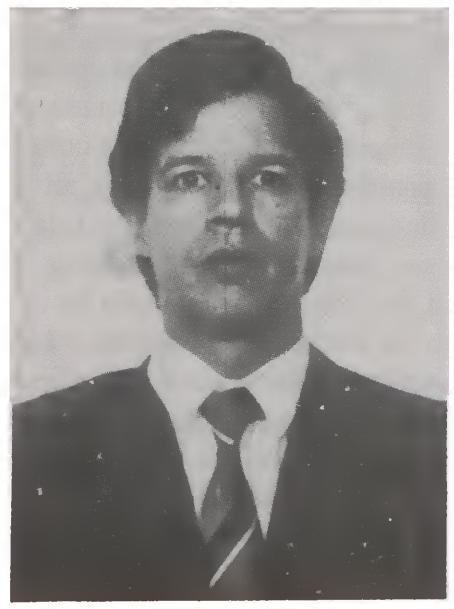
A formulação da missão, políticas, objetivos e estratégias na administração estratégica: um exemplo aplicado a uma empresa estatal ferroviária.

O processo de administração estratégica é composto de um conjunto de atividades e decisões que tem por objetivo estabelecer o posicionamento da empresa face ao seu ambiente. Apesar de conhecido, sua implementação é complexa e requer um elevado grau de comprometimento em todos os níveis da organização para que ele perenize. Essa dificuldade é ainda maior se a administração estratégica é adotada em uma empresa estatal, face às suas peculiaridades e condicionantes. O autor apresenta um exemplo prático de adoção do processo em uma empresa estatal do setor de transportes, notadamente quanto às etapas de formulação da sua missão, políticas, objetivos e estratégias, destacando ainda as suas implicações a nível do planejamento operacional.



Isaias Custódio
Professor Assistente do Depto. de Administração da FEA/USP e Diretor de Planejamento da FEPASA - Ferrovia Paulista S.A.

INTRODUÇÃO

O processo de administração estratégica compreende um conjunto de atividades e decisões, com vistas ao estabelecimento e operacionalização de planos que vão pautar o comportamento da empresa face ao seu ambiente interno e externo.

A metodologia necessária à condução desse processo encontra-se amplamente divulgada na literatura administrativa e, apesar das pequenas diferenças que se possa encontrar entre autores, ela está razoavelmente consolidada.

Já a tomada de decisão nesse contexto estratégico reveste-se de grande complexidade, por ser conduzida dentro de condições de risco e até de incerteza, nem sempre sendo possível uma estruturação maior das variáveis a serem levadas em conta em sua formulação.

Este artigo trata da definição da missão, das grandes diretrizes, objetivos e estratégias no processo de planejamento estratégico das organizações, caracterizando-a como uma seqüência de tomada de decisões dentro desse processo.

De início é abordada a complexidade da tomada de decisões nas organizações, discutindo-se, nesse momento, as suas fases e as dificuldades que a cercam. Em seguida são apresentados os conceitos e etapas básicas do processo de planejamento estratégico. Dentro desse quadro de referência é colocado o papel da missão, grandes políticas, objetivos e estratégias, como decisões tomadas nesse processo e que devem condicionar as ações da empresa, inclusive a nível operacional. Finalizando, com o objetivo de dar ao leitor uma visão prática dos resultados desse processo, é apresentada uma situação real de planejamento em uma empresa pública do setor de transporte ferroviário, onde a formulação de sua missão, políticas básicas, objetivos e estratégias vêm orientando sua ação, tanto a nível estratégico como operacional.

O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÕES

Independentemente do seu nível hierárquico na empresa, o papel principal do Administrador é o de tomar decisões que levem a organização a um ajustamento ou ação pró-ativa em relação a seu meio ambiente, e à alocação de recursos e seu gerenciamento, de acordo com níveis de eficiência e eficácia desejados.

Colocado em termos gerais, o processo de tomada de decisões pode ser resumido nas seguintes etapas:

- diagnóstico dos problemas;
- procura de soluções alternativas;
- análise e comparação dessas alternativas;
- seleção da melhor alternativa; e
- implementação da alternativa escolhida.

Simon (1971) descreve o processo de tomada de decisões racionais como sendo composto basicamente das seguintes fases:

- inteligência;
- *design;* e
- escolha.

A fase de inteligência compreende a descoberta e reconhecimento das situações que exigem uma tomada de decisão.

O *design* diz respeito à descoberta ou concepção dos cursos de ação possíveis para fazer face às situações identificadas.

Na fase da escolha deve-se, a partir de um ou mais critérios, selecionar o curso de ação mais adequado e implementá-lo, completando, assim, o ciclo decisório.

Esses critérios ou parâmetros, por seu turno, podem decorrer, também, de um processo decisório anterior, ou serem frutos de restrições que fogem ao controle do tomador de decisão.

