. Recomenda o autor que o funcionário ou equipe atue apenas como catalisador, sob risco de criar falta de reconhecimento e resistência ao PE.
 - A alocação do setor responsável de forma inadequada. Recomenda-se seu posicionamento junto ao nível hierárquico mais alto da organização.
 - A ineficiência do setor responsável também é elencada pelo autor. Recomenda a existência de um assessor interno e um consultor externo. O primeiro tem mais conhecimento da realidade e do cotidiano da organização. O segundo carrega experiência com diversas organizações, além de ser mais imparcial e ter mais aceitação dos escalões superiores.
 - A estruturação inadequada da equipe também é apontada como uma falha. Deve-se utilizar uma equipe multidisciplinar e criativa.

- **Ignorância da efetiva importância e significado do PE:**
 - A sensação de sucesso da organização que não utiliza o PE é apontada como uma causa de falhas. Esse comportamento tende a ignorar os riscos e incertezas do ambiente.
 - Existência de falhas anteriores cria descrédito. Devem ser sanadas com um tratamento transparente, gerando confiança.
 - Expectativa de resultados expressivos e rápidos. O entendimento do PE como um processo contínuo e de longa duração elimina os anseios por resultados imediatos.

- Simples transposição de outro PE de sucesso para a organização.
- Não vinculação do PE à estrutura administrativa: o PE deve ser incorporado ao dia-a-dia da organização.

- **Não preparação do terreno para o PE**

- Existência de focos de resistência. Entre as elencadas, encontram destaque as referentes a pessoas que sentem que vão perder algo com o PE, que haverá um saldo de resultados negativo, que têm falta de confiança e que não serão capazes de administrar as mudanças. Algumas soluções citadas são o treinamento e comunicação adequados, participação efetiva, melhoria nos sistemas de informação, apoio pelos agentes de mudança, manipulação das pessoas afetadas, viabilização da mudança, oferecimento de incentivo aos resistentes, tratamento da estrutura de poder e coerção aos resistentes.
- Sistema de controle e avaliação não sistematizado.
- Desconhecimento do PE pelos funcionários.

- **Desconsideração da realidade da organização**

- Inadequação de tamanho e recursos disponíveis: deve-se considerar a realidade efetiva da organização.
- Não comunicação com a cultura da organização: aspectos subjetivos, como motivação, sentimentos e reações devem ser considerados.

2.2.3.2 Durante a elaboração:

- **Desconhecimento de conceitos básicos inerentes ao PE**

- Tratar o PE como processo excessivamente fácil ou difícil. As dificuldades do PE dependem do preparo da organização em realizá-lo.
- Esquecer que o PE é um sistema integrado que considera toda a organização e suas relações com o ambiente.

- Desconsideração dos aspectos intuitivos do PE. Costuma-se prender às estatísticas e tabelas no processo decisório. Aspectos intuitivos e juízos de valor devem ser considerados nas decisões.
- Desconsideração do processo de aprendizagem e treinamento em PE. Retoma o conceito de que o PE deve ser elaborado pela organização e não para ela.
- **Inadequação no envolvimento dos níveis hierárquicos**
 - Envolvimento insuficiente ou demasiado da alta administração. A importância da Alta Administração no processo já foi tratada neste trabalho. Quando ela se omite, enfraquece o processo e a questão do ambiente fica prejudicada. Quando ela atua em excesso, diminui o foco dos problemas operacionais e cria-se centralização.
 - Não envolvimento da média administração. O PE deve ocorrer em sintonia com os setores táticos, e os administradores médios devem participar do processo, auxiliando com sua visão, mais aproximada com os aspectos táticos e operacionais da organização.
 - Atitudes inadequadas perante o PE. Algumas pessoas não visualizam sua atitude negativa com relação a algum aspecto do PE. O autor baseia-se em Ackoff (1974, p.22 apud OLIVEIRA, 2010) para elencar quatro categorias de atitudes: inativa, reativa, proativa, interativa, sendo a última a mais desejável.
- **Defeitos na elaboração do PE**
 - Não interligação do PE com os planejamentos operacionais.
 - Falhas no estabelecimento e interligação dos vários itens do planejamento estratégico. Qualquer que seja a metodologia adotada deve ser de fácil entendimento e a interligação dos componentes deve ser racional e estruturada.
 - Excesso ou falta de simplicidade, formalidade e flexibilidade. Diz respeito ao aspecto formal do PE, também já tratado neste trabalho.
 - Período de tempo do PE inadequado. O tempo deve ser suficiente para se satisfazer os compromissos envolvidos no conjunto das decisões. Merece

atenção que a perspectiva de tempo deve ser limitada e cabível à realidade da organização.

- Ineficiência dos responsáveis pelo PE. A equipe deve ser reduzida e altamente capacitada.
- Inadequada ou inexistente gestão do conhecimento. Em empresas privadas, o conhecimento está ligado diretamente à criação de vantagem competitiva. Em organizações públicas, o conhecimento representa melhores resultados de ações e oportunidade de inovação.
- Distanciação dos dirigentes do processo de inovação.

- **Baixa credibilidade do PE**

- Pode ser causada pela descontinuidade no processo, utilização de situações pouco realistas, falta de transparência das informações sobre o PE, dificuldade em trabalhar com ele.

2.2.3.3 Durante a implementação:

- **Inadequação no sistema de controle e avaliação do processo de PE**

- Deve haver um sistema adequado de controle e avaliação, bem como se deve considerar a relação de custos versus benefícios, para que o controle não seja um fim e sim um meio.

- **Interação inadequada com os funcionários da organização**

- Falta de participação e envolvimento. Recomenda o autor que se analise a participação do nível operacional da organização para facilitar a operacionalização dos projetos.
- Falta de comprometimento das pessoas.
- Falta de conhecimento dos assuntos do PE.

2.3 Técnicas formais de Planejamento Estratégico utilizadas pelo Tribunal de Contas da União

O ato de planejar estrategicamente se dá de forma efetiva com a utilização de metodologias que orientam as diversas etapas de sua elaboração, conforme já exposto. Elas possuem ferramentas de preparação, elaboração, análise, retroalimentação, índices, enfoque, metas, entre outras características que auxiliam os gestores estratégicos em cada etapa, orientando um Planejamento Estratégico de qualidade.

Através análise documental prévia, constata-se que o Tribunal de Contas da União utilizou o método BSC na elaboração do PE vigente entre 2006 e 2010. O do período seguinte, com vigência até 2015, utilizará a metodologia Grumbach. É sobre essas duas ferramentas que discorre-se a seguir, buscando entender suas principais características.

2.3.1 O Balanced Scorecard (BSC)

O *Balanced Scorecard*, ou, em português, Indicadores Balanceados de Desempenho, é uma ferramenta criada para a gestão de desempenho, através do uso indicadores, que posteriormente passou a ser considerada como um sistema de gestão estratégica, idealizada por Robert Kaplan e David Norton no início dos anos 1990. O primeiro artigo sobre a metodologia, o *The Balanced Scorecard: Measures that Drive Performance*, foi publicado em 1992, na *Harvard Business Review*, sendo sucedido por diversas obras dos autores.

A ideia principal por trás do BSC é quebrar a linha tradicional de mensuração da performance, a financeira, abrindo o leque de análise a outras questões, como a perspectiva dos clientes, de aprendizagem e dos processo internos⁴. Dessa forma, cria-se uma relação direta e expressa dessas perspectivas com os objetivos estratégicos e metas de uma organização. Essa relação fica demonstrada na **figura 02**.

⁴ KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **The Balanced Scorecard: Measures that Drive Performance**. Harvard Business Review, Boston, MA, jan. fev. 1992.

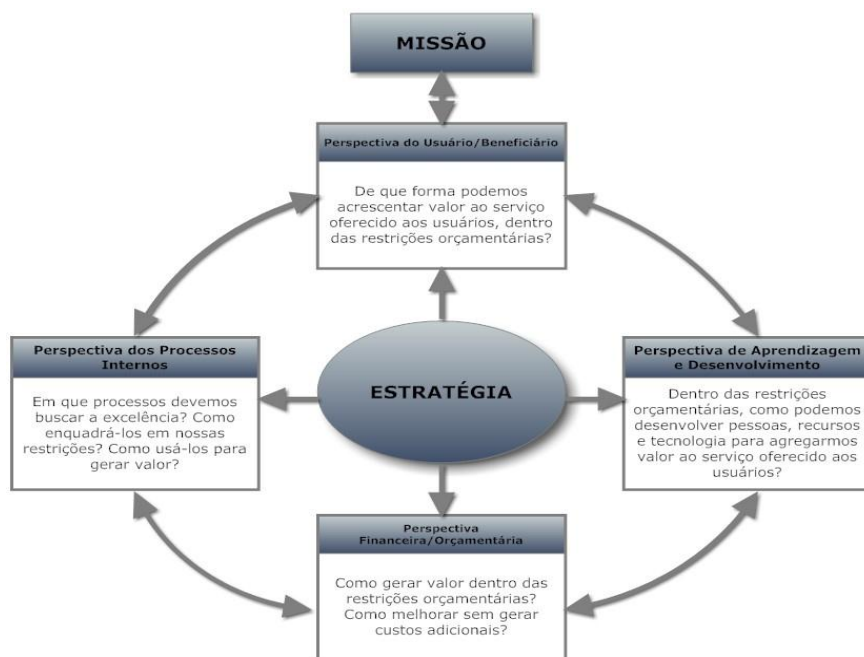


Figura 2 - Perspectivas do BSC em organizações públicas

Uma ferramenta importante do BSC é a criação de mapas estratégicos, que surgiu durante o desenvolvimento do *Scorecard*, pelos próprios autores. O mapa estratégico apresenta de forma estruturada a estratégia, os objetivos estratégicos e as relações de causa e efeito, além do referencial estratégico, simplificando sua compreensão e facilitando a colaboração dos componentes da organização. O modelo genérico de mapa estratégico, adaptado de Kaplan e Norton (2000) está representado na **figura 03**. Apesar do mapa do exemplo trazer quatro perspectivas, outras podem ser adicionadas para demonstrar corretamente aquelas que cobrem a estratégia da organização.

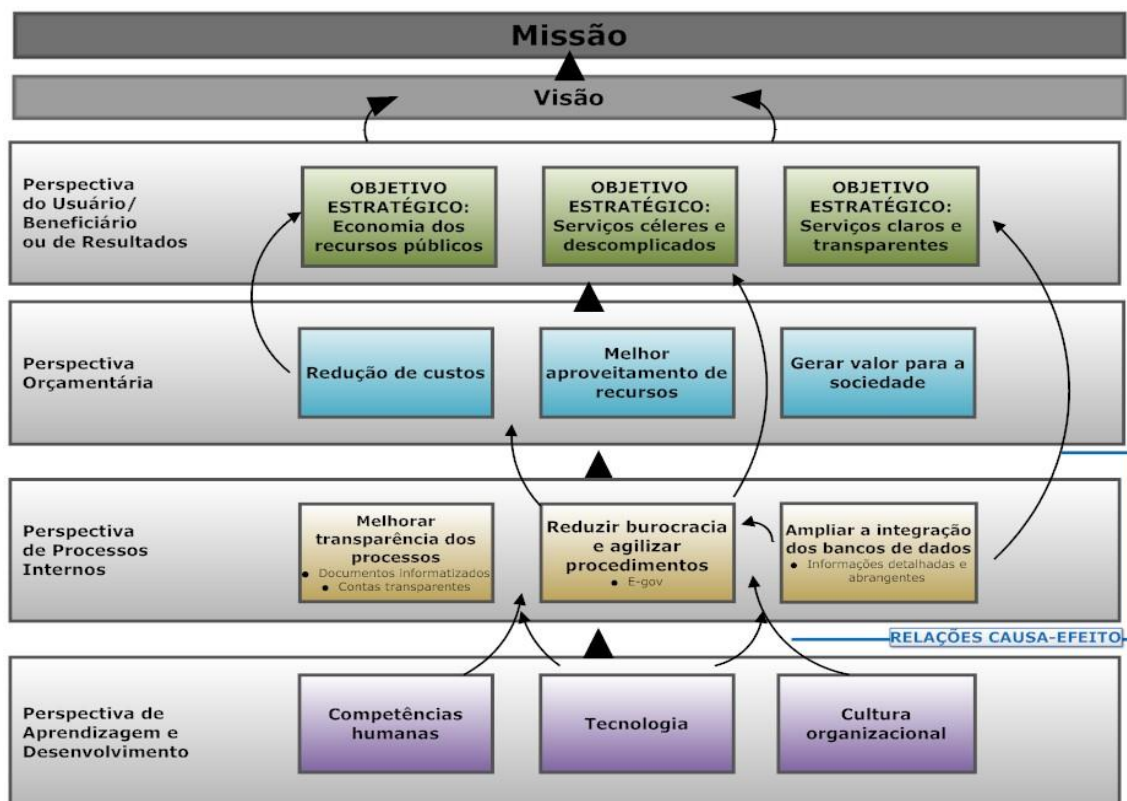


Figura 3 - Modelo genérico de mapa estratégico para uma organização pública (adaptado de KAPLAN e NORTON, 2000, p. 168)

Alguns conceitos importantes e recorrentes no BSC serão resumidamente esclarecidos a seguir:

- **Objetivos estratégicos:** são subdivisões da visão estratégica que representam desafios a serem superados para que se alcance o disposto na visão da organização.
- **Temas estratégicos:** são agrupamentos de objetivos estratégicos em torno de uma característica comum.
- **Relações de causa e efeito:** indicam os impactos que os objetivos causam entre si. São o reflexo da integração das perspectivas e objetivos da estratégia organizacional.
- **Iniciativas estratégicas:** são ações que buscam aproximar a situação atual com aquelas desejadas no PE, na forma de **planos** ou **projetos**.
- **Indicadores de desempenho:** demonstram o desempenho da organização em cada um dos objetivos, sendo escolhidos pela Alta Administração para demonstrar se os resultados esperados estão sendo

alcançados. Os indicadores podem ser divididos em dois subgrupos: os de **resultados**, que têm relação direta com os objetivos estratégicos; os de **esforço** ou **tendência**, que dizem respeito às ações vinculadas aos objetivos.

- **Metas:** são demonstrações de níveis relacionados com os indicadores, medindo numericamente seus resultados.

2.3.2 Cenários prospectivos e o Método Grumbach

Antes de explicar no que consiste o Método Grumbach, é interessante conceituar o que seriam cenários prospectivos, uma vez que é parte fundamental desse método.

Para Godet (1997 apud BRASILIANO, 2007), prospectiva estratégica é "O conjunto formado pela descrição, de forma coerente, de uma situação futura e do encaminhamento dos acontecimentos que permitem passar da situação de origem à situação futura." (GODET, 1997 apud BRASILIANO, 2007)

Sobre cenários, diz Schwartz (1996) que eles são meios de visualizar futuros alternativos, são ensaios estruturados do que pode ocorrer no futuro, com base nas decisões pessoais do decisor.

Cenários prospectivos, portanto, são ensaios sobre um futuro desejado, que projetam a visão daqueles que os constroem, combinados com o exercício dos caminhos que podem levar a sua realização.

Cabe aqui um breve comentário de Toni (2006), a respeito das iniciativas de prospecção no governo federal:

Estas tentativas particularmente no setor público, entretanto, não têm contribuído para criação de uma cultura organizacional e de planejamento que incorpore permanentemente a elaboração de cenários como prática de gestão, mesmo onde os recursos humanos e a tecnologia da informação estão mais avançados. No setor público a descontinuidade de projetos, a instabilidade institucional e a precariedade das bases de dados disponíveis têm contribuído para manter hegemônicas a mentalidade do curto prazo e da improvisação imediatista. (TONI, 2006)

Ainda sobre o Método Grumbach, este começou a ser desenvolvido por Raul Grumbach em 1996. Teve início como uma ferramenta para geração e análise de cenários prospectivos e evoluiu para uma sistemática de elaboração de Planejamento Estratégico com Visão de Futuro baseada em Cenários Prospectivos.

Ele conta com três *softwares* de apoio: Puma, Lince e Jaguar, que automatizam cada fase do processo.

Na obra “Método Grumbach de Gestão Estratégica”, o próprio autor afirma que esse se encontra apoiado nos seguintes conceitos (BRAINSTORMING, 2010):

- Planejamento Estratégico com Visão de Futuro baseada em Cenários Prospectivos, empregando Simulação Monte Carlo;
- Análise de Parcerias Estratégicas, levando em conta princípios da Teoria dos Jogos;
- Gestão Estratégica, com base na análise de fatos novos obtidos pela Inteligência Estratégica e no acompanhamento de indicadores.
- Um novo processo de simulação e gestão de futuro, chamado “Método Lince”;
- Um novo software - o Lince - Sistema de Simulação e Gestão de Futuro, que incorporou o processo citado acima ao acompanhamento dos fatos novos obtidos pela Inteligência Competitiva.
- Análise de fatos novos e acompanhamento de indicadores, fruto da agregação, ao Método Grumbach, de alguns princípios do “Balanced Scorecard – BSC”, de Robert Kaplan e David Norton.

A estrutura do Método está contemplada nos seguintes elementos básicos:

- Decisor Estratégico (DE), o posto mais alto da organização, que determina a realização do estudo;
- Grupo de Controle (GC), pessoal orgânico da instituição, responsável pela condução do processo;
- Comitê de Planejamento (CP), pessoal orgânico da instituição, representando todos os seus setores, e que apoia o grupo de controle.
- Peritos, ou pessoas de notório saber, normalmente externas à instituição, convidadas pelo Decisor Estratégico para responderem a consultas formuladas pelo Grupo de Controle.

A seguir, são tratadas resumidamente as cinco fases do planejamento estratégico no Método Grumbach, segundo Brainstorming (2010):

- **1ª Fase: Identificação do Sistema**

Identificação dos dados fundamentais do sistema (organização), como Histórico, Negócio, Visão, Missão, Valores, Políticas, Objetivos Estratégicos e Fatores Críticos de Sucesso. Identificação do DE, GC, CP e Peritos, através de sua posição na organização e/ou suas características pessoais.

- **2ª Fase: Diagnóstico Estratégico**

Identificação dos pontos fracos, fortes, oportunidades, ameaças, fatos portadores de futuro (FPF). Quanto ao Sistema, são feitas análises de estrutura, processos e recursos. Quanto ao Ambiente, estudam-se as variáveis externas e as estratégias dos Atores. São utilizadas também técnicas de gestão do conhecimento, inteligência do negócio, inteligência competitiva.