Essas fases são altamente iterativas e cada uma delas de *per si* contém, em si mesma, as três fases.

O grau de complexidade desse processo será tanto maior quanto maior for também a complexidade de se estruturar a decisão dentro das fases apresentadas. Simon procura caracterizar melhor essa questão, classificando as decisões em dois grupos básicos, a saber:

- decisões estruturadas; e
- decisões não-estruturadas.

As decisões estruturadas seriam caracterizadas pela rotina e repetitividade, sendo possível o estabelecimento de um procedimento padrão para fazer face a elas. Este procedimento poderia ser materializado em algum algoritmo ou regra de decisão que estruturasse ou refletisse uma estruturação prévia das três fases apresentadas.

Já as decisões não-programadas seriam caracterizadas pela novidade, não permitindo a estruturação das fases de seu processo, dada a inexistência de referenciais precedentes. Dessa maneira, as decisões, nessa situação, implicariam na repetição das fases de inteligência, *design* e escolha, cada vez que se tornassem necessárias.

Um bom número de decisões nas empresas caem numa faixa intermediária, podendo ser classificadas como decisões semi-estruturadas, à medida que, de uma maneira ou de outra, se consiga estruturar o processo, ao menos em parte, estabelecendo-se guias gerais que norteiem as fases citadas. O modelo desenvolvido por Mintzberg e outros (1976) procura estabelecer uma estrutura para o processo decisório, mesmo no caso de decisões consideradas como não-estruturadas.

Emery (1969), baseando-se na Teoria Estatística da Decisão, caracteriza a tomada de decisão em função do grau de incerteza existente nas condições ambientais que cercam o problema decisório, nas alternativas existentes, e nos resultados que se espera obter da decisão.

Dessa maneira, as decisões poderiam ser classificadas em decisões sob condição de certeza, risco e incerteza. Dentro da situação de certeza o tomador da decisão conhece as condições ambientais que afetarão a decisão, sabe quais as ações alternativas de que dispõe e consegue precisar os ganhos ou resultados de cada alternativa escolhida. Na condição de risco, ele é capaz de, ao menos, estabelecer uma distribuição de probabilidades sobre os possíveis estados da natureza e calcular a probabilidade de que, dado um evento ou conjunto de estados ambientais, chegue a uma decisão que propicie um determinado resultado. Numa situação de incerteza, por outro lado, não é possível conhecer-se nem a distribuição de probabilidades dos possíveis estados am-

bientais e muito menos quais sejam esses estados, tornando impossível, portanto, prognosticar os resultados finais a serem obtidos a partir da decisão.

Os aspectos conceituais apresentados por Simon e Emery permitem visualizar algumas das dificuldades no processo decisório nas organizações e, conseqüentemente, na formulação de seus planos estratégicos.

O PROCESSO DE PLANEJAMENTO

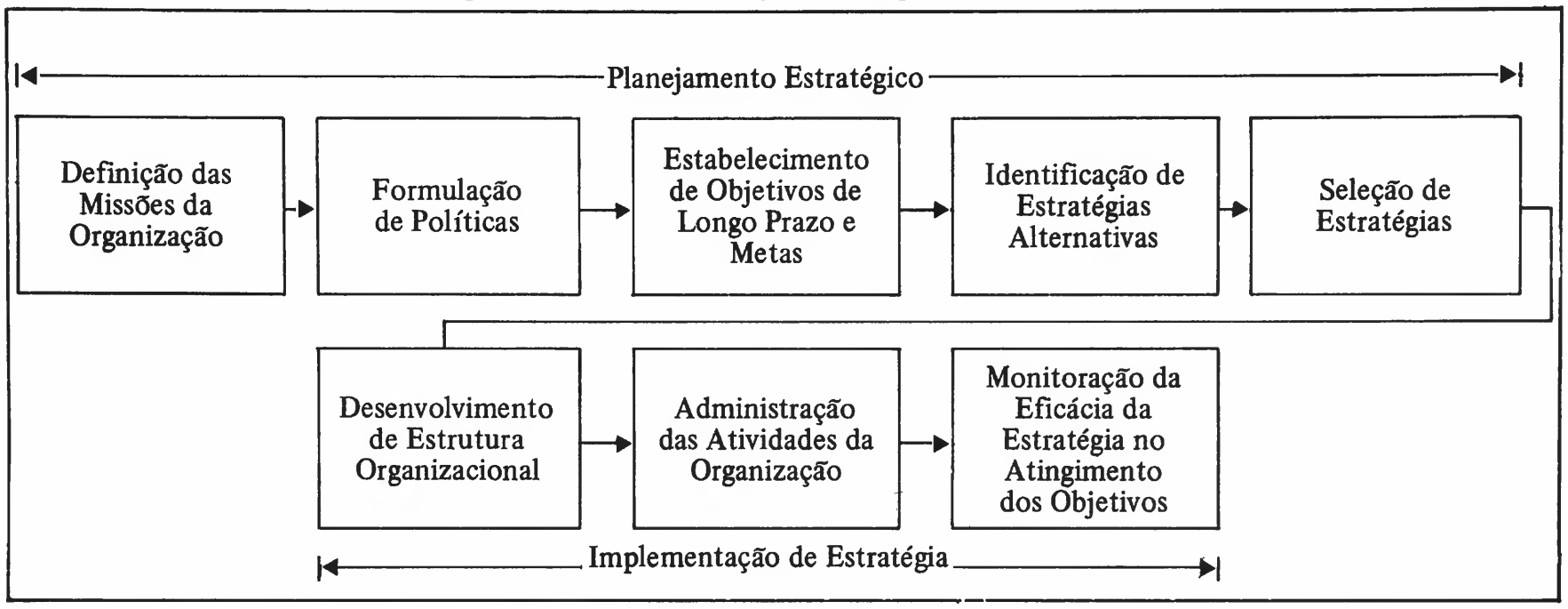
O processo de planejamento pode ser caracterizado como uma tomada de decisões sobre as situações futuras que se espera alcançar.