- **3ª Fase: Visão Estratégica**

É dividida em duas etapas, a Visão do Presente (curto e médio prazos) e Visão do Futuro (médios e longos prazos).

- **4ª Fase: Consolidação do Planejamento**

Possui duas etapas, a Revisão, uma avaliação dos dados levantados, trazendo a possibilidade de alteração/adequação; e a Decisão, que é a consolidação do planejamento estratégico, que ocorre através da aprovação ou não das medidas contidas na minuta do Planejamento Estratégico.

- **5ª Fase: Gestão Estratégica (apoio do *software* Jaguar):**

É a transição do projeto de PE para a Gestão Estratégica. Cria-se o mapa estratégico. Ocorrem três etapas: Multicritério, Sincronização e Gestão Estratégica.

2.4 Separação dos Poderes, sistema de freios e contrapesos e função fiscalizatória

O Estado-poder, como expressão sociocultural, é uno (GOFFI, 2006). Apesar disso, sua organização funcional é repartida. Verticalmente, o Poder Público brasileiro encontra-se dividido em União, Estados e Municípios. Horizontalmente, a organização do Poder no Brasil, a exemplo do que ocorre em outros países, como os Estados Unidos da América, segue o conceito do poder tripartido, sistematizado por Montesquieu na obra *O espírito das leis*. Este sistema reside na premissa fundamental de que aquele que produz as leis não deve também aplicá-las e nem executá-las, ensejando na criação de três ramos diferentes, cada um deles responsabilizado basicamente por uma dentre essas funções. No Brasil, o Poder Público encontra-se dividido em: Executivo, que como o próprio nome traduz, executa as atividades administrativas do Estado; Judiciário, que fiscaliza a aplicação das regras e normas; e Legislativo, que produz a ação normativa do Estado.

A separação tríplice do poder público encontra-se apoiada no sistema de Freios e Contrapesos, ou *Checks and Balances*. O conceito *balance* surgiu na Inglaterra, a partir da ação da Câmara dos Lordes (nobreza e clero), que equilibrava projetos oriundos das Câmaras Comuns, populares, buscando evitar que "leis demagogas, ou formuladas por impulso momentâneo por pressões populares fossem aprovadas" (GRAVEY & ALEINTKOFF, 1991 *apud* MALDONADO, 2003). O *check* surge nos Estados Unidos, introduzindo o princípio de controle ao Judiciário. Sobre o desenvolvimento desse conceito, ensina Maldonado (2003):

Assim, do empirismo britânico, da racionalização de MONTESQUIEU e do pragmatismo norte-americano, exsurge o que, como já dissemos, será o principal elemento caracterizador do princípio da separação dos poderes no Direito Contemporâneo, o sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*). (MALDONADO, 2003).

Nesse Sistema reside a preservação do Estado democrático de direito e a sua própria autopreservação, quando ele cria mecanismos de equilíbrio, harmonização e independência entre cada um dos Poderes, de modo que nenhum

deles prevaleça sobre os demais, criando onipotência e arbitrariedade, pondo em ameaça as liberdades individuais (MORAES, 2007). Mais do que isso, fica permitida a interferência entre eles, no exercício recíproco do controle dos direitos constitucionais de cada um.

Ensina também Moraes (2007) o seguinte:

O Direito Constitucional contemporâneo, apesar de permanecer na tradicional linha da ideia de Tripartição de Poderes, já entende que esta forma, se interpretada com rigidez, tornou-se inadequada para um Estado que assumiu a missão de fornecer a todo o seu povo o bem-estar, devendo, pois, separar as funções estatais, dentro de um mecanismo de controles recíprocos, denominado “freios e contrapesos” (checks and balances).” (MORAES, 2007, p. 389)

E ainda:

Os órgãos exercentes das funções estatais, para serem independentes, conseguindo frear uns aos outros, com verdadeiros controles recíprocos, necessitavam de certas garantias e prerrogativas constitucionais. E tais garantias são invioláveis e impostergáveis, sob pena de ocorrer desequilíbrio entre eles e desestabilização do governo. E, quando o desequilíbrio agiganta o Executivo, instala-se o despotismo, a ditadura, desaguando no próprio arbítrio, como afirmava Montesquieu ao analisar a necessidade da existência de imunidades e prerrogativas para o bom exercício das funções do Estado. (Ibid, 2007, p. 388)

Esse princípio está expressamente consagrado no art. 2º da Constituição Federal Brasileira de 1988: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Moraes (2007) continua sua aula sobre a separação dos poderes afirmando, sobre o referido artigo, que

Com base nessa proclamação solene, o próprio legislador constituinte atribuiu diversas funções a todos os Poderes, sem, contudo, caracterizá-la com a exclusividade absoluta. Assim, cada um dos Poderes possui uma função predominante, que o caracteriza como detentor de parcela da soberania estatal, além de outras funções previstas no texto constitucional. São as chamadas funções típicas e atípicas. (MORAES, 2007, p. 391)

A organização dos Poderes do Estado brasileiro está regada pelo Título IV da *Carta Magna*. O Poder Legislativo encontra-se regido no seu Capítulo I. Finalmente, e para efeito deste trabalho, tem especial importância o disposto na Seção IX desse capítulo, mais precisamente o art. 70, que diz:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (BRASIL, 1988)

Importante ressaltar, sobre o disposto, o comentário de Maldonado (2003):

Como fruto do desenvolvimento do princípio da separação dos poderes, e, mesmo da concepção dos regimes representativos, o parlamento passou a se caracterizar pelo exercício da dupla missão, legislar e fiscalizar, de modo que hodiernamente, não se nos afigura correto tratar o dever de fiscalizar do Poder Legislativo como exercício de função atípica. O poder-dever de controle de fiscalização conferido ao Legislativo foi amplamente consagrado na Constituição de 1988. (MALDONADO, 2003)

Mais especificamente ainda, sobre o controle externo, dispõe a Constituição Federal: “Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União [...]” (BRASIL, 1988). Suas atribuições específicas, elencadas em incisos no artigo em questão estão tratadas no item **3.3**.

Neste momento é de extrema importância comentar a relevância de todas essas informações para efeito deste trabalho. Sabe-se que a função administrativa do Estado, centralizada no Poder Executivo, engloba, por natureza, a atividade orçamentária (previsão de receitas e a fixação de despesas). Através do investimento e realização de programas e projetos públicos o Executivo materializa seu papel. Como o efetivo exercício desse Poder tem como elemento-chave a gestão financeira, torna-se o Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas, agente ativo na busca da melhor aplicabilidade dos recursos, com vistas a uma melhor eficiência e eficácia. Por mais que administrar, em sentido amplo, não seja uma função exercida diretamente, sua atuação é parte fundamental no bom exercício desse poder pelos gestores públicos.

No próximo capítulo apresentam-se com maiores detalhes os métodos, ferramentas e técnicas utilizados pela pesquisa para atingir os objetivos elencados.

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Nesta fase do trabalho vem apresentada a metodologia utilizada para atingir os objetivos levantados, bem como as técnicas orientadas a essa finalidade.

3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa

Como exposto ao longo desta Monografia, apesar do Planejamento Estratégico e suas ferramentas já terem se consolidado como práticas comuns em um número expressivo de empresas privadas e em algumas organizações públicas, o material aplicado à área pública é não sistematizado e escasso, restrito a documentos internos, artigos de periódicos, publicações institucionais específicas e trabalhos acadêmicos dispersos. Note-se que, como já apresentado, algumas tentativas de implantar o PE na Administração Pública brasileira careceram de sistematização e acabaram por confundir-se com o planejamento tradicional ao longo prazo, o que dificulta sua análise em comparação com o Planejamento Estratégico formal e estruturado. Nessa situação, optou-se por utilizar a recomendação de Gil (2010, pp. 27-28) e proceder com a pesquisa, quanto à finalidade, do tipo descritiva, com objetivo de proporcionar uma nova visão sobre o problema, num cenário específico. Há na pesquisa também elementos do estudo de caso e de análise histórica, tendo em vista a concentração em somente um caso, contemporâneo, com abrangência aproximada de dezesseis anos.

As técnicas de coleta de dados usadas foram o levantamento bibliográfico e a pesquisa documental, a última absolutamente necessária para a conclusão do trabalho. Segundo Gil (2010, p. 31), fonte documental é "quando o material consultado é interno à organização". Encontram-se abarcados pela pesquisa os documentos produzidos pelo Tribunal na elaboração, acompanhamento e revisão dos planos estratégicos, bem como aqueles afetos a seus resultados e à gestão do Tribunal. Cite-se em especial os Relatórios de Gestão e de Atividades do Tribunal, de envio obrigatório ao Congresso Nacional, que compuseram a base-maior dos dados coletados pela pesquisa, no que tange aos resultados e dificuldades, além da contextualização de medidas surgidas, o que favoreceu a análise de certas peculiaridades.

Complementarmente, foi realizada uma entrevista estruturada (seguindo um roteiro preestabelecido) .Sobre a entrevista, dizem Lakatos e Marconi (2007), que ela, com a finalidade de pesquisa, é o encontro de duas pessoas que objetiva a investigação de determinado assunto e a consequente obtenção de informações. O roteiro pretendeu investigar com mais profundidade os resultados obtidos nas pesquisas documental e bibliográfica. A entrevista foi realizada via correio eletrônico com um servidor lotado no setor responsável pelo PE, a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAN). O roteiro, junto com as respostas, encontra-se disponível no **Apêndice D**.

Quanto à forma de abordagem, a pesquisa é qualitativa, visto que as informações obtidas não podem ser quantificadas.

3.2 Procedimentos de coleta e análise de dados

A pesquisa foi realizada entre agosto e novembro de 2010.

Em primeiro momento, foram coletados todos os dados relevantes à pesquisa nos documentos e publicações disponíveis para consulta no Portal do TCU na Internet. Como nem todos os documentos necessários constavam no *website*, foi necessário contato com servidor do Museu do Tribunal, que disponibilizou versão eletrônica da Portaria do Primeiro Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União, além de visitação à Biblioteca do Tribunal, na Sede, em Brasília, onde algumas publicações mais antigas do TCU estão disponibilizadas, como é o caso dos relatórios de atividade anteriores a 2005 e as Revistas do TCU.

Os dados encontrados foram reunidos em um documento eletrônico e agrupados por ano e pelo período de vigência do PE. Os dados numéricos (produtividade, orçamento, quadro de servidores etc.) foram organizados em planilha eletrônica à parte, para facilitar sua compreensão e o uso seletivo, de acordo com os objetivos da pesquisa.

Após a coleta, os dados foram organizados segundo a segmentação pretendida: estrutura, resultados e dificuldades/desafios. Dessa organização surgiram os apêndices A, B e C.

Os roteiro de entrevista semiestruturado foi montado após a realização das pesquisas bibliográfica e documental, funcionando complementarmente a essas, e teve o objetivo de identificar alguns aspectos subjetivos elencados durante o

levantamento de informações, ou aqueles carentes de maior explanação, por não estarem contidos expressamente no material escrito. Pela escassez de tempo, o roteiro foi enviado por correio eletrônico, e pelo mesmo meio foram recebidas as respostas.

3.3 Caracterização da organização

O Tribunal de Contas da União é uma organização pública autônoma, vinculada ao Poder Legislativo, atuando como instância de avaliação técnica auxiliar desse Poder.

Além dos nove Ministros (art. 73, CF), o Tribunal conta atualmente com 2641 servidores, divididos entre 1696 analistas de Nível Superior, 925 técnicos de Nível Intermediário e 20 auxiliares, além de 940 funcionários terceirizados em todo o País (BRASIL, 2010).

O Tribunal encontra-se no momento estruturado conforme organograma constante no **Anexo A**. A Secretaria responsável pela elaboração do PE no Órgão é a SEPLAN, vinculada à Secretaria do Gabinete da Presidência do TCU.

O Órgão atua, atualmente, nos 26 Estados da Federação, mais o Distrito Federal, e fiscaliza atos de 5.560 Municípios brasileiros, 154 unidades gestoras no exterior, 2.123 entidades e 3.441 unidades gestoras no País.

O rol de competências do Tribunal encontra-se previsto nos artigos 71 a 74 e 161 da Constituição Federal, sendo eles (BRASIL, 2010; *Id.*, 1988):

- Apreciar as contas anuais do presidente da República;
- Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos;
- Apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares;
- Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional;
- Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais;
- Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, ao Distrito Federal e a municípios;

- Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas;
- Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos;
- Sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
- Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização;
- Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais;
- Fixar os coeficientes dos fundos de participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais;

Além dessas, outras competências foram criadas por legislação complementar (Lei Complementar nº 101/2000) e específica (Lei Geral das Licitações - Lei nº 8.666/1993), além das dispostas em sua Lei Orgânica (Lei nº 8.443/92) .

Confirma-se, portanto, ao olhar para as competências, o fato de que apesar do Tribunal não ser realizador direto de políticas públicas, seu papel é de suma importância para a boa aplicação de recursos públicos, pois age no cerne da gestão pública, que é a questão orçamentária.

3.4 Participantes do estudo

Devido à já citada limitação temporal e à restrição do número de pessoas capacitadas a responder as perguntas formuladas, condicionadamente também a sua disponibilidade, apenas um participante foi entrevistado, escolhido dentre os servidores da SEPLAN, com experiência em mais de um ciclo do Planejamento Estratégico.

O participante, que é Analista de Controle Externo do Tribunal, possui formação em Administração e experiência com mais de um PE no TCU, estando lotado atualmente na SEPLAN, do Tribunal. A não divulgação do nome deu-se pela impossibilidade do preenchimento e assinatura do termo de concordância, pelo prazo exíguo em que se realizou a entrevista, frente ao tempo de conclusão da pesquisa.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O presente capítulo apresenta uma análise crítica dos dados coletados nos Relatórios de Atividade do TCU, do primeiro trimestre de 1994 ao primeiro trimestre de 2010, nos relatórios de gestão de 1994 a 2009, nos PETs de 1994 a 2006 e outros documentos institucionais do TCU, além de publicações diversas, como a Revista do TCU e trabalhos acadêmicos sobre o tema, relevantes à pesquisa. Complementarmente, estão expostas também as respostas obtidas na entrevista que auxiliam na compreensão do fenômeno.

Fundamental se faz dizer que, por conta da extensão do período analisado, da complexidade e extensa ramificação das atividades do Tribunal e da existência de dados relativos à gestão não constantes nos documentos analisados, além de escassez de tempo para realizar uma pesquisa mais aprofundada, este trabalho não pretendeu exaurir todos os fenômenos envolvidos do processo de Planejamento Estratégico do TCU, mas sim analisar os acontecimentos mais importantes e confrontá-los com o Referencial Teórico. Para facilitar a análise e também para organizar melhor o texto, os resultados/realizações conquistados através do aprimoramento do sistema de planejamento do TCU foram consolidados no **Apêndice C**, estando presentes no texto aqueles com maior relevância para a abordagem escolhida.

Com o advento da Constituição de 1988, o TCU sofreu em suas competências uma série de modificações. Esse novo paradigma é tratado como justificativa de entrada do Planejamento Estratégico no Tribunal, no Relatório de Gestão do ano de 1994 (BRASIL, 1995, p. 219).

Esse período (primeira metade dos anos 1990) foi marcado pela reforma gerencial do Estado, que trouxe uma série de medidas, como a diminuição do aparelho estatal, através de privatizações (Plano Nacional de Desestatização (PND)), reengenharia de organizações e contenção/redução de gastos públicos, abrindo também espaço para uma série de realizações, como a criação de uma nova legislação mentora dos serviços públicos. Percebe-se uma interferência direta desse ambiente no cotidiano do Tribunal, que esteve responsável não apenas pela apreciação de contas públicas, mas também pela apuração das denúncias, representações, fiscalizações em obras e programas de governo, julgamento de atos

de pessoal, além do assessoramento técnico às Comissões Parlamentares de Inquérito que acompanharam o processo ou atendendo a outras requisições de parlamentares afetas a sua competência. A restrição orçamentária global da época afetou o repasse de recursos do Orçamento-Geral da União ao TCU, ao passo em que medidas internas de contenção de gastos tornam-se necessárias para melhorar a aplicação dos recursos, já escassos (o assunto está tratado no item **4.3**).

Portanto, com a promulgação da Carta Constitucional de 1988, o TCU recebeu novas competências, antes inexistentes, além de, devido ao contexto ambiental, incorporar novas demandas sociais, isso num período de restrição orçamentária e profunda modificação na forma de prestação de serviços públicos, exigindo do Estado uma revisão de sua governança e, no caso do Tribunal, uma revisão completa de sua atuação, internamente.

O esforço na mudança de postura iniciou-se em 1992, com a revisão da Secretaria do Tribunal e a criação da Secretaria de Planejamento, Organização e Métodos (SEPLOM), que viria a ser chamada posteriormente Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAN).

4.1 Diferenças

Este segmento abarca a análise da estrutura dos PETs, metodologia usada, inovações de cada Plano e as diferenças entre eles. Para proporcionar uma leitura mais fluída e evitar elementos textuais excessivos, também optou-se por separar o quadro demonstrativo dos PETs, que encontra-se disponível no **Apêndice B**.

Necessário dizer que em todos os PEs, tanto a fase de planejamento quanto de implementação da estratégia foram conduzidas pelos servidores do Tribunal. Somente no último Plano ocorreu auxílio técnico de uma empresa de consultoria, para adoção do planejamento por cenários. A medida tem respaldo na visão de Oliveira (2010), que afirma a necessidade do PE ser feito pela organização, e não para ela.

Quanto à estrutura, do primeiro PET pouco pôde ser inferido. A Portaria nº 276/94, que o deu origem, é um instrumento simples e, diferente das Portarias instituidoras dos PETs seguintes, não faz referência a anexos, ainda que nos

relatórios de gestão da época fique subentendida a existência de elementos adicionais, como a missão institucional, ainda que não explicitada. Buscamos, então, avaliar a norma, procurando indícios das mudanças desejadas pela introdução do Planejamento Estratégico no Tribunal. Segue texto da Portaria, que declara os objetivos gerais do Plano:

Art. 1º Fica instituído o Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União - PET, com a finalidade de:

I - definir uma estrutura de planejamento global de longo prazo;

II - explicitar a missão institucional;

III - instituir metodologia de trabalho voltada para resultados, através do estabelecimento de objetivos, diretrizes, estratégias e táticas para as unidades. (BRASIL, 1994)

Continua seu texto, acerca dos Planos Diretores: "**Art. 2º O Plano Estratégico do TCU é composto dos seguintes Planos Diretores:[...]**" (BRASIL, 1994, grifo nosso) e ainda no mesmo artigo:

§ 1º Os Planos Diretores incluem os objetivos funcionais, as táticas e os programas, e são de responsabilidade das Unidades Básicas e do Gabinete da Presidência, sendo a sua implementação efetuada por essas Unidades, sob a supervisão geral da Secretaria de Planejamento, Organização e Métodos - SEPLOM. (BRASIL, 1994)

Mesmo com clara limitação de conteúdo, pode-se perceber algumas peculiaridades do PET.

A preocupação da Portaria parece estar mais orientada à forma do que ao conteúdo e coesão estratégicos. A declaração da divisão do PE em Planos Diretores, sem o apontamento explícito do que será realizado, reduz sua objetividade. Planos Diretores, inclusive, fazem parte da atual estrutura de planejamento operacional do Tribunal, levando os elementos do planejado às pontas. Portanto, nesse período, estratégia e tática não possuíam uma divisão tão clara, e nem havia uma comunicação eficiente com o nível operacional. A elaboração do nível tático de planejamento terminou em 1996, quase dois anos após o início do PE, culminando na criação de nove diretrizes para o triênio 1996-1998 (BRASIL, 1997). As diretrizes traçadas podem ser encontradas no **Apêndice A**.

Ainda sobre o documento, percebe-se elementos ligados ao planejamento tradicional de longo prazo. Há preocupação com um alcance temporal maior e a percepção da necessidade de um trabalho voltado para resultados, sem no entanto

haver uma demonstração da forma de realização e conexão entre as partes. Não existe o estabelecimento de uma visão estratégica, por exemplo, que é o fator orientador das demais etapas do Plano.

Em síntese, o primeiro PET, em termos metodológicos e de estruturação, foi incipiente, apresentando contrastes com vários pontos das lições expostas no Referencial Teórico deste trabalho. Entretanto, não se pode descartar sua importância na internalização da questão estratégica, da necessidade de mudança da forma de se planejar e gerir as atividades do Tribunal. Se o compromisso da Alta Direção não tivesse perdurado, dificilmente o PE no TCU estaria completando 16 anos de história na organização, portanto o primeiro PET pode ser considerado como pioneiro, abrindo espaço na cultura da organização para os planos subsequentes. Sendo a eleição para a Presidência do Tribunal anual (Lei 8.443/92), o compromisso em continuar e realizar o PE atravessou gestões de vários Presidentes. Com relação à participação da Alta Direção, responde o entrevistado:

A participação da alta administração é total. Apesar de o Presidente dar apenas o direcionamento (diretrizes) sua participação é efetiva. No que diz respeito aos secretários, eles são altamente participativos.[...] (Entrevistado, Apêndice D)

O segundo PET, aprovado pela Portaria nº 269, de 31/08/99, traz algumas inovações importantes que conferem ao Plano características mais próprias de um plano estratégico. Sobre elas discorre o Ministro Iram Saraiva, no anexo da referida Portaria:

A primeira versão do Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União – PET foi instituída pela Portaria no 276 de 22/8/1994. Iniciava-se, naquela oportunidade, novo ciclo de racionalização permanente do processo decisório e de sua execução, visando a otimizar a utilização dos recursos disponíveis. Como todo esforço inovador, teve o mérito do pioneirismo e o desafio de desenvolver mudanças na filosofia e na prática gerencial de nossa instituição.

Superados diversos obstáculos e sob o olhar crítico da experiência adquirida, elaboramos esta nova versão do PET, revisada e atualizada. Nela foram incorporados novos elementos, tais como “negócio” e “visão de futuro” da instituição, e suprimidos outros, visando a assegurar maior ênfase aos objetivos institucionais propostos para o desempenho da missão e o alcance da visão de futuro almejada para o Tribunal de Contas da União. (BRASIL, 1999)

Percebe-se, logo, certo grau de amadurecimento. A existência desses princípios norteadores confere ao PE a ideia de integração e orientação-comum,

além de clarear a visão sobre o futuro da organização. Os novos itens "negócio" e "visão de futuro", bem como a missão redefinida, mantiveram-se os mesmos nos PETs que seguiram.

A análise ambiental identificou oportunidades e ameaças, além dos pontos fortes e fracos da instituição. Veremos adiante que muitos dos elementos presentes na análise foram assertivos, vindo a compor o referencial estratégico dos planos seguintes, como por exemplo o fator ameaças.

Outro elemento importante é a ênfase dada os chamados "objetivos institucionais" que são, na prática, objetivos estratégicos da instituição. Consolidou-se o comentário feito na análise do PET anterior, de que algumas ações realizadas naquele período guardam sintonia com as definições estratégicas deste. Isso revela uma percepção da necessidade de priorização de algumas atividades com efeitos eficazes a médio e longo prazo, como a questão da capacitação do corpo técnico e a mudança de cultura para orientação a resultados. A estruturação desses itens, e sua clara explicitação, facilitam a avaliação no decorrer das ações e o alcance dos objetivos ao final do ciclo.

As inovações trazidas nesse Plano trazem maior preocupação e dimensão à questão estratégica e criam um horizonte a ser perseguido pela instituição, o que invariavelmente se reflete nos planos de ação.

Na Portaria de criação, definiu-se o prazo de 60 dias para a adoção de medidas de desdobramento, o que, já partir do fim ano de 1999, passou contar com uma importante ferramenta de apoio, o *software* Gerenciamento Pelas Diretrizes (GPD), utilizado pelo Tribunal até hoje.

O terceiro PET teve início em 2003, com edição da Portaria-TCU nº 59, de 20 de janeiro de 2003.

Comparativamente ao PE de 1999, o terceiro PET traz algumas inovações que caracterizam melhor o Plano com relação a medidas de nível estratégico. Dentre elas, cabe citar a declaração de objetivos estratégicos (em substituição aos objetivos institucionais), sintonizados com as diretrizes apontadas nos anos anteriores, além da declaração de dez estratégias, também coerentes com a atuação comum do Órgão e a criação de indicadores, que possibilitam uma análise mais factível dos resultados atingidos. Percebe-se também a declaração de valores norteadores e a modificação de alguns pontos do referencial estratégico. Esses pontos, com exceção dos indicadores, estão expostos no **Apêndice B**.

Sobre as deficiências do Plano anterior, no que concerne à sua ligação com o nível tático, a Exposição de Motivos da portaria instituidora comenta a edição do novo Plano "considerando a necessidade de articular as ações de médio e longo prazos, de forma a conferir maior constância de propósitos e a aumentar a capacidade de resposta do TCU" (BRASIL, 2003, grifo nosso).

Isso também pode ser notado no corpo da norma, qual seja:

Art. 2º O referencial estratégico constante do plano a que se refere esta portaria deve orientar a elaboração dos planos anuais de diretrizes do Tribunal de Contas da União.

Art. 3º O plano, as ações dele decorrentes e seus resultados serão monitorados e revistos periodicamente, com o fim de identificar e antecipar estratégias e necessidades institucionais. (BRASIL, 2003)

Mais uma vez ressalte-se a importância do GPD na tentativa dessa conexão. O GPD destrincha os objetivos estratégicos em Planos de Diretrizes, que por sua vez dividem-se em Planos Diretores, dividindo-se novamente até a menor ponta hierárquica, operacionalizando as ações estratégicas. Com a melhor compreensão dos objetivos estratégicos, de estratégias e da exposição de iniciativas, o dimensionamento do PE ficou mais factível. Entretanto, a interligação não foi plena, pois ainda faltava vinculação direta das diretrizes com o Plano Estratégico. Vejamos a declaração do entrevistado sobre a necessidade do aprimoramento da metodologia para fazer essa conexão:

O TCU utiliza para a elaboração dos planos táticos o Gerenciamento pelas Diretrizes (GPD). Como o TCU já vinha de planos estratégicos anteriores em que não tinham uma vinculação com os planos táticos, precisávamos de uma metodologia que aceitasse o GPD e congregasse o plano de longo prazo.

A solução encontrada, à época, foi utilizar um modelo híbrido que pudesse satisfazer as necessidades da organização, ou seja, a construção de um modelo que congregasse o GPD e o longo prazo.

Então resolvemos utilizar o GPD e o BSC, com base em um estudo realizado por uma mestranda em Santa Catarina que propunha a utilização conjunta das duas metodologias. (Entrevistado, Apêndice D)

O Quarto PET trouxe uma série de inovações surgidas nos anos imediatamente anteriores. Entre elas, recebem destaque a introdução da metodologia BSC e o Mapa Estratégico; dos macroprocessos, cujo mapeamento foi realizado em 2004; e a declaração das competências organizacionais, as quais a identificação foi possibilitada pela conclusão do Projeto Atena.

Continua o entrevistado acerca da adoção do BSC pelo TCU:

Os principais ganhos de uma organização com a adoção do Balanced Scorecard são: alinhamento, foco e comunicação. No caso do TCU conseguimos estabelecer foco, definir mais claramente nossas prioridades e, principalmente, comunicá-las, pois o mapa estratégico apresenta-se como excelente ferramenta de comunicação da estratégia. (Entrevistado, Apêndice D)

Com o novo dimensionamento trazido pelo BSC e pelos resultados dos projetos implementados, além de nova interpretação dos ambientes interno e externo, foram criados novos objetivos estratégicos, agrupados nas perspectivas do BSC, aplicadas à organização pública, e elencadas também iniciativas estratégicas. O cruzamento dessas informações resulta na Matriz de Correlação (**Anexo III**), que demonstra de forma mais compreensível a necessidade de priorização de algumas medidas em frente às demais.

A análise da estrutura do quinto PET não foi possível, visto sua finalização estar programada para dezembro de 2010. Até a conclusão deste trabalho, realizava-se a quarta fase do Método Grumbach. Como nas três primeiras fases ocorre uma revisão geral do diagnóstico do ambiente e da visão estratégica, orientada a cenários, pode-se esperar que as mudanças acompanhem a experiência de aprimoramento dos planos anteriores. A necessidade da inclusão de cenários justifica-se pela necessidade de uma maior proatividade do Tribunal. No Projeto do PET 2011-2015, encontramos o seguinte texto:

Embora as metodologias atualmente adotadas atendam de forma satisfatória a maioria das necessidades do Tribunal, elas apresentam uma série de deficiências que podem ser sanadas com a adoção da análise de cenários, de modo a permitir a definição de uma estratégia com foco no futuro e não apenas em dados passados ou na situação atual. (BRASIL, 2009).

Adicionalmente, declara o entrevistado:

As organizações em geral, assim como as instituições públicas sempre planejaram olhando para o passado e para os resultados pretéritos. Cenários constituem importante ferramenta para considerar o futuro no campo estratégico.

Segundo a metodologia, o objetivo da ferramenta de cenários é tomar decisões estratégicas que sejam aceitáveis para todas as situações futuras possíveis. Não importa o resultado futuro, a organização terá mais chances de estar preparada para ele e possivelmente influenciá-lo se trabalhou e pensou seriamente sobre cenários.

Assim, a metodologia foi adota pelo TCU como ferramenta para melhorar o processo de planejamento e definição de estratégias, bem como identificar elementos para melhorar o processo decisório, pois embora a prospectiva não se proponha eliminar incertezas, aponta meios de reduzi-las, possibilitando tomadas de decisão fundamentadas em aspectos futuros e não simplesmente em histórico passado. (Entrevistado, Apêndice D)

4.2 Resultados e Realizações

4.2.1 Primeiro PET

Frente a limitação metodológica do primeiro Plano e a dificuldade de acesso a documentos do período, a avaliação de seus resultados restou prejudicada. Não houve como concluir, com os elementos disponíveis, a que objetivos estratégicos as ações atenderam e, ainda que se possa inferir a relação dos resultados com o ambiente organizacional da época, para efeitos de avaliação da eficácia do Plano Estratégico, esses indícios são insuficientes e a tentativa de fazê-lo pode levar ao erro. Em síntese, falta conexão lógica entre o planejado e o resultado, por falta dos elementos de controle. Entre as ações realizadas, algumas puderam ser identificadas como de essência estratégica, e representam, nos planos subsequentes, fatores importantes do alinhamento estratégico da organização:

- Introdução do Programa de Avaliação de Desempenho (PAD)) (posteriormente Sistema de Avaliação de Desempenho (SAD)) e instituição do Programa de Qualidade no TCU (QTCU) e do sistema 5S;
- Organização definitiva do ISC;
- Informatização do Controle e disponibilização de dados sobre o Tribunal da Internet;
- Tratamento das demandas do Congresso como representação;
- Introdução da avaliação de programas de governo e das auditorias ambientais;
- Instituição da Comissão Permanente de Racionalização do TCU;
- Integração com a base de dados de outros órgãos e fechamento de acordos de cooperação e parcerias (dispositivo da Lei Orgânica do Tribunal).

Essas ações foram precursoras do novo sistema de planejamento e gestão, com especial destaque à criação definitiva do ISC, cuja atuação foi determinante para o desenvolvimento da gestão do Tribunal, através da capacitação dos servidores.

Em decorrência do Planejamento Estratégico, também foi criada a Comissão de Coordenação Geral do TCU (CCG), composta pelas Unidades Básicas da Secretaria, e responsável pela Coordenação das atividades do Tribunal.

4.2.2 Segundo PET

O segundo Plano, por obter um referencial mais detalhado, possibilita uma melhor conexão entre os resultados e o PE. Apresentaremos os resultados mais perceptíveis.

Nas áreas de modernização administrativa, estrutura e planejamento, as principais ações foram a promoção da SEPLAN (antes subordinada à Secretaria-Geral de Controle Externo), da Secretaria de Tecnologia da Informação e do ISC a unidades de apoio estratégico, vinculadas diretamente à Presidência. A medida conferiu reconhecimento dos setores no estabelecimento da estratégia no Tribunal e uma melhor estrutura para o PE, como recomendado por Oliveira (2010). Também foi um passo importante para o planejamento do Tribunal a aquisição do sistema GPD, possibilitando um melhor controle de metas e indicadores definidos pelas diretrizes anuais. Iniciou-se também a abordagem de gestão de projetos. Em 2002 foi publicado o Manual de Gestão de Projetos do TCU (MGPJ).

Foi firmado, em 2001, convênio com o BID, para financiamento de projeto da modernização do Tribunal e do controle externo, por meio da expansão dos índices de eficiência, eficácia e efetividade das atividades desenvolvidas. São áreas componentes do projeto: Fiscalização e Controle, Qualidade e Gestão, Valorização do Servidor e Diálogo Público). O projeto é conhecido internamente como "Projeto BID".

O ISC no período teve sua política de treinamento e desenvolvimento revista. Em 1999, firmou-se convênio com o FAT, no valor de R\$300 mil, para eventos de capacitação. O Instituto passou a oferecer cursos à distância e, após credenciamento junto ao Ministério da Educação (MEC), cursos de Pós Graduação *lato sensu*.

Ocorreu no período adesão ao Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública (QPAP), que depois transformou-se no Programa de Qualidade no Serviço Público (PQSP). Foram realizadas autoavaliações anuais das práticas administrativas, em conformidade com os Programas.

No campo de relacionamento com o cliente, o TCU, em continuidade à política de informatização, disponibilizou em seu Portal na Internet o acesso ao sistema *Push*, para acompanhamento de processos e emissão de certidões. Por força da Lei nº 9.775/98, disponibilizou na Internet o Portal Contas Públicas. Firmou também convênio com a Empresa Brasileira de Comunicação (Radiobrás), para a disponibilização de um minuto semanal no programa "Voz do Brasil", com vistas à comunicação de assuntos relativos ao Tribunal. Foi disponibilizado um número de 0800, para atendimento ao cidadão, e reformulado o SAC na Internet.

Com relação à Gestão de Pessoas, o Tribunal instituiu, junto ao Plano de Carreira dos Servidores, uma gratificação aliada ao desempenho, o que reforçou o direcionamento a resultados e a preocupação com a qualidade dos serviços. Criou o Grupo de Valorização do Servidor, instituiu o Banco de Horas, a flexibilização da jornada e disponibilizou o Canal Aberto com a Presidência, para o atendimento de solicitações dos servidores.

O exercício da atividade fiscalizatória do Tribunal ganhou alguns critérios de qualidade, como a utilização da Matriz de Riscos Simplificadas, para identificar áreas de risco, relevância e materialidade. Diz o Relatório de Gestão de 2001: "Para o sistema de Planejamento e Gestão do TCU, 2001 foi um ano de consolidação da cultura de busca de resultados." (BRASIL, 2002). Em 2002, foram publicados, com esse esforço, os documentos:

- Matriz de planejamento;
- Matriz de achados;
- Matriz de responsabilização;
- Roteiro de controle de qualidade de auditoria de natureza operacional;
- Manual de Gestão de Projetos do TCU (MGPJ).

4.2.3 Terceiro PET

No terceiro Plano, pode-se ver alguns resultados da adoção da cultura de projetos e da maior profissionalização dos serviços do Tribunal. Vários projetos iniciaram-se e/ou foram concluídos no período, entre eles o projeto Atena, de Gestão por Competências, o Projeto Atuar, de atualização de Recursos Humanos, o Projeto Pégaso, de educação à distância, os Projetos Sinergia, criação de uma base de dados concentrando dados e informações dos sistemas corporativos do Tribunal, para auxílio à decisão, e o Projeto Síntese, criação de uma base de dados coletando e concentrando dados de diversos sistemas corporativos da Administração Pública, para melhorar a eficácia e profundidade do controle. A intermediação entre o TCU e as empresas especializadas em consultoria, para a consecução dos projetos decorrentes, foi realizada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), dado o seu reconhecido critério de seleção.

Houve esforço no aumento da qualidade das auditorias e usos de ferramentas de maior precisão e controle, como os papéis de trabalho. Em 2004, iniciou-se o mapeamento de processos, métodos e técnicas do Tribunal. Foi aprovado também o Roteiro de Auditoria de Conformidade. O compromisso com a melhoria do desempenho levou o Tribunal a participar, em 2004, do Prêmio Nacional da Gestão Pública, recebendo na ocasião a faixa prata.

Com relação ao relacionamento com os clientes, o TCU iniciou a série de eventos "Diálogo Público", para aproximação com os gestores e cidadãos, uma decorrência do "Projeto BID". O tempo de apreciação dos processos do Congresso Nacional teve redução de 60%. EM 2005 foi realizado o projeto Parlamentar, diagnosticando e propondo novo normativo para aproximação do Tribunal com o Congresso Nacional. Vários manuais e cartilhas sobre a boa Gestão Pública foram confeccionados e distribuídos para os gestores públicos.