Tanto no seu nível estratégico como no operacional fazem-se necessárias tomadas de decisão sucessivas, a partir de uma identificação de situações futuras que se pretende atingir, do desenvolvimento de alternativas e de seleção de um ou mais cursos de ação que conduzam aos resultados esperados.

Byars (1984) caracteriza o processo de Administração Estratégica como sendo "a tomada de decisões sobre a direção futura da Organização e à implementação dessas decisões" Dentro desse contexto ele o divide em duas fases: a do planejamento estratégico e a da implementação das estratégias.

O gráfico a seguir, sintetiza a visão do processo de planejamento estratégico e de sua implementação.

Figura 1
O processo de Administração Estratégica (Byars, 1984)



Enquanto que no planejamento estratégico a empresa se defronta com um conjunto de análises e decisões que afetam a sua sobrevivência/crescimento, tendo em vista condições ambientais mais amplas, no planejamento operacional as etapas se concentram mais na busca, alocação e gerenciamento dos recursos para fazer face a um conjunto de objetivos e metas de alcance mais restrito.

Através do planejamento operacional a empresa busca definir um conjunto de planos que integrem o uso dos recursos de maneira a harmonizar as operações entre as várias unidades organizacionais e as funções naturais do negócio que justificam a sua existência.

O orçamento anual da empresa – ou como encara Welsch (1971) – o seu Plano Anual de Lucro, constitui-se num instrumento poderoso para assegurar a elaboração do planejamento operacional, sem perder de vista o contexto estratégico buscado.

A FORMULAÇÃO DA MISSÃO, DAS POLÍTICAS, OBJETIVOS E ESTRATÉGIAS

Conforme destacam Uyterhoeven e outros (1977) a estratégia empresarial pode ser melhor definida através da visão dos propósitos a que ela serve, ou seja, prover direção a coesão à empresa. Através da direção é possível dar a ela a caracterização de sua missão. Por meio da coesão torna-se possível a integração das ações estratégicas das várias unidades de ação da empresa (funções, áreas, filiais etc.), de modo a se obter uma correlação sistêmica entre elas, evitando-se ações otimizadoras eventuais das partes com o prejuízo do todo.

A determinação da missão ou missões da empresa permite estabelecer um parâmetro inicial dentro do qual ela procurará se posicionar em termos estratégicos.

De acordo com Byars, a formulação da missão inclui a fixação tanto de uma filosofia da Organização quanto a da razão de ser do seu negócio.

A filosofia estabelece os valores, crenças e as linhas gerais pelas quais a Organização tem seus negócios conduzidos; através da definição de sua razão de ser, a entidade dá indicações sobre as atividades que ela pretende executar, bem como sobre o tipo de organização que é ou pretende ser.

O estabelecimento da missão caracteriza-se, assim, como uma primeira grande decisão estratégica da Organização, de difícil estruturação e cercada de um alto grau de incerteza.

A formulação das políticas ou diretrizes estratégicas compreende o segundo conjunto de decisões a serem tomadas no processo de planejamento.

Cannon (1968) destaca que as políticas podem ser definidas como linhas gerais de orientação para decisões e ações futuras necessárias à consecução das metas organizacionais. Newman & Warren (1980), de maneira mais resumida, definem as políticas como sendo uma orientação ge-

ral para a ação. Dentro dessa linha de raciocínio uma política pode ser específica ou genérica em suas instruções, lidar com um ou muitos aspectos de um problema, estabelecer limites dentro dos quais a ação será realizada ou especificar os passos para se tomar uma decisão.

Como instrumentos e mesmo parte do processo decisório que são, as políticas têm um papel destacado na execução do processo de planejamento, seja ele estratégico, seja operacional.

A sua formulação tende a refletir não só os parâmetros estabelecidos pela administração da empresa, como também o nível de comprometimento e risco assumido nos caminhos estratégicos e operacionais que se pretenda seguir para o atingimento dos objetivos e metas.

Por decorrerem da missão estabelecida para a Organização, as políticas estratégicas refletem também seus valores e crenças, e servem como guias gerais que destacam a moldura dentro da qual os objetivos e metas serão estabelecidos e as estratégias desenvolvidas e implementadas.

Dessa maneira, as Políticas Estratégicas são formuladas tendo como base mais um processo de refinamento de consenso da Administração sobre esses valores, do que a partir de um mecanismo formal e preciso de elaboração. Elas são refletidas nas operações de todas as unidades organizacionais, facilitando a comunicação entre essas unidades e assegurando a coordenação geral da Organização face às suas missões, objetivos e metas a serem atingidos.

As políticas estratégicas diferem das políticas operacionais no seu alcance e grau de risco assumido, já que para estas últimas, dada a sua condição de reprodução de decisões mais estruturadas e repetitivas, sua elaboração pode seguir um processo mais explícito de identificação dessas decisões. É o caso, por exemplo, da elaboração de uma política de crédito ou de níveis de estoque: a partir da análise da operação das funções financeiras, de compras, ou de produção, pode-se identificar decisões repetitivas que mereçam ser pré-fixadas na forma de uma política.

Bio (1985) fornece um conjunto de pontos de definição de políticas estratégicas, compreendendo: linha de produtos, clientes, canais de distribuição, preços, propaganda e publicidade, pesquisa e desenvolvimento, compra x produção interna, seleção de fornecedores, coordenação entre produção, compras, estoques e vendas, produção, recursos humanos e finanças.

Trewatha & Newport (1982) apresentam uma lista interessante de áreas de definição de políticas, classificadas por funções administrativas (planejamento, organização, direção e controle) e por funções empresariais (marketing, produção, compras, finanças, crédito e pessoal).

A identificação das oportunidades e ameaças ambientais, obtidas a partir da análise dos vários componentes do ecossistema em que a empresa está inserida, fornece-lhe os elementos essenciais para se posicionar quanto às condições favoráveis ou adversas com as quais se defronta para sobreviver e/ou crescer.

A partir da análise interna de seus recursos tecnológicos, materiais, humanos, organizacionais e culturais a empresa volta-se para o seu interior e procura caracterizar os elementos que lhe fornecem uma posição distintiva favorável ou comprometedora para a realização de sua missão.

O estabelecimento dos objetivos, voltados para o atingimento das missões e balizado pelas políticas estratégicas, e o desenvolvimento e a escolha das estratégias mais adequadas completam o processo básico de Planejamento Estratégico.

Para sua implementação podem se fazer necessários rearranjos organizacionais de modo a assegurar a elaboração e execução dos planos específicos de longo prazo de uma forma coordenada e eficaz.

A formulação das políticas operacioanis, a fixação de metas e a elaboração de planos de curto e médio prazo constituem-se em etapas do Planejamento Operacional.

ALGUNS CONDICIONANTES AO PROCESSO DE PLANEJAMENTO NAS EMPRESAS PÚBLICAS

Antes de se discutir a aplicação do processo de formulação de políticas numa empresa ferroviária, convém que se faça previamente um breve comentário sobre o planejamento nas empresas públicas em geral, em especial no que concerne ao ambiente em que elas operam e as influências políticas a que são submetidas.

O processo de planejamento, conforme já destacado anteriormente, constitui-se, antes de tudo, na tomada de decisões de longo alcance que irão afetar a postura estratégica da empresa. Essas decisões, formuladas em um ambiente muitas vezes de incerteza, exigem um grau de mobilização muito grande, bem como a elaboração de planos globais e específicos que cubram, de maneira sistemática, todo um leque de ações a serem implementadas.

Essa força, essa mobilização, se nas empresas privadas é difícil de ser obtida, mais ainda o é nas entidades públicas.

A empresa pública tem, em geral, seu horizonte estratégico limitado muito mais pela execução de empreendimentos de porte, consumidores de recursos, do que por um esforço continuado de mobilização de seus recursos existentes, voltados para ações modernizadoras em termos metodológicos e de postura face ao seu ambiente externo. No plano interno há a predominância, geralmente, da postura burocrática que tende a conduzir a empresa para ações que minimizem o risco, que castrem a inovação. Essa postura tem em parte sua razão de ser, à medida que, às vezes preserva a empresa de ações predatórias e discricionárias, adotadas por administradores transitórios, nem sempre identificados verdadeiramente com a coisa pública, mas sim, com ambições políticas pessoais.