Foi iniciado em 2005 o Projeto Pessoa I, com o objetivo de desenvolver conjunto de soluções de tecnologia da informação para efetuar a manutenção dos sistemas de Gerenciamento de Recursos Humanos (GRH), e substituí-los aos poucos pelo Sistema Integrado de Gestão de Pessoas (SIGP).

Os servidores lotados nos Estados passaram a receber bolsas para participarem de cursos de Pós Graduação na sua região (antes realizados somente em Brasília).

4.2.4 Quarto PET

O quarto Plano provocou um realinhamento das diretrizes anuais com a nova metodologia de Planejamento Estratégico, o BSC. O reconhecimento do sistema de planejamento do TCU levou o Tribunal a receber visitas de *benchmarking* de várias instituições públicas. O Tribunal também recebeu, em 2007, a medalha Voluntários da Rede Nacional de Gestão Pública, do Gespública.

Outro projeto concluído foi o Pitágoras, implantando metodologias de avaliação de impacto de políticas públicas e de análises quantitativas para serem utilizadas nas ações de controle externo.

O projeto Diálogo Público foi incorporado ao Tribunal, sendo financiado com recursos próprios da Corte, reunindo, em 2009, cerca de 14300 gestores. Além da criação do Programa de Identidade Visual do TCU, foi aprovado o Plano de Comunicação do TCU, gerando os Programas TCU em Ação, Interprogramas TCU Cidadão, e-TCU e Visitação Monitorada. Iniciou-se também o projeto TCU na Mídia.

O Projeto Águia, com o objetivo de discutir e repensar a atuação do Tribunal, identificou 108 rupturas que impactavam o seu alcance de objetivos.

Em 2009 foi firmado o "Pacto por Resultados", definindo prioridades de atuação para o biênio 2009-2010. Como resultado do pacto, criou-se o programa Reconhe-Ser, de recompensas não pecuniárias para servidores com elevado desempenho, além do trabalho à distância e a "ramificação" da carreira em Especialista Sênior, através da criação de funções específicas; foi ampliado o horário de atendimento externo do Tribunal.

As prioridades para o biênio culminaram na criação da Rede de Controle da Gestão Pública e a implantação do processo eletrônico de controle externo.

A Pesquisa de Satisfação do Servidor teve seu foco alterado, abrangendo cinco dimensões: Condições de Trabalho, Gestão da Unidade, Valorização do Servidor, Relacionamento Interpessoal, Natureza do Trabalho e Auto-conceito do servidor. O índice de satisfação alcançou o índice de 82,8%, entretanto, apenas 47,16% dos servidores participaram. Criou-se a Central de Atendimento ao Servidor (CAS), para prestação de informações aos servidores, relativas à Gestão de Pessoas.

Foi realizada, em 2007, pesquisa de clima organizacional, resultando num índice de satisfação de 68,5%, sendo em 2008 contratada empresa de consultoria

externa para desenvolver, especificar e implantar modelo de gestão de clima organizacional.

Uma realização que merece destaque é a mudança do enfoque da demonstração de resultados do Tribunal, de processos para benefícios. Em 2006 foi apresentada pela primeira vez a meta de custo versus benefícios das ações do Tribunal, resultando na proporção de R\$ 5,33 para cada real investido na Corte, superando o valor estipulado (R\$ 5 para 1). Em 2008, esse valor chegou a R\$ 28,7. A demonstração de resultados, "TCU em números", pode ser verificada na **figura 4**.

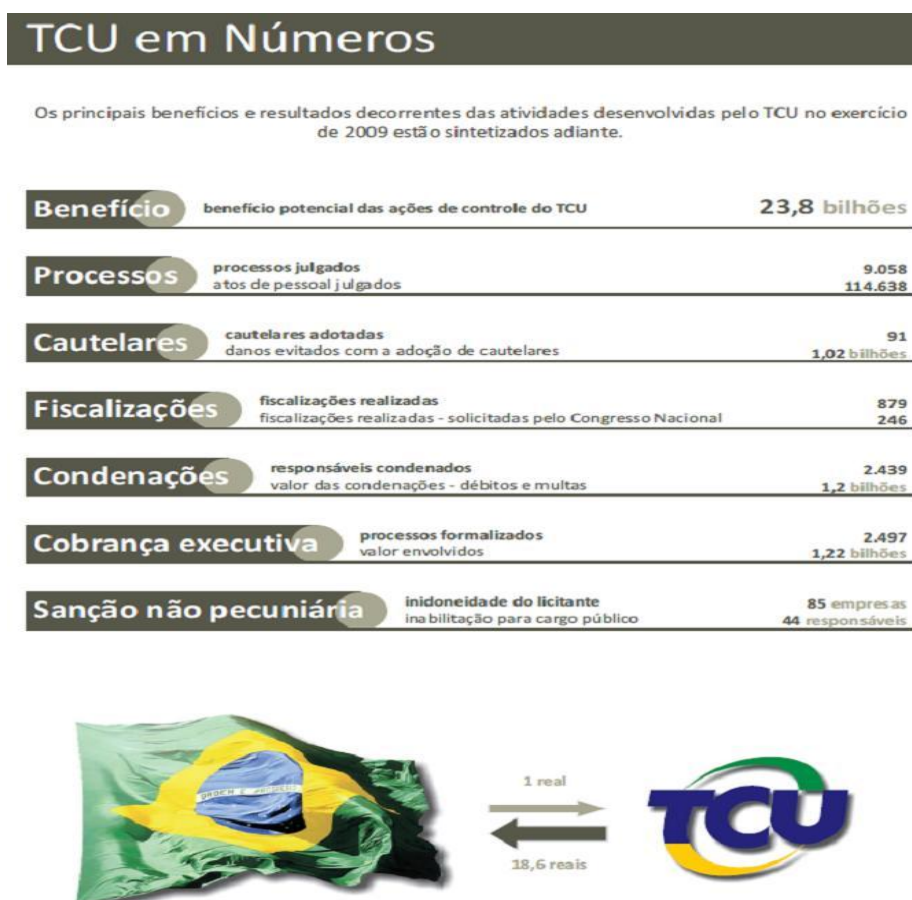


Figura 4 - Resultados do TCU em 2009. Fonte: BRASIL (2010).

4.3 Dificuldades e desafios

As dificuldades enfrentadas pelo Tribunal para a realização do planejado formam uma rede complexa de vários elementos, sendo de difícil mensuração, mesmo porque elas não aparecem explicitamente nos Relatórios analisados, exigindo uma pesquisa de campo mais intensificada. Da mesma forma que na avaliação dos resultados do primeiro PET, a análise das dificuldades de todos os

períodos teve de ser realizada de forma intuitiva, seguindo alguns indícios surgidos durante a realização da pesquisa.

Ao analisar os Relatórios de Gestão, percebe-se claramente grandes dificuldades surgidas envolveram a questão orçamentária. Logo no primeiro ano, 1994, o Órgão teve sua menor participação no Orçamento (0,037% do OGU), dos 5 anos anteriores até 2010. Concomitantemente, a demora na aprovação da Lei Orçamentária do período causou uma limitação dos gastos mensais a 1/12 dos recursos, excetuada a suplementação. A troca da moeda também trouxe transtornos, quando impôs-se a necessidade legal de se fechar o orçamento usando julho de 1994 como mês de referência, gerando distorções nas contas, dada a sazonalidade de algumas despesas e a conversão da UFIR. Tudo isso revela uma grande fonte de ameaças para o pleno exercício do Tribunal, e seu reflexo pode ser notado nos Planos Estratégicos, que desde 1999 elencam a questão orçamentária como medida a ser monitorada, para evitar maiores impactos.

O orçamento teve crescimento no período (1994 a 2010), porém também houve expansão da folha de pessoal, que seguiu as tendências da curva (**GRÁF. 1**).

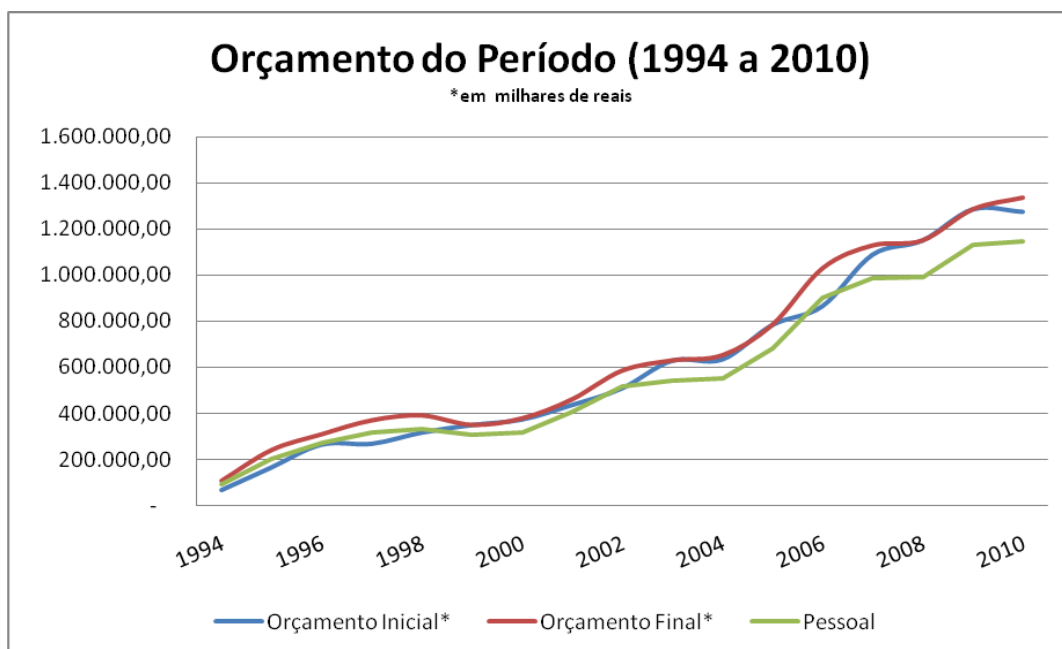


Gráfico 1 - Orçamento do período (período de 1994 a 1998).

Em alguns anos, sem a suplementação orçamentária, o gasto com pessoal ultrapassava a dotação inicial. Comparativamente ao OGU, os recursos

destinados ao TCU nunca chegaram ao valor relativo de 0,1% (**GRÁF. 2**).

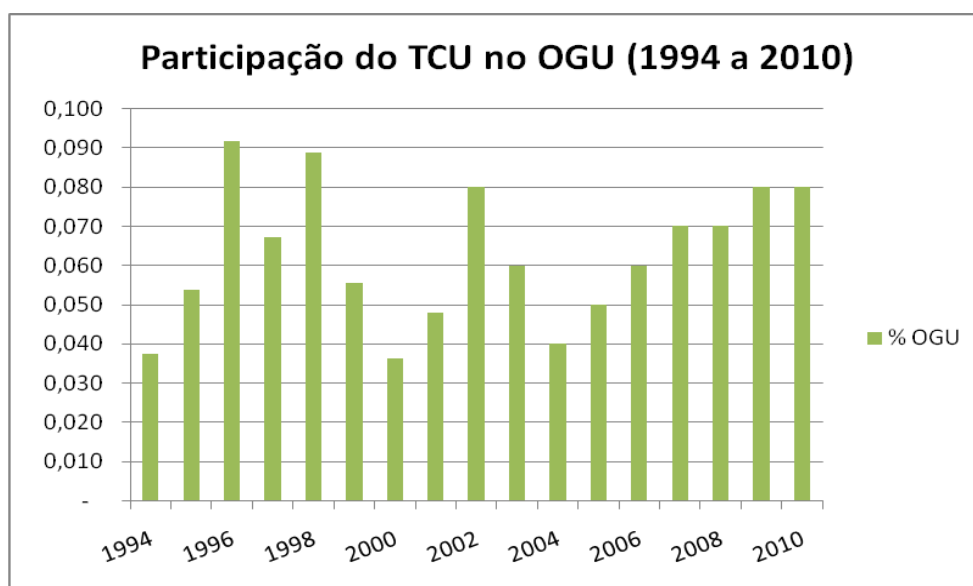


Gráfico 2 - Participação do TCU no OGU (período de 1994 a 1998).

Pode-se declarar que o crescimento da folha, responsável em média por 86,86% das despesas (**GRÁF. 3**), anulou o crescimento do orçamento destinado, mantendo ao longo dos anos uma pequena fatia de recursos para serem aplicados na modernização do Tribunal, o que, além das suplementações, foi contornado pelo empréstimo junto Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), em 1999, e junto ao BID, em 2001, representando visíveis resultados para a Corte. O quadro-geral do orçamento pode ser conferido na **Tabela 1**.



Gráfico 3 - Gasto relativo com Pessoal (período de 1994 a 2010).

Evolução Orçamentária (1994 a 2010)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Orç. Inicial*	66.307,00	164.850,00	263.771,00	266.946,00	315.875,00	348.362,00
Orç. Final*	105.235,00	238.917,00	307.371,00	368.018,00	389.082,00	348.362,00
% OGU	0,037	0,054	0,092	0,067	0,089	0,055
Pessoal	90,00%	85,24%	88,01%	85,90%	85,20%	86,80%
Execução	98,20%	99,30%	99,98%	99,98%	99,78%	99,97%
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Orç. Inicial*	372.369,41	435.286,52	507.617,65	627.621,00	632.870,25	782.640,65
Orç. Final*	376.396,41	459.235,52	583.599,35	627.892,36	650.386,75	782.640,65
% OGU	0,036	0,048	0,080	0,060	0,040	0,050
Pessoal	84,51%	89,02%	88,53%	86,09%	85,13%	86,89%
Execução	98,62%	99,26%	99,26%	97,41%	98,88%	98,33%
	2006	2007	2008	2009	2010	-
Orç. Inicial*	864.117,90	1.087.207,12	1.148.766,89	1.283.683,89	1.273.074,47	-
Orç. Final*	1.027.689,00	1.126.793,00	1.148.766,89	1.283.683,89	1.334.097,92	-
% OGU	0,060	0,070	0,070	0,080	0,080	-
Pessoal	87,45%	87,57%	86,13%	88,04%	86,04%	-
Execução	96,39%	94,57%	99,39%	99,48%	n/d	-

*Em milhares de reais.

Tabela 1 - Evolução do Orçamento (período de 1994 a 2010)

Criticou-se diversas vezes nos Relatórios a insuficiência de recursos reservados ao TCU, vez que a Constituição de 1988 ampliou as competências do Tribunal, além da própria evolução política da sociedade gerar uma demanda maior por ações de controle. Atribuiu-se o reduzido teto orçamentário do TCU à baixa prioridade dada pelo Governo Federal ao controle externo. Em 1995, por exemplo, foi enviado Projeto de Lei solicitando a criação de vagas para o quadro efetivo, mas houve recusa do Governo em aprová-las, adiando a medida para os períodos seguinte e, na sua aprovação, propondo-se um escalonamento anual de contratações, dosando a solução do problema de pessoal.

De início, pode-se pensar que a questão orçamentária está mais ligada ao mapeamento de ameaças do que com a própria realização do planejado. Entretanto, duas coisas devem ser comentadas. A primeira é que, segundo Oliveira (2010), o Plano Estratégico deve ser realista, ou seja, uma organização praticante deve prever ações que não apenas se enquadrem ao seu tamanho, mas também ao seu orçamento, o que numa organização de caráter público traz pouco espaço para manobras. A segunda é que o Planejamento Estratégico, *per se*, não modifica a organização e seus resultados diretamente, exigindo a subdivisão em planos de ações e em projetos que, muitas vezes, demandam recursos muito superiores aos disponíveis para serem executados, exigindo soluções incomuns, como o caso do Projeto BID.

Em 2005 o TCU identificou uma série de deficiências operacionais dificultadoras do controle externo dos processos de privatização, reforma regulatória e regulação estatal, devido a entrada de novos entes reguladores e investidores privados no setor de infraestrutura. Essas dificuldades foram identificadas no decorrer do Projeto de Aperfeiçoamento da Regulação dos Serviços Públicos:

- Dificuldade de acesso a fontes de informações a respeito de doutrinas, teorias e práticas de privatização, reforma regulatória e regulação estatal;
- Falta de conhecimento consolidado sobre reforma regulatória e regulação estatal, notadamente em literatura nacional;
- Falta de ações sistemáticas voltadas à capacitação e especialização do corpo técnico;
- Inexistência de modelo de educação corporativa que contemple o controle da regulação;
- Escassez de métodos e técnicas em controle da regulação;
- Necessidade de consolidação e sistematização dos métodos e técnicas já empregados pelo TCU no exercício do controle da regulação;
- Dificuldade de acesso a bases de dados das agências reguladoras;
- Ausência de definição clara do papel e extensão do controle do TCU sobre os entes reguladores;
- Inexistência de modelo consistente de planejamento, de organização e de gestão do controle externo da regulação;
- Incerteza sobre a estrutura ideal necessária ao controle eficiente e efetivo da regulação;
- Falta de uma estratégia de comunicação e divulgação do controle da atividade regulatória que atenda aos diversos públicos destinatários das informações, determinações e recomendações de controle; e
- Grau insuficiente de interação com o público relacionado aos processos de desestatização e regulação, desde o Congresso Nacional até grupo de consumidores.

A exposição dessas deficiências ajuda a revelar o grau de interferência do ambiente nas ações do Tribunal. O modelo de privatizações e de parcerias público-

privadas foi novo elemento no ambiente do TCU que, a exemplo do advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, das auditorias de desempenho, ambientais e de Tecnologia de Informação, entre outras demandas criadas por nova contextualização sociopolítica, exigiu do Tribunal a revisão de suas práticas.

Já sobre a questão proposta por Oliveira (2010), com relação à preparação do terreno para implementação do PE e a eventual resistência interna, que em organizações públicas tende a ser delicada, pela natureza das relações de trabalho, não ficou explicitada. No Guia de Referência do Sistema de Planejamento e Gestão do TCU (BRASIL, 2008), há recomendações sobre a participação e a preparação do planejamento em cada etapa. Outros documentos a que se teve acesso apontam a realização de seminários e eventos correlatos para a preparação do terreno para o PE, sem maiores detalhes. A avaliação dos resultados, entretanto, demandaria uma continuação da pesquisa, buscando o foco do cliente. Com a entrevista, evidenciou-se que o Tribunal ainda possui resistências, sendo tratadas como elemento catalisador no processo de repensar o PE, e que o grau de participação ainda é baixo. Diz o entrevistado:

Os servidores são convidados a participar, mas infelizmente não há o grau de participação que gostaríamos. (Entrevistado, Apêndice D)

e ainda:

No caso específico do TCU, procuramos trabalhar a questão da comunicação e da participação como aspectos fundamentais ao rompimento de barreiras, pois acreditamos que quando o colaborador vê a si mesmo como co-participante do processo, a resistência diminui.