Dessa maneira, a par das naturais indefinições estratégicas, devem ser acrescidos outros fatores que comprometem a operação desse tipo de Organização dentro de padrões predominantemente empresariais; a título apenas de exemplo podem ser citados:

- pressões políticas fortes e difusas, que condicionam a ação de seus adminsitradores e que inibem a elaboração e, principalmente, a implementação de planos estratégicos adequados. Essas pressões acabam se traduzindo numa orientação para resultados visíveis ao grande público ou à classe política, a curto prazo. Quando ocorrem decisões de maior impacto elas se voltam para a realização de grandes obras ou investimentos, nem sempre posicionados como parte de um plano estratégico sistematicamente elaborado
- descontinuidade administrativa, decorrente da rotação periódica de seus administradores, trazendo, como con-

seqüência, uma descontinuidade também em seu processo de planejamento e na caracterização de suas missões, diretrizes, objetivos e estratégias.

Esses fatos, aliados a uma baixa orientação para o mercado (isto é, orientação para marketing), fazem com que seja difícil a consolidação do processo de planejamento estratégico. Apesar de se obter, em alguns casos, resultados que poderiam refletir uma nova postura, em geral, esses ganhos são consumidos rapidamente com a mudança dos administradores.

Para que esse círculo vicioso se rompa faz-se necessário que, antes de tudo, seja alterado o sistema de valores da Organização e que essa mudança seja conduzida de forma intensamente participativa, de modo a assegurar sua compreensão e adesão por parte do corpo permanente de dirigentes, os quais têm mais chances de sobreviver às mudanças políticas de administradores, e de funcionários com espírito inovador, que funcionarão no futuro como questionadores do modelo burocrático-conservador.

É importante, portanto, que o novo sistema de valores esteja embasado em regras coerentemente definidas que, ao mesmo tempo em que assegurem a flexibilidade necessária ao reposicionamento estratégico, tenham também caráter mais permanente, para permitir a continuidade dos planos e ações dentro de uma mesma linha de conduta.

UM EXEMPLO DE FORMULAÇÃO DA MISSÃO, DIRETRIZES ESTRATÉGICAS, OBJETIVOS E ESTRATÉGIAS NUMA EMPRESA ESTATAL FERROVIÁRIA

Caracterização da empresa

Constituída em 1971, como empresa sob controle acionário do Governo do Estado de São Paulo, a partir da fusão de ferrovias privadas desapropriadas e de outras já pertencentes ao Governo, a FEPASA – Ferrovia Paulista S.A., não teve, desde a sua criação, uma preocupação institucional de elaborar e implantar um processo de planejamento estratégico, que permitisse contemplar uma visão mais integrada e de longo prazo de seus objetivos e atividades.

Dadas as características de empresa de capital intensivo, sofrendo desde há alguns anos uma forte concorrência de outros modos de transporte mais ágeis operacional e comercialmente – como o rodoviário – e fortemente depende de recursos e ações governamentais, a empresa teve sua sobrevivência como empresa sadia e eficiente altamente comprometida. A partir de 1983, no entanto, deu-se início a um processo de planejamento que permitisse orientar suas ações estratégicas e operacionais, priorizar melhor a alocação de seus recursos e obter desempenho mais competitivo em seu mercado de atuação.

Em 1985 foi criada uma Diretoria de Planejamento com intuito básico de desenvolver uma metodologia, consolidar e garantir a perenidade desse processo. Dentro de uma filosofia participativa, voltada para a incorporação de metodologia às práticas administrativas e gerenciais da empresa, procurou-se envolver no processo não somente todas as Diretorias, como também seu cropo gerencial, formado por Superintendentes, Gerentes e Chefes de Divisão.

Nos tópicos a seguir serão relatados os resultados desse esforço e as etapas a serem implementadas. Tal relato tem por objetivo ilustrar, em termos práticos, os conceitos e metodologia já apresentados anteriormente, bem como caracterizar as dificuldades que podem ser encontradas na sua adoção em uma empresa pública de porte, complexa, sob forte pressão competitiva e com restrições de natureza institucional.

A missão da empresa

A partir do processo participativo já citado, destilou-se uma definição da *missão* da empresa para servir de balizamento maior dos seus esforços. Essa missão foi explicitada como segue: "Prestar serviços de transporte baseados no modo ferroviário, que atendam a interesses econômicos e sociais"

Esses serviços de transporte foram reunidos em três grandes grupos, a saber:

- carga;
- passageiros de longo percurso;
- passageiros de trem metropolitano.

A formulação da *missão* nos moldes em que foi concebida parte da concepção de que, em primeiro lugar, o campo de atuação da empresa não deve centrar-se exclusivamente no sistema ferroviário de transportes, apesar de sua predomiância como elemento de estruturação de sua ação estratégica.

Em segundo lugar, leva em conta o fato de que em sua ação estratégica deve buscar índices de eficiência e eficácia na execução dos serviços que persistam e que permitam sua auto-sustentação e mesmo expansão, e ao mesmo tempo cumprir sua função delegada ao Poder Público na área de transporte de cunho social.