Para tanto todos são convidados a participar do processo por meio diversos: workshops (um pouco mais voltado para a alta e média gerência), comunicação interna, resposta a formulários encaminhados por e-mail, e atualmente, disponibilização de espaço para que o servidor apresente sugestões de melhoria para a organização.

A participação de colaboradores de diferentes níveis no processo de formulação da estratégia organizacional é adotada como forma de tornar o processo mais interativo e contínuo, estimulando a comunicação, o aprendizado e o comprometimento. (Entrevistado, Apêndice D)

Analisando a duração dos PETs, verificou-se válido o ensinamento de Ackoff (1970), de que o Planejamento Estratégico é de difícil reorientação. Alguns planos não chegaram a completar os prazos estabelecidos anualmente, posto que a necessidade de adicionar novos elementos pediu uma revisão completa. A respeito disso, segue resposta da entrevista:

Apesar de ter um horizonte temporal pré-determinado o planejamento não é estático, caso contrário funcionaria como uma amarra à administração. Assim, entendemos que, quando necessário, ajustes devem ser realizados seja no plano de longo, de médio ou de curto prazo. (Entrevistado, Apêndice D)

O primeiro PET, por exemplo, ultrapassou o triênio de vigência estabelecido previamente, e os Planos Tático e Operacional foram formulados num prazo muito extenso, sendo substituídos por um novo ciclo de Planejamento Estratégico antes que chegassem a serem concluídos.

Por fim, confirma-se a visão de que para garantir o melhor alcance dos resultados é recomendado um PE estruturado, acompanhado de ferramentas de gestão aprimoradas. Essa confirmação se dá pela reiterada demonstração de que as inovações propostas nas reformulações dos Planos Estratégicos procurou trazer mais efetividade e qualidade às ações.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Concluída a pesquisa, pode-se dizer que os objetivos foram atingidos com ressalvas. A evolução formal do Planejamento Estratégico do Tribunal de Contas da União ficou demonstrada, porém a análise do primeiro período restou carente de aprofundamento, vez que a melhor investigação do Plano, só possível com um trabalho de campo ostensivo, demandaria um esforço incompatível com o tempo e os recursos destinados à esta pesquisa. O último plano, por estar ainda em elaboração e por não haver informações disponíveis, também não pôde ser comparado aos demais, ficando evidenciadas apenas suas intenções. Cria-se então a oportunidade, para futuras pesquisas, de acompanhar os resultados e mudanças surgidos com a adoção da metodologia de cenários prospectivos, revelando suas vantagens frente as demais metodologias e verificando o atendimento dos objetivos propostos.

Apesar dessa dificuldade, a demonstração da evolução evidenciou aspectos importantes, entre eles a capacidade de retroalimentação cíclica do Planejamento Estratégico. Cada plano absorveu elementos dos planos anteriores e de seus resultados, aproximando a cada passo o PE, inicialmente um conceito, a uma ferramenta de gestão segura e eficaz. Através dessa evolução orgânica, com concepção, crescimento e amadurecimento, o Tribunal obteve vantagens, estando familiarizado com a ferramenta e tendo-a incorporada à própria estrutura. Questionado o entrevistado sobre outras organizações públicas iniciarem o Planejamento Estratégico já com a adoção de técnicas de gestão modernas, respondeu que não adianta haver uma metodologia sofisticada sem preparo para seu uso, portanto esse desenvolvimento histórico representaria um diferencial para o Tribunal. Uma análise comparativa poderá testar a validade dessa informação, e torna-se interessante também por poder evidenciar outros aspectos, não surgidos por se tratar de estudo de caso unitário. Em que pese essa análise, segundo o próprio entrevistado o PE no TCU atingiu melhor seus objetivos com a metodologia BSC, o que traz também indícios de que um Planejamento Estratégico torna-se mais efetivo se acompanhado de uma metodologia desenvolvida, devendo apenas ser adaptada à realidade da organização.

A análise de resultados atingiu os objetivos pretendidos. Ficou evidente o grau de impacto do PE no Tribunal, demonstrando as vantagens de sua aplicação. O constante realinhamento estratégico do sistema de planejamento criou diversos projetos importantes, que aproximaram a organização aos seus objetivos estratégicos e sua missão constitucional. Entre as realizações, destacam-se: a melhoria dos processos de planejamento e gestão; o fomento da cultura orientada a resultados; a introdução da gestão de projetos; a valorização do corpo funcional; a aproximação com os clientes; a adoção de uma postura proativa; a gestão do clima organizacional; a melhoria dos processos internos; a importância dispensada à apresentação de benefícios; a economia de recursos públicos; e a criação da cultura de gestão do conhecimento.

Em que pese comentar, o desenvolvimento do PE em atividades não foi automático, tendo demandado esforço dos dirigentes do Tribunal e dos servidores para sua realização, ainda que o grau de participação não tenha ficado claro. A adoção do PE como ferramenta, por si só, não garante resultados, necessitando de ferramentas complementares, como foi o caso da gestão de projetos, gestão por competências, adoção do sistema GPD, entre outras.

Quanto a análise das dificuldades, o resultado atingido também carece de complementação em posteriores pesquisas. Evidenciou-se a interferência do ambiente nas atividades do Tribunal e a extrema delicadeza da questão orçamentária. No entanto, para avaliar o grau de resistência ao PE, e suas causas e consequências, seria necessária uma pesquisa de campo mais aprofundada e uma abordagem mais próxima da visão do cliente.

No TCU, o reduzido orçamento (nunca ultrapassando 0,1% do OGU) e ao mesmo tempo a grande quantidade de recursos destinados à realização do pagamento da folha de pessoal (cerca de 85% do orçamento, em todo o período), teve potencial para engessar medidas de modernização importantes para o desenvolvimento institucional. Grande parte da responsabilidade pelo desenvolvimento do Órgão está, então, concentrada nas mãos gestores externos - a autonomia financeira e orçamentária ocorre internamente, apenas. Se na iniciativa privada o investimento na modernização da organização depende somente da priorização dada pela Alta Direção aos recursos disponíveis, no caso investigado a questão orçamentária é um fator determinante do ambiente externo, com um grau de manobra muito pequeno. Para contornar essa situação, o TCU atuou, em várias

ocasiões, junto aos órgãos de Planejamento do Governo Federal, procurando a suplementação orçamentária, possível com a realocação dos recursos provenientes das atividades do Tribunal e fechou parcerias com organizações como FAT e BID, que resultaram em diversos projetos. Com relação último, cite-se aqueles de extrema importância para o Tribunal: Atena, Pégasus, Atuar, Atender, Sinergia, Portal, Síntese, Combate, Regulação e Águila.

Para proporcionar reservas orçamentárias, priorizou-se também medidas de contenção internas, como a renegociação/repactuação de contratos, sistematização de compra de passagens aéreas promocionais, construção de imóveis próprios, de forma a evitar gastos com aluguel. Essas medidas podem ser extrapoladas a outros órgãos públicos, mesmo aqueles que não possuem uma tão forte restrição orçamentária, pois elas resultam na melhor aplicabilidade dos recursos públicos e, conseqüentemente, no aumento das possibilidades de investimento interno. Para órgãos com orçamento reduzido, fica demonstrada a possibilidade do desenvolvimento de projetos importantes através de parcerias estratégicas.

Além das dificuldades orçamentárias, importante se faz argumentar que a questão da sobrevivência das organizações não é exclusividade daquelas do campo privado. Até o dia 31 de outubro de 2010, havia 5 PECs no Congresso Nacional solicitando a extinção ou a subordinação total do TCU às casas legislativas da União. As forças políticas que agem sobre o Tribunal são divergentes, e uma organização enfraquecida perde credibilidade perante a sociedade, o que pode levar a sua obsolescência, dando força a pressões externas negativas - que podem levar à extinção da instituição. Com diversas investidas contra o TCU, mister se fez declarar, entre as estratégias, o foco no cliente, oferecendo serviços transparentes e de qualidade e, além disso, percebe-se uma maior valorização da postura proativa do Tribunal no que concerne à revisão de suas competências e a procura de novos campos de atuação. As competências constitucionais e infraconstitucionais da Casa tiveram sua compreensão extrapolada para que oportunidades externas pudessem ser aproveitadas, como é o caso da entrada de auditorias ambientais e auditorias de desempenho no rol de serviços do TCU, em sintonia com as tendências do controle, além da declaração do desejo de transformar o órgão em referência no controle, com alto investimento no Instituto Serzedello Corrêa, que não ministra cursos apenas aos servidores do Tribunal, mas também a gestores públicos em geral. Em

síntese, uma organização pública estática, ainda que produtiva, está mais vulnerável que aquela que age ativamente na expansão de suas competências.

Algumas mudanças causadas internamente também ficaram demonstradas, sendo exemplos a criação do ISC, a “promoção” do ISC, SEPLAN e STI a unidades de apoio estratégico, a criação da CCG, a criação de outras secretarias de fiscalização, o esforço na gestão do clima organizacional e da gestão do conhecimento, além das atividades de valorização do corpo funcional.

Externamente ao TCU, destacam-se como resultados a criação do portal Contas Públicas e da Rede de Controle da Gestão Pública, além da apresentação dos benefícios gerados pelo Tribunal que, apesar de variáveis, têm-se mostrado positivos nos últimos anos.

Acredita-se, finalmente, que este trabalho teve sucesso na identificação das peculiaridades do PE numa organização pública, levantando pontos passíveis de serem explorados por pesquisas futuras, sendo agente na tentativa de demonstrar aos gestores públicos algumas vantagens e desvantagens do PE, também trazendo exemplos de fatores de influência que podem ser considerados por gestores envolvidos no Planejamento Público, principalmente o Estratégico, buscando assim proporcionar melhoras no conhecimento da gestão pública e, principalmente, nos resultados que uma gestão pública de qualidade pode trazer à sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

ACKOFF, L.A. **A Concept of Corporate Planning**. Nova Iorque: Wiley-Interscience, 1970.

ALBAVERA, F. S. **Planificación Estratégica y Gestión Pública por Objetivos**. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES. Chile: Nações Unidas. 2003. (Serie Gestión Pública). ISBN eletrônico 1680-8835.

ALBRECHT, K. **Programando o Futuro: O Trem da Linha Norte**. São Paulo: Makron Books, 1994.

ANSOFF, H. I. **Implantando a Administração Estratégica**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1993.

BRAINSTORMING Assessoria de Planejamento e Informática. **Método Grumbach de Gestão Estratégica**. Rio de Janeiro, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Senado Federal, Brasília, 1988.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Guia de Referência do Sistema de Planejamento e Gestão**. – Brasília: TCU, Seplan, 2008. 67 p.

_____, Tribunal de Contas da União. **Plano estratégico 1999-2002**. Brasília: TCU, 1999.

_____, Tribunal de Contas da União. **Plano estratégico 2003-2005**. Brasília: TCU, 2003.

_____, Tribunal de Contas da União. **Plano estratégico 2006-2010**. Brasília: TCU, 2006.

_____, Tribunal de Contas da União. **Portal do Tribunal de Contas da União**. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU>> . Acesso em 07 maio 2010.

_____, Tribunal de Contas da União. **Relatório de gestão: exercício 1994**. Brasília: TCU, 1995.

_____, Tribunal de Contas da União. **Relatório de gestão: exercício 1996**. Brasília: TCU, 1997.

_____, Tribunal de Contas da União. **Relatório de gestão: exercício 1999**. Brasília: TCU, 2000.

_____, Tribunal de Contas da União. **Relatório de gestão: exercício 2001**. Brasília: TCU, 2002.

_____, Tribunal de Contas da União. **Relatório de gestão: exercício 2003**. Brasília: TCU, 2004.

_____, Tribunal de Contas da União. **Relatório de gestão: exercício 2005**. Brasília: TCU, 2006.

_____, Tribunal de Contas da União. **Relatório de gestão: exercício 2009**. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, Secretaria de Planejamento e Gestão, 2010. 73 p.

BRASILIANO, A. C. R. **Visão de prevenção em riscos só entendendo as abordagens em prospectiva**. Revista Eletrônica [online]. 33^a. São Paulo: Brasiliano & Associados, 2007. p. 5-9. Disponível em: <http://www.brasiliano.com.br/revistas/edicao_33.pdf> Acesso em: 07 jul. 2010.

BRYSON, J. M. **A Strategic Planning Process for Public and Non-Profit Organizations**. Long Range Planning. vol. 21. n 01. p. 73-81. Grã Bretanha: Pergamon Journals Ltd., 1988. Disponível em: <<http://docushare.usc.edu/docushare/dsweb/Get/Document-8775/bryson+-+strategic+planning+for+non-profits.pdf>> Acesso em: 07 jul. 2010.

BURGA, D. M. **Metodología de planeamiento estratégico en el sector público: Conceptos esenciales**. Revista Moneda [online]. n. 129. Lima, Perú: Banco Central de reserva del Perú, 2001.

CHIAVENATO, I. **Planejamento estratégico**. São Paulo: Campus, 2006.

CORREA, I. M. **Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais**. Rev. Adm. Pública [online]. 2007. vol. 41, n. 3, pp. 487-504. ISSN 0034-7612. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v41n3/a06v41n3.pdf>> Acesso em: 07 jul. 2010.

COSTA, F. L. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**. Rev. Adm. Pública [online]. 2008, vol.42, n.5, pp. 829-874. ISSN 0034-7612. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n5/a03v42n5.pdf>> Acesso em: 07 jul. 2010.

GIACCOBO, M. **O Desafio da Implementação do Planejamento Estratégico nas Organizações Públicas**. Revista TCU. Brasília, v. 28, n. 74, out./dez., p. 73-107, 1997.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOFFI, A. M. **O princípio da continuidade do serviço público**. São Paulo: Malheiros, 2006.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **The Balanced Scorecard: Measures that Drive Performance**. Harvard Business Review, Boston, MA, jan. fev. 1992.

_____. **Strategic learning & the balanced scorecard**. Strategy & Leadership. vol. 24. n. 5. set. out. 1996. pp. 18-24.

_____. **Having Trouble With Your strategy? Then Map It**. Harvard Business Review, Boston, MA, set. out. 2000. pp. 167-176.

KOTLER, P. **Administração de marketing**. São Paulo: Atlas, 1975.

LAKATOS, M. A.; MARCONI, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MALDONADO, M. **Separação dos Poderes e Sistema de Freios e Contrapesos: desenvolvimento no Estado brasileiro**. In. Revista Jurídica “9 de Julho”, número 2, 2003, Procuradoria da Assembleia Legislativa do Estado e São Paulo.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2007.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Strategy Safari: a guided tour through the wilds of strategic management**. Nova Iorque: The Free Press, 2000.

MORAES, A. **Direito Constitucional**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

OLIVEIRA, D. P. R. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector**. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

PINTO, A. L. **O Planejamento Estratégico na Administração Pública Brasileira: rumos e perspectivas**. Cadernos FUNDAP. ano 2. n. 40. pp. 04-13. São Paulo, 1982.

PORTER, M. E. **Estratégia Competitiva: Técnicas para Análise de Indústrias e da Concorrência**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1986 .

RONEY, C. W. **Strategic Management Methodology: Generally Accepted Principles for Practitioners**. Carolina do Norte, Wilson: The Free Press, 2003.

SALDANHA, C. **Introdução à Gestão Pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SCHWARTZ, P. **The Art of Long View: Paths to Strategic Insight for Yourself and Your Company**. Nova Iorque: Currency Doubleday, 1996.

SECCHI, L. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Rev. Adm. Pública [online]. 2009, vol.43, n.2, pp. 347-369. ISSN 0034-7612. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf> > Acesso em: 07 jul. 2010.

TONI, J. **Cenários e Análise Estratégica**: questões metodológicas. **Rev. Espaço Acadêmico [online]**. 2006, n. 59. ISSN 1519.6168. Disponível em: < www.espacoacademico.com.br/059/59toni.htm> Acesso em 07 jul. 2010.

VERGARA, S. C. **Métodos de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

APÊNDICES

Apêndice A – Dados coletados referentes aos resultados/realizações no período estudado

Primeiro PET (período de 1994 a 1998):

- Criação da Coordenação-Geral do TCU;
- Instituído o Plano de Atividades de Coordenação e Supervisão das ações das Unidades da Secretaria do TCU;
- Aplicação do Programa de Avaliação de Desempenho, posteriormente o Sistema de Avaliação de Desempenho - SAD;
- Organização definitiva do Instituto Serzedello Corrêa, responsável pela Educação Corporativa do Tribunal, revisão periódica das práticas de treinamento e fomento a treinamentos externos, inclusive Pós Graduação;
- Informatização do controle (instituição do Comitê de Informática) e investimentos em infraestrutura de redes de dados;
- Divulgação dos dados relativos ao Tribunal da Internet e viabilização, também via Internet, de acesso a sistemas afetos a atividade do Tribunal;
- Criação de grupo de trabalho encarregado de desenvolver e implementar o Projeto de Pesquisa e Desenvolvimento de Recursos para Aplicação da Tecnologia da Informação às Atividades de Fiscalização no âmbito do TCU - PDTI;
- Cumprimento da descentralização, com instalação das SECEXs dos Estados criados após a CF de 1988;
- Criação do Manual de Auditoria do TCU;
- Instituição do Programa de Qualidade no Tribunal de Contas da União - QTCU e do ambiente de 5S;
- Introdução da avaliação de programas do Governo e da auditoria ambiental;
- Criação de diretrizes gerais;

- Instituição do Comitê Técnico de Auxílio ao Congresso Nacional (desencadeou uma série de ações, entre elas a auditoria no processo de privatização da Companhia Vale do Rio Doce);
- Instituição da Comissão Permanente de Racionalização do Tribunal de Contas da União;
- Ações de revisão/renegociação de contratos, visando economia de recursos e construção de prédios próprios em diversas unidades, buscando eliminar gastos com aluguel e fornecer um espaço apropriado aos trabalhos;
- Implantação de sistema de acompanhamento Homem Dia Útil - SISHDU;
- Instituição do Comitê de Relações Bilaterais do Tribunal de Contas da União e a Comissão Técnica de Estudos, Normas e Procedimentos sobre Controle e Fiscalização;
- Tratamento de comunicados de irregularidades, por Deputados e Senadores, como representação;
- Integração da base de dados através de acordos com outras unidades de controle e órgãos públicos dos três poderes e esferas;
- Acordos de cooperação com entidades internacionais e composição de organismos internacionais de auditoria (OLACEFS e INTOSAI);

As diretrizes criadas para o triênio 1996-1998 foram:

1. Aprimorar a nossa capacidade de resposta às demandas da sociedade, primando pelo apuro e pela presteza em nossas atividades;
2. Realização de estudos e da elaboração de sugestões voltadas para a racionalização administrativa, a economia processual, e a mensuração do custo médio da tramitação de processos típicos de cobrança judicial;
3. Cumprimento dos prazos legais para o julgamento das contas;
4. Concentração dos esforços de auditoria e inspeção em órgãos/unidades/programas com significativo volume de recursos públicos;
5. Atendimento ao Congresso Nacional de forma eficaz, completa e tempestiva;
6. Busca de níveis crescentes de integração com o controle interno;
7. Compatibilização das ações à disponibilidade de recursos;
8. Manutenção da qualificação do corpo técnico do Tribunal;

9. Garantia da adequada disponibilidade e distribuição da força de trabalho;
10. Divulgação adequada das decisões do Tribunal;
11. Busca e implantação permanentes de novas tecnologias aplicáveis ao controle externo.

Segundo PET (período de 1999 a 2002)

1999:

- Elaboração de novo Plano de Diretrizes com a seguinte meta (única): "elevar a efetividade no controle da gestão pública, em 10%, até dezembro do ano 2000".
- Adesão ao Programa de Qualidade e Participação da Administração Pública – QPAP, com o compromisso de:

proceder à auto-avaliação anual das práticas administrativas, elaborar, executar e avaliar o Plano de Melhoria da Gestão (PMG) e manter a Coordenação Executiva do QPAP informada acerca do andamento das ações do programa na organização. (BRASIL, 2000)

- Instituição do portal Contas Públicas na Internet (Lei nº 9.755/98);
- Comissão de Desenvolvimento Pedagógico, com o objetivo de criar o Plano de Desenvolvimento Pedagógico do Curso de Formação de Instrutores do TCU;
- Grupo de Trabalho com a finalidade de apoiar a Secretaria de Informática no desenvolvimento e implementação de sistema de informatizado de contas e auditoria;
- Proposta de regulamentação do intercâmbio técnico com instituições do controle de outros países;
- Regulamentação das prestações de contas das entidades fechadas de previdência privada, face às alterações havidas no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional no 19/98;
- Definição de estratégia para provocar maior presença do Tribunal nos órgãos repassadores de recursos federais e nos entes incumbidos da execução nos níveis estadual e municipal;
- Concentração de esforços para agilizar o exame e julgamento dos processos de tomadas de contas especiais;

- Aprovação o Guia de Referência do Sistema de Planejamento do TCU;
- Instituição do Fórum Estratégico e do Comitê Gestor do Programa de Qualidade e Participação do TCU;
- Publicação Informativo TCU;
- Entregue ao Congresso Projeto de Plano de Carreiras dos servidores do Tribunal
- Convênio do ISC com o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, no valor de R\$ 300 mil, para eventos de capacitação;
- Definição de meta de elevação do percentual de processos julgados e apreciados no PPA 2000/2003 (35% ao final do período);

2000:

- Transformação do relatório de Gestão, agrupando ações conforme o PQSP (antigo QPAP): liderança; planejamento estratégico; informação e análise; gestão de pessoas; gestão de processos; e resultados da organização;
- Aquisição do programa Gerenciamento Pelas Diretrizes - GPD (Portaria nº 331, de 18.11.1999);
- Realização de auto-avaliação;
- Firmado convênio com a Radiobrás para definição de tempo no programa Voz do Brasil e disponibilização de telefone 0800 para canal com o cliente;
- Flexibilização da jornada de trabalho;
- Adoção da Matriz de Risco Simplificada para identificar áreas de risco, relevância e materialidade em trabalhos de auditoria;
- Promoção do ISC e as Coordenadorias de Planejamento e Gestão e de Tecnologia da Informação a unidades de apoio estratégico, subordinadas diretamente à Presidência do Tribunal (após pesquisa de Tendência do Controle da Gestão Pública, especialmente na área de estudo dedicada à arquitetura);
- Instituição de quatro secretarias especializadas, com a incumbência de controlar os gastos do governo com obras públicas, pagamento de pessoal e acompanhamento dos programas de governo e dos processos de desestatização;
- Confecção de 300 cartazes e 3.500 cartilhas para serem distribuídas no Tribunal, com informações sobre o Planejamento Estratégico;

- Disponibilização da Página do Programa de Qualidade na intranet do Tribunal. Constam desta página, entre outros assuntos, os princípios e critérios de avaliação do Programa de Qualidade no TCU – QTCU;
- Criação do sistema Push de acompanhamento de processos e emissão de certidões via Internet;
- Implementação do Sistema de Gestão Integrada do Desempenho dos Servidores do Tribunal de Contas da União – GID, com avaliação estruturada em três dimensões: produtividade e qualidade, perfil profissional e perfil disciplinar;
- Grupo de trabalho para definição de políticas e diretrizes da educação à distância no TCU, planejamento e implantação de curso piloto à distância, programado para 2001;
- Treinamento na metodologia PDCA;
- Exposição do quadro de metas e índices relativos à produtividade do Tribunal, resultados por categoria e apresentação de oportunidades de melhoria para cada uma;

2001:

- Início da abordagem de gestão de projetos;
- Reformulação do SAC na Internet;
- Aprovação do Plano de Carreira com gratificação aliada ao desempenho (Lei nº 10.356/01);
- Revisão da política de treinamento e desenvolvimento de competências do ISC;
- Início do Projeto de Desenvolvimento Profissional de Auditoria - PDPA;
- Início do Projeto de Auditoria da Tecnologia da Informação;
- Credenciamento do ISC junto ao MEC para ministrar cursos de Pós Graduação lato sensu;
- Criação de Grupo de trabalho para coordenar e implementar ações do Programa de Valorização do Servidor, conforme estabelecido no PET;
- Instituição do Banco de Horas para os servidores;
- Criação do Canal Aberto, ligado à Presidência do Tribunal, para recebimento de sugestões e reclamações dos servidores;

- Empréstimo com o BID, por emenda parlamentar, para financiamento de projeto da modernização do Tribunal e do controle externo, por meio da expansão dos índices de eficiência, eficácia e efetividade das atividades desenvolvidas (componentes do projeto: Fiscalização e Controle, Qualidade e Gestão, Valorização do Servidor e Diálogo Público);

2002:

- Consolidação do Sistema de Planejamento e Gestão do Tribunal (para monitoração de metas e medidas corretivas);
- Elaboração e publicação de diversos manuais, roteiros e matrizes que buscaram a melhoria da qualidade das fiscalizações efetuadas pelo Tribunal. Entre os documentos publicados destacam-se:
 - Matriz de planejamento;
 - Matriz de achados;
 - Matriz de responsabilização;
 - Roteiro de controle de qualidade de auditoria de natureza operacional;
 - Manual de Gestão de Projetos do TCU (MGPJ).
- Criação do Grupo de Valorização do Servidor, com o objetivo de coordenar ações do Programa de Valorização do Servidor;

Terceiro PET (período de 2003 a 2005):

2003:

- Aprovação do Roteiro de Auditoria de Conformidade (Portaria-TCU nº 90/03);
- Bolsa para Pós-Graduação dos servidores dos Estados (antes só realizados em Brasília);
- Priorização de atos de pessoal com indícios de irregularidade (trabalho mais complexo);
- Aumento no foco da qualidade das auditorias, com ênfase no Planejamento e na utilização de papéis de trabalho;
- Elaboração de cartilhas e manuais de Gestão Pública;

- Início da realização dos seminários "Diálogo Público" (aproximação com órgãos governamentais e gestores);
- Publicação do Manual de Gestão de Projetos (orientação a resultados);
- Autorização de 13 novos projetos e conclusão de 13 projetos de modernização administrativa, com os seguintes benefícios:
 - a) Redução em aproximadamente 90% do prazo para encaminhamento de execuções à Advocacia-Geral da União (Projeto de Melhoria do Processo de Cobrança Executiva);
 - b) Capacitação do Tribunal, por meio do projeto Emgea - Empresa Gestora de Ativos, a exercer novos controles sobre mais de R\$ 32 bilhões de ativos federais, de imediato, com potencial para R\$ 80 bilhões adicionais, a curto prazo;
 - c) Aumento da capacidade de processamento de 20.000 para 100.000 atos de pessoal por ano, por meio do projeto de Apreciação Automatizada de Atos de Pessoal;
 - d) Capacitação do TCU para participar do Prêmio Nacional da Gestão Pública, por meio do projeto Implantação da Auto-Avaliação Institucional.
- Criação do projeto Síntese – Sistema de Inteligência e Suporte ao Controle Externo, com o objetivo de "dotar o TCU de tecnologia de acesso e utilização integrada de dados e informações disponíveis nos sistemas da administração pública, visando à detecção de indícios de fraude e ao controle externo eletrônico." (BRASIL, 2004).
- Convênio com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, funcionando como intermediador entre o TCU e as empresas de consultoria especializadas, para consecução do Projeto BID.

2004:

- Participação do Prêmio Nacional da Gestão Pública, recebendo a Faixa Prata;
- Instalação da Ouvidoria;

- Redução de 60% no tempo de atendimento das solicitações do Congresso Nacional;
- Redução no tempo médio do estoque de processos de controle externo para 569;
- Início do mapeamento de processos, métodos e técnicas;
- Projeto de Atualização da Administração de Recursos Humanos no TCU – Atuar;
- Instituição do Projeto Atena de gestão por competências;
- Realização de pesquisa de satisfação dos servidores;
- 26 eventos do Diálogo Público.

2005:

- Instituição do projeto Instrução Eletrônica Simplificada de Contas;
- Instituição do projeto Atendimento ao Congresso Nacional (Parlamentar) com o objetivo de aperfeiçoar o relacionamento entre o TCU e o Congresso. Entre os seus principais produtos, destacam-se:
 - Diagnóstico sobre o relacionamento entre as duas instituições, que visa à obtenção, à análise e à consolidação de dados referentes à percepção da imagem do Tribunal junto ao CN;
 - Diagnóstico sobre normativos, práticas e jurisprudência do Tribunal de Contas da União no que se refere ao tratamento dado aos processos de solicitação e de interesse do Congresso Nacional;
 - Proposta de normativo contendo rito processualístico específico para atendimento ao Congresso Nacional, que visa ao desenvolvimento de rito próprio para as solicitações do Congresso Nacional (SCN);
- Projeto Pessoa I, com objetivo de " desenvolver conjunto de soluções de tecnologia da informação, com vistas à manutenção dos sistemas de Gerenciamento de Recursos Humanos (GRH), Avaliação de Desempenho (Sipad) e Folha de Pagamento." (BRASIL, 2006). Deu início ao desenvolvimento e implantação do Sistema Integrado de Gestão de Pessoas (SIGP);

- Instituição do Projeto Sinergia, uma base de dados gerenciais dos sistemas corporativos do Tribunal;
- 31 eventos do Diálogo Público;
- Instituição do Projeto Pégaso de Educação à Distância;

Período de 2006 até o primeiro trimestre de 2010:

2006:

- Apresentação de resultados em forma de custo x benefício, quebrando a lógica de resultados por processo;
- Realizada pesquisa de satisfação com o usuário, atingindo o índice de 95% de satisfação;
- Reformatação do Relatório de Gestão, dividido em: a) liderança, b) estratégias e planos, c) cidadãos e sociedade, d) informação e conhecimento, e) pessoas, f) processos e g) resultados, atendendo aos critérios da Gespública;
- Formulação do Plano Estratégico da Secretaria Geral de Administração - SEGEDAM;
- Mudança das diretrizes anuais, para proporcionar alinhamento aos objetivos estratégicos priorizados após a adoção do BSC:
 - reduzir o tempo de apreciação de processos;
 - atuar de forma seletiva em áreas de risco e relevância;
 - ampliar a divulgação de resultados da gestão pública e das ações de controle;
 - aperfeiçoar instrumentos de controle e processos de trabalho;
 - desenvolver competências gerenciais e profissionais;
 - promover a motivação e o comprometimento;
 - assegurar adequado suporte logístico às necessidades do TCU.
- Foco na materialidade das fiscalizações;
- Contratação de consultoria externa para desenvolver, especificar e implantar modelo de gestão de clima organizacional no TCU;

- Início do programa de liderança e gestão sustentável do TCU. Foi estruturado em três módulos, a saber: o primeiro encampa os assuntos pertinentes ao indivíduo, à organização e ao papel do gestor e líder; o segundo diz respeito aos diálogos de gestão e à comunicação influenciadora; e o terceiro refere-se ao re-conhecimento do TCU e à excelência em resultados sustentáveis.
- Substituição da "Pesquisa de Satisfação do Servidor" pela "Avaliação do Bem-Estar do Profissional", com cinco dimensões: Condições de Trabalho, Gestão da Unidade, Valorização do Servidor, Relacionamento Interpessoal, Natureza do Trabalho e Auto-conceito do servidor.

2007:

- Elaborado e aprovado o Plano de Comunicação do TCU;
- Visitas de outras instituições ao Tribunal para exercício de benchmarking;
- Reestruturação do ISC para operar em estrutura matricial;
- Acordo firmado com o Conselho Nacional de Justiça - CJN, para fiscalizar o Poder Judiciário em todos os Estados;
- Utilização do Sisplan, Sistema de Gerenciamento da Estratégia, para controle das ações dos planos do Tribunal e das suas unidades;
- Início do projeto "Segedam sem papel", visando implantar a sistemática de documento e processo eletrônico na área administrativa, em substituição aos documentos em papel;
- Recebimento da medalha Voluntários da Rede Nacional da Gestão Pública, do Gespública;
- Central de Atendimento ao Servidor (CAS), para prestar informações aos servidores sobre Gestão de Pessoas;
- Realizada Pesquisa de Clima Organizacional, com fusão entre os questionários de Auto-Avaliação da Gestão e de Avaliação do Bem-Estar;
- Construção do Referencial Estratégico;
- Início do Projeto Águila, com o objetivo de "Promover reflexão acerca da atuação do TCU e do desafio de cumprir da melhor forma sua missão de assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade." (BRASIL, 2008);

- Conclusão dos projetos Sistematização da Jurisprudência do TCU (Sisjur) e de Controle Externo das Parcerias Público-Privadas (PPP);
- Acompanhamento de projetos através do "Modelo Farol", com foco no cronograma dos projetos;

2008:

- Criação do Programa de Identidade Visual do TCU;
- 160 produtos catalogados;
- Incorporação do projeto Diálogo Público ao Tribunal, com recursos do orçamento;
- Identificadas 108 rupturas que impactavam o funcionamento do Tribunal, através do Projeto Águila;
- Realizadas ações referentes à governança de TI e melhores práticas foram realizadas e concentraram-se em três principais vertentes: realização de diagnóstico de maturidade, modelagem e melhoria de processos de trabalho do TCU;
- Programa Gerente.com, para gerenciamento e solução de conflitos;

2009:

- Criação da Rede de Controle da Gestão Pública (combate à corrupção e desvio de dinheiros públicos - adesão de 20 Estados);
- Programa TCU em Ação e Interprogramas TCU Cidadão, e-TCU e Programa de visitação monitorada ao TCU;
- Início do projeto TCU na Mídia, que busca Definir metodologia para o desenvolvimento e oferta de pautas positivas, que divulguem o trabalho de controle externo do TCU nos principais veículos de comunicação do país por meio da implantação de sistema de relacionamento pró-ativo com a imprensa e de sistema de mensuração e avaliação da exposição do TCU à mídia.
- Instituição do programa Pacto por Resultados, surgido da necessidade de criação de mecanismos para aumentar a capacidade de geração de resultados e de alcance de metas desafiadoras. Além disso, a manutenção da sustentabilidade do Tribunal no longo prazo apontava para a necessidade de

promoção de mudanças estruturantes e de aplicação de novos instrumentos de gestão.

- Criação do programa de reconhecimento (o Reconhe-Ser), pela implementação da modalidade de trabalho à distância e alteração da avaliação de desempenho, entre outros. critério para seleção para eventos de capacitação e prioridade para participação em congressos e seminários.
- Alteração da sistemática de planejamento e gestão, com a iniciativa de definição de indicadores para a área de apoio e definição de novo horário para atendimento ao público externo (mais abrangente);
- Criação de funções específicas para Especialistas Sênior;
- Início do projeto Pitágoras, com o objetivo de Implantar metodologias de avaliação de impacto de políticas públicas e de análises quantitativas, a serem utilizadas nas ações de controle externo.
- Realização do programa Diálogo Público (14237 gestores capacitados);
- Início do projeto Processo Eletrônico
- Aprovado Código de Ética dos servidores;

2010 (primeiro trimestre):

- Lançado website da Rede de Controle da Gestão Pública;
- Inauguração da Agência de Notícias do Tribunal de Contas da União;
- Lançado Portal de Fiscalização da Copa de 2014;
- Diretrizes para o ano:
 - Transparências da gestão pública e das ações de controle do Tribunal;
 - Estabelecimento e estreitamento de parcerias estratégicas para possibilitar maior efetividade do sistema de controle;
 - Melhoria na tempestividade e na produtividade das ações de controle do Tribunal;
 - Aprimoramento da Política de Gestão de Pessoas com foco no alcance de resultados; e
 - Melhoria do suporte logístico e administrativo oferecido aos colaboradores do Tribunal.