A sua missão, assim formulada, serve como instrumento de explicitação de uma filosofia de atuação, de seus valores e crenças, ainda que colocada de forma ampla e genérica.

Essa definição, conjugada com uma análise mais profunda de seu papel institucional enquanto empresa pública e voltada para uma política de transporte do Governo do Estado, conduziu à formulação de um conjunto de políticas estratégicas. Essas políticas visam a nortear a posição da empresa tanto ao nível de seu ambiente externo, quanto interno, pautando assim, a explicitação de seus objetivos, metas e estratégias. Elas evidenciam, principalmente, a busca de uma postura empresarial orientada para o mercado, para o relacionamento com o Estado – enquanto poder que concede o direito de exploração do serviço de transporte e enquanto acionista – para a avaliação de seus investimentos, e relacionamento com seus empregados e sindicatos, conforme Quadro 1.

Quadro 1
Diretrizes estratégicas da ferrovia

1. A FEPASA adotará um comportamento antecipativo de ação sobre o ambiente externo e interno.
2. A empresa adotará uma atitude empresarial que incentive e promova a identificação, a inovação e o desenvolvimento dos serviços, antecipando-se à satisfação das necessidades dos clientes e usuários, de forma a criar uma diferenciação nos serviços prestados em relação à concorrência.
3. A FEPASA deve se orientar para as necessidades de seus clientes e usuários, avaliando continuamente seu composto de serviços e estabelecendo mecanismos dinâmicos de comunicação com o mercado.
4. As tarifas devem ser compostas com base na tipologia de serviços prestados, nos seus custos reais e considerando a capacidade de competir no mercado de transportes.
5. A FEPASA deverá aproveitar as vantagens da complementariedade e integração dos transportes de carga e passageiros com outros modos de transporte, assegurando a função estruturadora da ferrovia.
6. A empresa buscará o aumento de volume de seu transporte de carga com seletividade, concentrando esforços nos serviços que:
   – sejam economicamente mais vantajosos;
   – contribuam para uma maior liquidez;
   – tirem proveito da sazonalidade do transporte;
   – otimizem a utilização da capacidade instalada.
7. No que se refere a transporte de passageiros a empresa concentrará esforços nos serviços que assegurem credibilidade e confiabilidade dos usuários, sejam social ou economicamente justificados, promovam a melhoria da imagem da empresa e sejam realizados de acordo com diretrizes e compensações financeiras do Poder Público.
8. A empresa deverá fomentar o desenvolvimento tecnológico de equipamentos e componentes existentes e a adquirir, somando seus esforços aos das organizações congêneres.
9. A empresa deve assegurar sua autonomia de especificação de serviços, equipamentos e componentes a adquirir, de modo a garantir seu desempenho segundo condições técnicas e operacionais previstas e necessárias.
10. A FEPASA deve desenvolver a competência em tecnologias ainda não aplicadas em sua operação, bem como a capacitação e o aprimoramento daquelas em uso.
11. O grau de verticalização das atividades da empresa deve obedecer a critérios econômicos, estratégicos e técnicos.
12. Os dispêndios da empresa devem obedecer os seguintes critérios:
   – recuperação e preservação da capacidade instalada;
   – geração de transportes rentáveis, econômica ou socialmente;
   – maturação a curto prazo;
   – não comprometimento da saúde financeira.
13. Os bens patrimoniais devem ser administrados de modo a assegurar:
   – a sua manutenção em bom estado e a sua integridade durante a vida útil;
   – a alienação e a exploração econômica dos bens não necessários à operação da empresa.
14. Os recursos advindos da alienação e da exploração econômica dos bens definidos como não necessários à operação da empresa devem ser destinados, respectivamente, à realização de investimentos e à manutenção dos equipamentos e instalações.
15. A empresa compatibilizará os recursos para investimentos e custeio aos níveis suportáveis pela economia do Estado.
16. As ações da empresa deverão estar vinculadas ao planejamento global, que dará uma antevisão do seu futuro, subordinando e integrando os planejamentos setoriais através de mecanismos de coordenação, controle e avaliação contínuos.
17. O orçamento e o seu controle devem ser estruturados com base no conceito de Centro de Responsabilidade.
18. A organização da empresa deve institucionalizar as Unidades de Negócios, visando à sua operação, à avaliação de resultados, fluidez de comunicação e estabelecimento de procedimentos.
19. Os sistemas de informação gerencial deverão estar voltados para o planejamento, a execução e o controle das atividades da empresa, e adotar a tecnologia mais atualizada disponível no mercado nacional para atender às necessidades operacionais, táticas e estratégicas.

Conforme pode ser facilmente notado, as diretrizes formuladas procuram abranger todo um leque de questões estratégicas da empresa, que vão desde o seu posicionamento mercadológico ao seu relacionamento com o poder público, cobrindo ainda os aspectos relacionados à sua operação, manutenção, desenvolvimento tecnológico e sistema de gestão.