Apêndice B - Quadro comparativo dos Planos Estratégicos (1999 a 2010)			
Componente	Período		
	1999-2002	2003-2005	2006-2010
Metodologia	-	-	BSC
Negócio	Controle externo da administração pública e da gestão dos recursos públicos federais.		
Missão	Assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, em benefício da sociedade.		
Visão	Ser instituição de excelência no controle e contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública.		
Oportunidades	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimento da atuação e importância junto à sociedade brasileira; Incremento das auditorias de desempenho com ênfase nos resultados; Ampliação e redefinição de formas e instrumentos de controle; Fiscalização em áreas relativas a temas de interesse nacional; Estreitamento dos canais de comunicação com a sociedade e o Congresso Nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> A atuação preventiva; Fortalecimento da atuação do TCU e de sua imagem perante a sociedade; O combate à corrupção; O incremento de auditorias de desempenho com ênfase nos resultados; A ampliação e redefinição de formas e instrumentos de controle; A fiscalização em áreas relativas a temas de interesse nacional; O estreitamento dos canais de comunicação com a sociedade, Congresso Nacional, Ministério Público e com os tribunais de contas estaduais; O desenvolvimento de ações educativas e preventivas; A redução do isolamento; A adoção de linguagem mais acessível e o desenvolvimento de práticas gerenciais relacionadas à gestão do conhecimento. 	<ul style="list-style-type: none"> A atuação preventiva; O estreitamento dos canais de comunicação com a sociedade, Congresso Nacional, Ministério Público, órgãos de controle e de fiscalização; O combate permanente à corrupção, ao desvio, à fraude, ao desperdício e à impunidade; A busca pela transparência da administração pública; A avaliação com ênfase em resultados; A ampliação e redefinição de formas e instrumentos de controle e processos de trabalho; A fiscalização em áreas relativas a temas de interesse nacional; O desenvolvimento de ações educativas e preventivas; A redução do isolamento; A implementação de estratégia de desenvolvimento sustentável que minimize ou elimine os impactos ao meio ambiente provocados pelas atividades de funcionamento do Tribunal de Contas da União e estimule a adoção de atitudes e procedimentos de uso racional dos recursos, de qualidade de vida no trabalho, de promoção da saúde e de responsabilidade social; O desenvolvimento de produtos alinhados às expectativas e necessidades dos clientes; A adoção de linguagem mais acessível e o desenvolvimento de práticas institucionais relacionadas à gestão do conhecimento.
Ameaças	<ul style="list-style-type: none"> Insatisfação do cliente; Desgaste da imagem institucional; Restrição orçamentária; Geração de demanda superior à capacidade de resposta dos órgãos de controle; Imposição de mudanças no modelo de estrutura e funcionamento dos sistemas de controle. 		
Pontos Fortes	<ul style="list-style-type: none"> Autonomia e independência institucional; Poder normativo relativo às matérias de sua competência; Poder sancionador; Capacitação do corpo técnico; Modelo colegiado e o processo decisório compartilhado; Prerrogativas que vão desde a iniciativa de levantamento dos fatos à aplicação das sanções. 	<ul style="list-style-type: none"> A autonomia e a independência institucionais, O capital intelectual. O poder normativo relativo às matérias de sua competência, O poder sancionador, A capacitação e o profissionalismo do corpo técnico, O modelo colegiado e o processo decisório compartilhado, A flexibilidade e a capacidade de absorver inovações e mudanças estruturais, 	<ul style="list-style-type: none"> A autonomia e a independência institucionais; O capital intelectual; O poder normativo concernente a matérias de sua competência; O poder sancionador; A capacitação e o profissionalismo do corpo técnico; O modelo colegiado e o processo decisório compartilhado; A flexibilidade e a capacidade de promover e de absorver inovações e mudanças em sua estrutura e em sua forma de atuação.
Pontos Fracos	<ul style="list-style-type: none"> Ausência de planejamento e diretrizes quanto a prioridades e de critérios de avaliação institucional; Falta de medição e monitoramento do impacto das ações da instituição; Ação fiscalizadora excessivamente formal, intempestiva e pouco eficaz; Política de recursos humanos, estrutura e modelo organizacional inadequados. 	<ul style="list-style-type: none"> O isolamento interno e externo; O desconhecimento do impacto das ações da instituição; A ação fiscalizadora excessivamente formal e pretérita em relação aos fatos; O rito processual; O apego à burocracia; O processo de comunicação, a política de recursos humanos e a gestão de informações inadequados. 	<ul style="list-style-type: none"> O desconhecimento do impacto das ações da instituição; A ação fiscalizadora excessivamente formal e pretérita em relação aos fatos; O apego excessivo à burocracia; O processo de comunicação interno e externo; A política de recursos humanos; A promoção da saúde do servidor e da qualidade de vida no trabalho e a gestão de informações inadequados.
Valores	-	<ul style="list-style-type: none"> Ética. Efetividade. Independência. Justiça. Profissionalismo. 	

<p>Objetivos</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Atender as expectativas da sociedade e do Congresso Nacional em relação às atividades de controle externo; 2. Manter-se na vanguarda de métodos, técnicas e tecnologias de controle externo; 3. Priorizar ações de controle em áreas de risco, relevância e materialidade; 4. Avaliar a regularidade, efetividade e economicidade da prestação dos serviços públicos; 5. Monitorar o cumprimento e o impacto das deliberações do TCU, avaliando os resultados delas decorrentes; 6. Difundir e consolidar a importância dos controles externo e social; 7. Contribuir para o contínuo aperfeiçoamento da gestão pública; 8. Manter política de valorização profissional de seus servidores. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cumprir com tempestividade e qualidade as competências do TCU; 2. Fortalecer o relacionamento com a sociedade, órgãos públicos, Congresso Nacional e a mídia; 3. Combater a corrupção, o desvio e a fraude na gestão dos recursos públicos federais; 4. Contribuir para a melhoria da prestação dos serviços públicos; 5. Aprimorar política interna de gestão de pessoas. 	<p style="text-align: center;">Perspectiva de Resultados:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ser reconhecido pela contribuição ao combate a corrupção, desvio, desperdício e fraude e ao aperfeiçoamento da administração pública; 2. Contribuir para a melhoria do desempenho da administração pública; 3. Estimular a transparência da gestão pública; 4. Combater o desperdício de recursos; 5. Punir responsáveis com efetividade e tempestividade; 6. Coibir a ocorrência de fraude e desvio de recursos; <p style="text-align: center;">Perspectiva de Processos Internos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 7. Estimular o controle social; 8. Ampliar a divulgação de resultados da gestão pública e das ações de controle; 9. Atuar em cooperação com órgãos públicos e com a rede de controle; 10. Intensificar o relacionamento com o Congresso Nacional e a sociedade; 11. Reduzir o tempo de apreciação de processos; 12. Atuar de forma seletiva em áreas de risco e relevância; 13. Aperfeiçoar a estrutura legal e normativa de suporte ao controle externo; 14. Aperfeiçoar instrumentos de controle e processos de trabalho; 15. Ampliar o uso de tecnologia da informação nas ações de controle; <p style="text-align: center;">Perspectiva de Pessoas e Inovação</p> <ol style="list-style-type: none"> 16. Desenvolver competências gerenciais e profissionais; 17. Otimizar a utilização do conhecimento organizacional; 18. Promover a motivação e o comprometimento; 19. Desenvolver cultura orientada a resultados; 20. Modernizar as práticas de gestão de pessoas; <p style="text-align: center;">Perspectiva de Orçamento e Logística</p> <ol style="list-style-type: none"> 21. Assegurar adequado suporte logístico às necessidades do TCU; 22. Assegurar recursos orçamentários para adequado funcionamento e modernização do TCU.
<p>Estratégias</p>	<p style="text-align: center;">-</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ampliar e aprimorar o uso da tecnologia da informação; 2. Adotar postura proativa que contribua para o aperfeiçoamento de normativos relativos à administração pública e ao exercício do controle externo; 3. Fortalecer parcerias do TCU com demais órgãos públicos; 4. Fortalecer as ações de controle voltadas para melhoria do desempenho da gestão pública; 5. Gerenciar a imagem institucional e o diálogo público; 6. Estimular o controle social; 7. Desenvolver política de gestão do conhecimento; 8. Aperfeiçoar o sistema de planejamento e gestão do TCU; 9. Aperfeiçoar os processos de trabalho do TCU; 10. Assegurar elevado nível de satisfação dos servidores do TCU. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aperfeiçoar o processo de identificação e divulgação dos resultados das ações de controle e das melhores práticas da administração pública; 2. Ampliar e aprimorar o Diálogo Público com a sociedade, gestores públicos e o Congresso Nacional; 3. Estimular e facilitar os procedimentos de denúncia e de captação de informações junto a servidores públicos, conselhos sociais e sociedade; 4. Ampliar e facilitar o acesso e a compreensão às informações sobre a gestão pública; 5. Aperfeiçoar, aplicar e avaliar metodologias de priorização das ações de controle; 6. Melhorar o atendimento às demandas do Congresso Nacional quanto ao tempo e à qualidade das respostas; 7. Definir e implantar ações que contribuam para o aperfeiçoamento da administração pública e da legislação que a rege; 8. Promover o intercâmbio de informações, conhecimentos e metodologias de trabalho e a realização de trabalhos conjuntos com órgãos públicos e entidades que subsidiem o exercício do controle; 9. Utilizar, de forma sistemática, informações constantes das bases de dados de órgãos e entidades públicas; 10. Atuar proativamente no aperfeiçoamento da legislação de suporte ao controle externo; 11. Mapear e racionalizar os principais processos de trabalho do TCU; 12. Disseminar o uso de TI para apoio ao controle externo; 13. Aperfeiçoar o processo de capacitação gerencial e profissional; 14. Assegurar a qualidade das informações das bases de dados corporativas do TCU; 15. Implantar modelo de gestão por competências; 16. Estruturar práticas de gestão do conhecimento; 17. Aprimorar sistemática para promoção de saúde e qualidade de vida no trabalho; 18. Aprimorar processo de gestão do desempenho por resultados; 19. Instituir e implantar política de gestão de pessoas; 20. Compatibilizar o orçamento anual com o planejamento estratégico; 21. Definir e implantar gestão de contratos e planos de aquisição e manutenção; 22. Definir e implantar plano de sustentabilidade.

Apêndice C – Resultados agrupados por categoria

Resultados dos PETs por categoria												
Tema	Período											
	1994-1998	1999-2002				2003-2005			2006-2010			
		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Estrutura, modernização administrativa e planejamento	<ul style="list-style-type: none"> Instituído o Plano de Atividades de Coordenação e Supervisão das ações das Unidades da Secretaria do TCU. Criação da Coordenação -Geral do TCU. 	<ul style="list-style-type: none"> Aprovação o Guia de Referência do Sistema de Planejamento do TCU. 	<ul style="list-style-type: none"> Aquisição do GPD. Realização de auto-avaliação institucional. Confecção de material para divulgação do PE. Promoção do ISC e SEPLOM e a Secretaria de TI a unidades estratégicas, subordinadas diretamente à Presidência. 	<ul style="list-style-type: none"> Início do Projeto de Desenvolvimento Profissional de Auditoria - PDPA. Início do Projeto de Auditoria da Tecnologia da Informação. 	<ul style="list-style-type: none"> Publicação do Manual de Gestão de Projetos. Consolidação do Sistema de Planejamento e Gestão. Elaboração das matrizes e roteiros de auditoria. 	<ul style="list-style-type: none"> Aumento no foco da qualidade das auditorias, ênfase no Planejamento e na utilização de papéis de trabalho. Aprovação do Roteiro de Auditoria de Conformidade 	<ul style="list-style-type: none"> Início do mapeamento de processos, métodos e técnicas. 	<ul style="list-style-type: none"> Reformatação do Relatório de Gestão, atendendo aos critérios da Gespública. Instituição do projeto Instrução Eletrônica Simplificada de Contas. 	<ul style="list-style-type: none"> Mudança das diretrizes anuais (alinhamento com o BSC). 	<ul style="list-style-type: none"> Utilização do Sisplan, para controle das ações dos planos do Tribunal e das suas unidades. Conclusão dos projetos Sisjur e PPP. Acompanhamento de projetos através do "Modelo Farol", com foco no cronograma. Início do projeto "Segedam sem papel". <ul style="list-style-type: none"> Plano Estratégico da SEGEDAM. 		<ul style="list-style-type: none"> Programa Pacto por Resultados. Início do Projeto Pitágoras. Início do projeto Processo Eletrônico.
Gestão de Pessoas	<ul style="list-style-type: none"> Aplicação do Programa de Avaliação de Desempenho, posteriormente o Sistema de Avaliação de Desempenho - SAD. 	<ul style="list-style-type: none"> Entregue ao Congresso Projeto de Plano de Carreiras dos servidores do Tribunal. 	<ul style="list-style-type: none"> Flexibilização da jornada de trabalho. Implementação do Sistema de Gestão Integrada do Desempenho dos Servidores do Tribunal de Contas da União – GID. 	<ul style="list-style-type: none"> Criação de gratificação aliada ao desempenho. Criação de Grupo de trabalho para coordenar e implementar ações do Programa de Valorização do Servidor. Instituição do Banco de Horas. Criação do Canal Aberto dos servidores 	<ul style="list-style-type: none"> Criação do Grupo de Valorização do Servidor. 	<ul style="list-style-type: none"> Realização de pesquisa de satisfação dos servidores. 	<ul style="list-style-type: none"> Instituição do Projeto Atena de gestão por competências Projeto de Atualização da Administração de Recursos Humanos no TCU – Atuar. Pesquisa de satisfação dos servidores. 	<ul style="list-style-type: none"> Instituição do Projeto Pessoa. 	<ul style="list-style-type: none"> Substituição da "Pesquisa de Satisfação do Servidor" pela "Avaliação do Bem-Estar do Profissional. Contratação de consultoria externa para desenvolver, especificar e implantar modelo de gestão de 	<ul style="list-style-type: none"> Central de Atendimento ao Servidor (CAS), para prestar informações aos servidores sobre Gestão de Pessoas. Realizada Pesquisa de Clima Organizacional, com fusão entre os questionários de Auto-Avaliação da 		<ul style="list-style-type: none"> Criação de funções específicas para Especialistas Sênior. Projeto Reconhe-ser.

				com a Presidência.					clima organizacional no TCU.	Gestão e de Avaliação do Bem-Estar.		
Gestão do Conhecimento e Educação	<ul style="list-style-type: none"> Organização definitiva do Instituto Serzedello Corrêa, revisão das práticas de treinamento e fomento a treinamentos externos, inclusive Pós Graduação. 	<ul style="list-style-type: none"> Comissão de Desenvolvimento Pedagógico, com o objetivo de criar o Plano de Desenvolvimento Pedagógico do Curso de Formação de Instrutores do TCU. 	<ul style="list-style-type: none"> Grupo de trabalho para definição de políticas e diretrizes da educação à distância no TCU. Treinamento na metodologia PDCA. 	<ul style="list-style-type: none"> Revisão da política de treinamento e desenvolvimento de competências do ISC. Credenciamento do ISC junto ao MEC para ministrar cursos de Pós Graduação lato sensu. 		<ul style="list-style-type: none"> Bolsa para Pós-Graduação dos servidores dos Estados (antes só realizados em Brasília). 		<ul style="list-style-type: none"> Instituição do Projeto Pégaso de Educação à Distância. 		<ul style="list-style-type: none"> Reformulação do ISC para operar em estrutura matricial. 		
Tecnologia da Informação	<ul style="list-style-type: none"> Informatização do controle (instituição do Comitê de Informática) e investimentos em infraestrutura de redes de dados. Criação de grupo de trabalho encarregado do PDTI. 	<ul style="list-style-type: none"> Grupo de Trabalho com a finalidade de apoiar a Secretaria de Informática no desenvolvimento e implementação de sistema de informatizado de contas e auditoria. 					<ul style="list-style-type: none"> Instituição do Projeto Sinergia, uma base de dados gerenciais dos sistemas corporativos do Tribunal. Criação do Projeto Síntese (integração de dados com as redes da administração pública). 			<ul style="list-style-type: none"> 160 produtos catalogados. Realizadas as ações referentes à governança de TI em três principais vertentes: realização de diagnóstico de maturidade, modelagem e melhoria de processos de trabalho do TCU. 		
Clima, cultura e qualidade	<ul style="list-style-type: none"> Instituição do Programa de Qualidade no Tribunal de Contas da União - QTCU e do ambiente de 5S. 	<ul style="list-style-type: none"> Adesão ao Programa de Qualidade e Participação da Administração Pública – QPAP. Instituição do Fórum Estratégico e do Comitê Gestor do Programa de 	<ul style="list-style-type: none"> Transformação do relatório de Gestão, agrupando ações conforme o PQSP (antigo QPAP); Disponibilização da Página do Programa de Qualidade na 		<ul style="list-style-type: none"> Elaboração das matrizes e roteiros de auditoria. 	<ul style="list-style-type: none"> Aumento no foco da qualidade das auditorias, ênfase no Planejamento e na utilização de papéis de trabalho. 		<ul style="list-style-type: none"> Foco na materialidade e das fiscalizações 		<ul style="list-style-type: none"> Programa Gerente.com, para gerenciamento e solução de conflitos. Aprovado Código de Ética dos servidores. 		

		Qualidade e Participação do TCU.	intranet do Tribunal.									
Relacionamento com o cliente e publicações	<ul style="list-style-type: none"> • Criação do Manual de Auditoria do TCU. • Instituição do Comitê Técnico de Auxílio ao Congresso Nacional (desencadeou uma série de ações, entre elas a auditoria no processo de privatização da Companhia Vale do Rio Doce). • Tratamento de comunicados de irregularidades, por Deputados e Senadores, como representação. • Divulgação dos dados relativos ao Tribunal da Internet e viabilização, também via Internet, de acesso a sistemas afetos a atividade do Tribunal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Publicação Informativo TCU. • Portal Contas Públicas na Internet. 	<ul style="list-style-type: none"> • Firmado convênio com a Radiobrás para definição de tempo no programa Voz do Brasil e disponibilização de telefone 0800 para canal com o cliente. • Criação do sistema Push de acompanhamento de processos e emissão de certidões via Internet. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reformulação do SAC na Internet. 	<ul style="list-style-type: none"> • Redução de 60% no tempo de atendimento das solicitações do Congresso Nacional. • 26 eventos do Diálogo Público. • Início da realização dos seminários "Diálogo Público" (aproximação com órgãos governamentais e gestores). • Elaboração de cartilhas e manuais de Gestão Pública. 	<ul style="list-style-type: none"> • 31 eventos do Diálogo Público. • Instituição da Ouvidoria. • Redução de 60% do tempo de atendimento às solicitações do Congresso. 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituição do projeto Atendimento ao Congresso Nacional (Parlamentar) • Apresentação de resultados em forma de custo x benefício, quebrando a lógica de resultados por processo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Apresentação de dados referentes a benefícios gerados aos usuários, quebrando a lógica de processos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborado e aprovado o Plano de Comunicação do TCU. • Pesquisa de satisfação com o usuário, atingindo 95%. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporação do projeto Diálogo Público ao Tribunal, com recursos do orçamento. • Programa a TCU em Ação e Interprogramas TCU Cidadão, e-TCU e Programa de visitação monitorada ao TCU. • Início do Projeto TCU na Mídia. • Criação do Programa de Identidade Visual do TCU. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diálogo Público, com 14237 gestores capacitados. 	
Parcerias	<ul style="list-style-type: none"> • Integração da base de dados através de acordos com outras unidades de controle e 	<ul style="list-style-type: none"> • Proposta de regulamentação do intercâmbio técnico com instituições 		<ul style="list-style-type: none"> • Empréstimo com o BID, para financiamento de projeto de modernização do Tribunal e 	<ul style="list-style-type: none"> • Convênio com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, 			<ul style="list-style-type: none"> • Visitas de outras instituições ao Tribunal para exercício de benchmarking 	<ul style="list-style-type: none"> • Recebimento de outros órgãos públicos para benchmarking. 		<ul style="list-style-type: none"> • Criação da Rede de Controle da Gestão Pública (combate à corrupção e 	

	<p>órgãos públicos dos três poderes e esferas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acordos de cooperação com entidades internacionais e composição de organismos internacionais de auditoria (OLACEFS e INTOSA). 	<p>do controle de outros países.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Convênio do ISC com o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, no valor de R\$ 300 mil, para eventos de capacitação. 		do controle externo.		funcionando como intermediador entre o TCU e as empresas de consultoria especializadas, para consecução do Projeto BID.			g.			desvio de dinheiros públicos - adesão de 20 Estados).
Atuação		<ul style="list-style-type: none"> • Definição de estratégia para provocar maior presença do Tribunal nos órgãos repassadores de recursos federais e nos entes incumbidos da execução nos níveis estadual e municipal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituição de 04 secretarias especializadas (controlar os gastos do governo com obras públicas, pagamento de pessoal e acompanhamento dos programas de governo e dos processos de desestatização). 							<ul style="list-style-type: none"> • Acordo firmado com o Conselho Nacional de Justiça - CJN, para fiscalizar o Poder Judiciário em todos os Estados. • Projeto Áquila. 	<ul style="list-style-type: none"> • Identificação das 108 rupturas que impactavam o funcionamento do Tribunal, através do Projeto Áquila. 	
Outros		<ul style="list-style-type: none"> • Introdução da Meta do PPA. 	<ul style="list-style-type: none"> • Adoção da Matriz de Risco Simplificada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Início da abordagem de gestão de projetos. 			<ul style="list-style-type: none"> • Participação do Prêmio Nacional da Gestão Pública, recebendo a Faixa Prata. 		<ul style="list-style-type: none"> • Início do programa de liderança e gestão sustentável. 	<ul style="list-style-type: none"> • Recebimento da medalha Voluntários da Rede Nacional da Gestão Pública, do Gespública. 		

Apêndice D - Entrevista Complementar

1) Entre pequeno, médio e alto, qual foi o grau de envolvimento da Alta Administração do Tribunal nos Planejamentos Estratégicos? Houve variação dessa participação, entre um ou outro PE?

A participação da alta administração é total. Apesar de o Presidente dar apenas o direcionamento (diretrizes) sua participação é efetiva. No que diz respeito aos secretários, eles são altamente participativos. Os servidores são convidados a participar, mas infelizmente não há o grau de participação que gostaríamos.

2) O Tribunal é Órgão de previsão constitucional. Essa proteção legal desestimula a Alta Administração e os demais colaboradores a considerarem ameaças externas?

Em hipótese alguma. Uma das grandes preocupações do TCU é justamente a ameaça externa. Dessa forma, em todos os planos do TCU, estratégico, tático e operacional são levadas em considerações todas as variáveis externas.

3) Percebe-se que alguns Planos Estratégicos foram reformulados antes do seu término. A que isso pode ser atribuído?

Apesar de ter um horizonte temporal pré-determinado o planejamento não é estático, caso contrário funcionaria como uma amarra à administração. Assim, entendemos que, quando necessário, ajustes devem ser realizados seja no plano de longo, de médio ou de curto prazo.

4) Como se deu a participação dos colaboradores nos Planejamentos Estratégicos (seminários, workshops, grupos focais etc)? Houve resistência? Como ela foi superada?

Mesmo que o senso comum defina a resistência como um aspecto ruim ao planejamento, ela assume papel fundamental no gerenciamento da mudança, pois sem ela tenderíamos a aceitar facilmente as variações e, o pior sem a devida reflexão, o que ensejaria em diversas organizações um clima de caos.

Ao iniciarmos um processo de planejamento devemos estar conscientes de que estamos iniciando um processo de mudança e que teremos os mais diversos tipos de comportamentos das pessoas, nas mais diversas situações, desde a rebeldia ou desistência, passando pela obediência voluntária, até o entusiasmo criativo.

Então, como gestores da mudança, devemos estar preparados para todas as situações apresentadas. No caso específico do TCU, procuramos trabalhar a questão da comunicação e da participação como aspectos fundamentais ao

rompimento de barreiras, pois acreditamos que quando o colaborador vê a si mesmo como co-participante do processo, a resistência diminui.

Para tanto todos são convidados a participar do processo por meio diversos: workshops (um pouco mais voltado para a alta e média gerência), comunicação interna, resposta a formulários encaminhados por e-mail, e atualmente, disponibilização de espaço para que o servidor apresente sugestões de melhoria para a organização.

A participação de colaboradores de diferentes níveis no processo de formulação da estratégia organizacional é adotada como forma de tornar o processo mais interativo e contínuo, estimulando a comunicação, o aprendizado e o comprometimento.

5) Pode-se afirmar que o PE no TCU causou mudança da cultura organizacional?

Sim. O planejamento de longo prazo, materializado no plano estratégico, dá o direcionamento a todas as ações subsequentes. Trata-se de um processo no qual se busca o conhecimento da organização e de seu ambiente externo. Confere maior racionalidade às ações da instituição no alcance da sua visão de futuro e no cumprimento da sua missão institucional.

O planejamento tem por objetivo o desenvolvimento de processos, técnicas e atitudes administrativas que possibilitem reduzir a incerteza envolvida no processo decisório e, conseqüentemente, aumentar a probabilidade de alcance dos objetivos e desafios estabelecidos para a organização, maximizando resultados e minimizando deficiências.

6) Houve participação de terceiros (empresas de consultoria, gestores de outros órgãos públicos) na elaboração dos Planos Estratégicos? Em caso positivo, como foi essa experiência?

Nos últimos planos não. No atual estamos tendo a colaboração de uma empresa de consultoria que está nos ajudando, por meio de treinamento, em cenários prospectivos. Porém ainda não tivemos o resultado final do projeto.

7) Algumas organizações públicas sem experiência prática no Planejamento Estratégico, como o Ministério Público do DF, têm iniciado seu uso já com a adoção do BSC. O TCU, em contrapartida, iniciou o Planejamento Estratégico sem uma metodologia específica, e ao longo dos anos foi incorporando ferramentas de gestão, conforme seu surgimento no Mercado. Essa evolução orgânica do PE do TCU representa um diferencial para a instituição?

A definição de uma metodologia e o próprio amadurecimento organizacional são aspectos fundamentais para o sucesso do planejamento. Não adianta você estar bem servido metodologicamente e não estar preparado para tanto. Como dizem: “É necessário um canhão para matar uma formiga?”.

No caso do Tribunal de Contas da União a incorporação de ferramentas ao logo dos anos bem como sua “experimentação” e, em alguns casos, descarte, foi fundamental para o amadurecimento da organização e de seu processo de planejamento. Entendemos assim, que essa evolução representou realmente um diferencial para a organização.

8) Que dificuldades buscou-se superar com a adoção do BSC? Os resultados foram alcançados?

O TCU utiliza para a elaboração dos planos táticos o Gerenciamento pelas Diretrizes (GPD). Como o TCU já vinha de planos estratégicos anteriores em que não tinham uma vinculação com os planos táticos, precisávamos de uma metodologia que aceitasse o GPD e congregasse o plano de longo prazo.

A solução encontrada, à época, foi utilizar um modelo híbrido que pudesse satisfazer as necessidades da organização, ou seja, a construção de um modelo que congregasse o GPD e o longo prazo.

Então resolvemos utilizar o GPD e o BSC, com base em um estudo realizado por uma mestrandia em Santa Catarina que propunha a utilização conjunta das duas metodologias.

Os principais ganhos de uma organização com a adoção do Balanced Scorecard são: alinhamento, foco e comunicação. No caso do TCU conseguimos estabelecer foco, definir mais claramente nossas prioridades e, principalmente, comunicá-las, pois o mapa estratégico apresenta-se como excelente ferramenta de comunicação da estratégia.

9) O que motivou a adoção do planejamento por cenários prospectivos no Planejamento Estratégico do TCU?

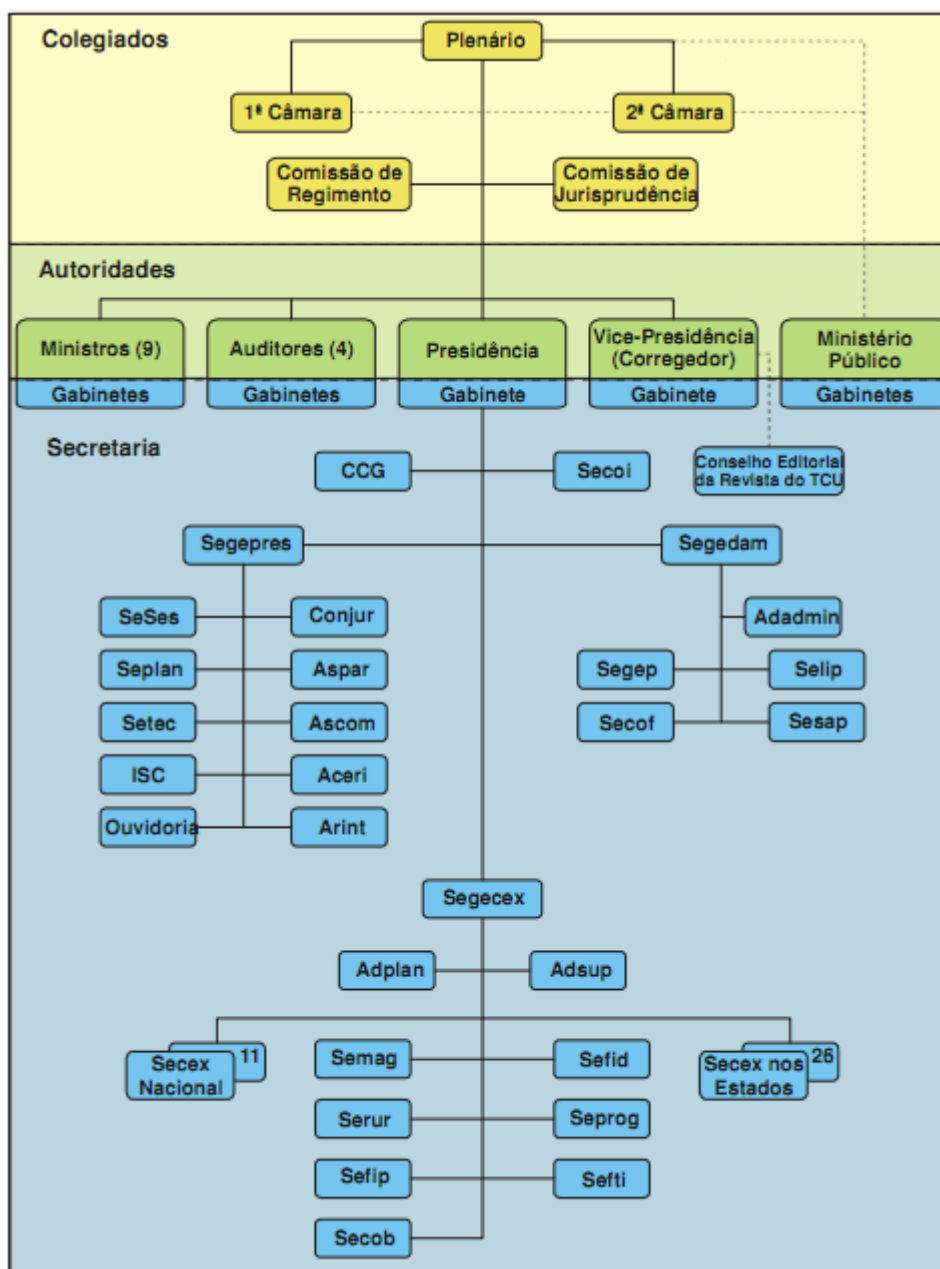
As organizações em geral, assim como as instituições públicas sempre planejam olhando para o passado e para os resultados pretéritos. Cenários constituem importante ferramenta para considerar o futuro no campo estratégico.

Segundo a metodologia, o objetivo da ferramenta de cenários é tomar decisões estratégicas que sejam aceitáveis para todas as situações futuras possíveis. Não importa o resultado futuro, a organização terá mais chances de estar preparada para ele e possivelmente influenciá-lo se trabalhou e pensou seriamente sobre cenários.

Assim, a metodologia foi adota pelo TCU como ferramenta para melhorar o processo de planejamento e definição de estratégias, bem como identificar elementos para melhorar o processo decisório, pois embora a prospectiva não se proponha eliminar incertezas, aponta meios de reduzi-las, possibilitando tomadas de decisão fundamentadas em aspectos futuros e não simplesmente em histórico passado.

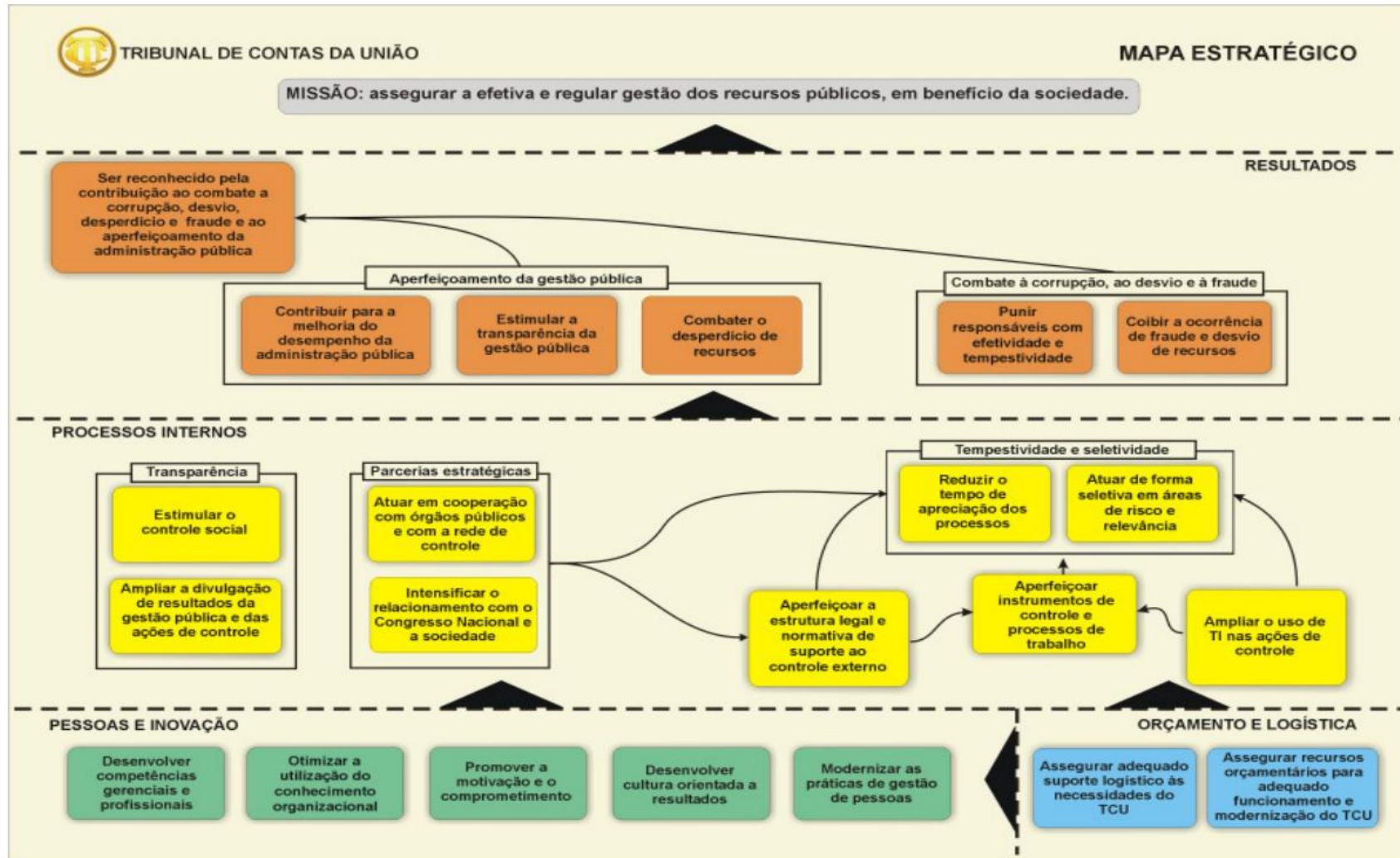
ANEXOS

Anexo 01 – Organograma do Tribunal de Contas da União



Fonte: TCU (2009)

Anexo 02 - Mapa Estratégico do TCU



Fonte: TCU (2006)

ANEXO 03 - Matriz de Correlação do PET 2006-2010

Matriz de Correlação

INICIATIVAS ESTRATÉGICAS	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS															
	Estimular o controle social	Ampliar a divulgação de resultados da gestão pública e das ações de controle	Atuar em cooperação com órgãos públicos e com a rede de controle	Intensificar o relacionamento com o Congresso Nacional e a sociedade	Reduzir o tempo de apreciação dos processos	Atuar de forma seletiva em áreas de risco e relevância	Aperfeiçoar a estrutura legal e normativa de suporte ao controle externo	Aperfeiçoar instrumentos de controle e processos de trabalho	Ampliar o uso de TI nas ações de controle	Desenvolver competências gerenciais e profissionais	Otimizar a utilização do conhecimento organizacional	Promover a motivação e o comprometimento	Desenvolver cultura orientada a resultados	Modernizar as práticas de gestão de pessoas	Assegurar adequado suporte logístico às necessidades do TCU	Assegurar recursos orçamentários para adequado funcionamento e modernização do TCU
1																
2																
3																
4																
5																
6																
7																
8																
9																
10																
11																
12																
13																
14																
15																
16																
17																
18																
19																
20																
21																
22																

Iniciativas que têm impacto direto no objetivo e contém elementos suficientes para cobrir a lacuna entre a situação atual e a desejada.
 Iniciativas que têm impacto direto no objetivo, mas não contém todos os elementos para cobrir a lacuna entre a situação atual e a desejada.
 Iniciativas que possuem pequena contribuição para o alcance do objetivo.

Fonte: TCU (2006)