A identificação das áreas estratégicas, onde far-se-ia necessária a definição de políticas, decorreu de um intenso processo de análise e discussão interna na empresa, tendo como ponto de partida o questionamento da sua posição estratégica no setor de transportes e da sua situação interna.

Foge ao escopo deste artigo a análise dos impactos de cada uma dessas diretrizes no processo global de planejamento implantado. Contudo, deve-se destacar que elas condicionaram a formulação dos objetivos institucionais da empresa, a formulação de estratégias e os planos que estão sendo desenvolvidos e postos em ação.

No Quadro 2 pode ser visualizado o conjunto de objetivos estabelecidos e que devem pautar as etapas seguintes do planejamento. À semelhança das políticas, procuram cobrir toda uma gama de questões que caractericam não somente o negócio em que a FEPASA atua, como sua condição de empresa pública e suas características internas.

Quadro 2
Os grandes objetivos da Fepasa

1. Atingir e manter o equilíbrio econômico dos serviços da empresa, pela lucratividade dos serviços de carga, pela compensação financeira dos serviços de passageiros e pela exploração dos seus ativos não vinculados diretamente à operação ferroviária.
2. Ser competitiva em termos de qualidade de serviço e tarifas, considerando as necessidades dos usuários e clientes.
3. Ter o domínio da tecnologia do sistema de transporte.
4. Manter a disponibilidade dos equipamentos e instalações da empresa para o uso durante toda sua vida útil, evitando-se sua reposição prematura e adequando-os às necessidades dos serviços de transportes da empresa.
5. Institucionalizar o processo de planejamento participativo como forma de garantia de continuidade da empresa de acordo com sua missão e visando a estimular seu senso de defesa.
6. Assegurar na empresa a delegação de autoridade, a definição de responsabilidade e a avaliação segundo desempenho e resultados.
7. Desenvolver programas de modernização administrativa e operacional com apoio nos recursos de informática.
8. Possuir um quadro de pessoal caracterizado pela capacitação técnica e administrativa e remunerado de modo compatível com o mercado de trabalho.
9. Basear o relacionamento com as entidades de classe no respeito mútuo e na situação econômica presente e futura da empresa.
10. Estabelecer e manter acordos formais com o Governo do Estado de São Paulo, definindo claramente as partes.

Uma vez delineados a missão, as grandes políticas e objetivos, partiu-se para a formulação de um novo conjunto de decisões, que são as Estratégias, a serem implementadas através de planos específicos.

O Quadro 3 apresenta alguns exemplos de estratégias definidas, bem como de planos que foram ou estão sendo elaborados. Eles estão vinculados a metas específicas voltadas para a implementação das estratégias definidas e em consonância com os objetivos e diretrizes.

Quadro 3
Estratégias e planos associados – alguns exemplos

1. Apoio intensivo a clientes através de: – atuação direta e permanente junto aos clientes atuais e potenciais. – assistência técnica na implantação/expansão de terminais. – assistência técnica para a viabilização/resolução de seus problemas de transportes.	• Logística de transportes • Terminais intermodais • Terminais especializados em parceria. • Reorganização da área comercial e de operação, com a criação da função da Engenharia de Transporte e de Engenharia de Produto.
2. Apurar o nível de satisfação dos usuários/clientes quanto aos serviços a eles prestados.	• Reorganização das áreas responsáveis pelas funções de marketing e comercial. • Pesquisas de marketing junto a clientes e usuários.
3. Incentivar o envolvimento de terceiros no investimento em equipamentos e instalações e na prestação de serviços complementares à operação da empresa.	• Terminais especializados em parceria com clientes.
4. Implantação de programa de treinamento, motivação e capacitação do pessoal interno, voltado para o atendimento do cliente.	• Plano de desenvolvimento gerencial.
5. Comportamento antecipativo na captação de recursos que viabilizem os planos e programas junto a organismos de financiamento e aos Governos.	• Desenvolvimento e implantação de Orçamentos-Programas. • Plano de recuperação e modernização da Ferrovia (1985-1990).
6. Exploração da descentralização de sistemas de informação, orientação para formalização das Unidades de Negócio e priorização dos sistemas voltados para a operação dos transportes.	• Plano da microinformática • Plano de informática orientada para sistemas distribuídos e operados *on-line* • Revisão dos sistemas contábeis e de custos para viabilização das Unidades de Negócio. • Plano de transportes, desenvolvido dentro de uma nova metodologia. • Reestruturação organizacional.
7. Atualização da manutenção postergada, considerando-se a possibilidade de serviços de terceiros.	• Plano de Recuperação e de Modernização da Ferrovia (1985-1990). • Plano de recuperação de locomotivas e vagões. • Orçamento – Programa (1986)
8. Saneamento econômico-financeiro da empresa e segregação das atividades não relacionadas diretamente à operação do negócio básico da empresa.	• Plano de saneamento da empresa. • Reestruturação organizacional.

A nível de planejamento operacional ou de curto prazo, a missão, as diretrizes e objetivos também servem de parâmetros balizadores com a adoção de uma nova metodologia de elaboração do orçamento da empresa.

Em 1985 foi desenvolvida uma metodologia de Orçamento-Programa, vinculando os objetivos e metas anuais da empresa a programas e projetos, dentro do quadro de referência estratégico elaborado e aprovado.

Para assegurar essa compatibilização foi criado e se encontra em operação, um Comitê Permanente de Orçamento, formado por representantes de alto nível de cada uma das Diretorias e presidido pelo Diretor de Planejamento que se incumbe de analisar, revisar e recomendar o Orçamento Anual da empresa, bem como propor medidas e políticas operacionais que levem ao ajustamento do Plano Anual ao Planejamento Estratégico.

Dentro da mesma orientação, a empresa está passando por uma reformulação organizacional que visa a contribuir para a viabilização de sua Administração Estratégica e que permita a perenização desse esforço. A nova estrutura deverá operacionalizar o conceito de Unidades de Negócios, permitindo uma maior transparência sobre os serviços prestados e seus custos, um melhor direcionamento para o mercado e, sobretudo, a elaboração de planos estratégicos mais orientados para as características desses serviços e mercados.

CONCLUSÕES

O processo de formulação da missão, das grandes políticas, objetivos e estratégias de qualquer organização constitui-se em elemento essencial na elaboração do seu Planejamento Estratégico.

Ele envolve o estabelecimento de um conjunto de afirmações e decisões sobre o destino da empresa e pode, portanto, ser caracterizado como uma sucessão de tomadas de decisão, em condições de risco e até de incerteza, dentro de um contexto nem sempre estruturado.

Além disso, vale ressaltar que, obviamente, o mecanismo desse processo não é tão linear e muito menos de fácil implantação.

A consolidação da metodologia de planejamento, bem como das definições decorrentes da sua operacionalização, implica numa mudança de mentalidade e de postura na empresa, e exige um esforço continuado e persistente para que ele se incorpore na cultura e nos valores da organização, garantindo, assim, sua perenização administrativa, como sua aceitação em todos os níveis decisoriais.

Neste artigo procurou-se descrever os resultados desse processo aplicado a uma empresa ferroviária paulista.

Foi destacado especialmente o papel dos objetivos e das grandes diretrizes na elaboração do Planejamento Estratégico, bem como a conseqüência de sua formulação nas etapas subseqüentes do processo.

Numa empresa pública, infelizmente, a dificuldade de implantação do processo é agravada por alguns fatores adicionais tais como: influência política acentuada, pressão para resultados de curto prazo nem sempre contemplando uma visão estratégica mais ampla, descontinuidade administrativa e, em geral, uma forte cultura interna na empresa, resistente a uma postura empresarial inovadora.

No caso em questão, os esforços visando à adoção dessa metodologia são recentes e sua consolidação tem sido buscada através da participação do corpo gerencial da empresa, menos sujeito a mudanças com alterações a nível de Diretoria. Espera-se com isso que as decisões estratégicas, tão importantes à orientação de uma grande empresa para o longo prazo, permaneçam e conduzam-na a uma situação de maior eficiência e eficácia, tão necessária a qualquer organização e, mais ainda, a uma empresa que tem como acionista, num regime democrático, em última análise, toda a Sociedade que paga duplamente por sua existência: através dos impostos que o Estado arrecada e pela utilização dos serviços prestados.

BIBLIOGRAFIA

BIO, Sérgio R. – **Sistema de informação – um enfoque gerencial.** São Paulo, Editora Atlas, 1985.

BYARS, Lloyd L. – **Strategic management – planing and implementation.** New York, Harper & Row Publishers, 1984.

CANNON, G.T. – **Business Strategy and policy.** New York, Hartcourt, Brace and World Inc., 1968.

EMERY, James C. – **Organizational planning and control systems theory and technology.** New York, The MacMillan Company, 1969.

NEWMAN, William H. &WARREN, Kirby – **Administração avançada – conceitos, comportamentos e práticas no processo administrativos.** São Paulo, Editora Atlas, 1980.

NICKOFF. D. Daril – **Railroad management.** Massachusetts, D. C. Heath on Company, 1976.

SIMON, Herbert – **The new science of management decision.** New York, Harper & Row Publishers, 1960.

THEWATHA, Robert L. & NEWPORT, M. Gene – **Administração – funções e comportamento.** São Paulo, Saraiva, 1978.

UYTERHOEVEN, Hugo E.R. et alii – **Strategy and organization – texts and cases in general management.** Illinois, Richard D. Irwin, Inc., 1977.

WELSCH, Glenn A. – **Orçamento empresarial.** São Paulo, Editora Atlas, 1971.