

A ADOÇÃO DO MODELO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO: UM ESTUDO DE CASO

Francisco Sobreira Neto*
Flávio Hourneaux Junior**
Edison Fernandes Polo***

RESUMO

Apesar da indiscutível importância do planejamento estratégico em organizações do setor privado, quando se trata de experiências semelhantes em órgãos do setor público brasileiro, os relatos tornam-se mais escassos, com metodologias utilizadas não claramente definidas, geralmente adaptações, não tendo sido formuladas especificamente para a administração pública. Este artigo visa identificar os principais elementos referentes à metodologia do Planejamento Estratégico Situacional (PES), e sua adoção pela Coordenadoria da Administração Tributária (CAT) do Estado de São Paulo. Trata-se de uma pesquisa exploratória com a utilização do método do estudo de caso, tendo sido selecionada uma experiência de destaque na administração pública tributária brasileira, apropriada para o estudo de caso único. São abordados no texto: os principais conceitos da administração estratégica na administração pública; o processo de planejamento estratégico da CAT com a adoção do PES; os principais resultados obtidos; e, finalmente, as conclusões e recomendações pertinentes, dentro do contexto do caso estudado.

ABSTRACT

Despite all the importance of strategic planning in organizations of the private industry, similar experiences described in the public administration context are rare. Furthermore, the methodologies used in these cases are neither clear nor consolidated as they should be, because they are, in general, adaptations from their parallels of the private sector. This article aims at identifying the main elements concerning the Situational Strategic Planning (PES) methodology, and its adoption by the Tributary Administration Coordination (CAT) of the State of São Paulo. It consists of an exploratory study, introducing a notorious experience within the Brazilian tributary administration, which qualifies for a unique case study method. The text investigates: the main aspects of strategic management in the public administration; the process of strategic planning inside CAT with the PES adoption; the main results achieved; and, finally, the conclusions considering the case context.

*Doutorando FEA/USP

**Mestrando FEA/USP

***Prof. FEA/USP

INTRODUÇÃO



Governo recebe do soberano as ordens que dá ao povo e, para que o Estado permaneça em bom equilíbrio, é preciso que, tudo compensado, haja igualdade entre o produto ou o poder do Governo, tomado em si mesmo, e o produto ou potência dos cidadãos, que de um lado são soberanos e de outro, súditos. (Rousseau, 1987:75).

Na sua obra “Do Contrato Social”, Rousseau (1987), de certa forma, já colocava as dificuldades inerentes às atividades do Governo na busca do equilíbrio, da parcimônia, do bem-estar da sociedade como um todo. Muitos anos se passaram desde então e as dificuldades continuam as mesmas, se não aumentaram ainda mais, devido ao extremo dinamismo ao qual a sociedade de hoje está submetida.

Como o Governo pode agir de modo a eliminar ou ao menos reduzir as desigualdades a que a população de uma forma geral estaria sujeita? A administração estratégica utilizada dentro do contexto público emerge, então, como um instrumento de gestão que pode ser utilizado na tentativa de contribuir para o equacionamento e possível resolução desta questão. Wright, Kroll e Parnell (2000) afirmam que, dentre as principais características estratégicas das organizações públicas, destacam-se: o caráter de indispensabilidade da manutenção de uma sociedade civilizada; o necessário suprimento das necessidades básicas da sociedade que não podem ser supridas pelas organizações privadas; e a disponibilidade de produtos e serviços a todos os membros da sociedade.

Já Campos (1998) ressalta que, no Brasil, desde os anos setenta, há todo um movimento voltado para estimular a democratização dos serviços públicos, especificamente da área de saúde. Em algumas experiências, ressalta o autor, graças à utilização de ferramentas de Planejamento Estratégico – no caso, variantes do Planejamento Estratégico Situacional, objeto deste estudo –, vivenciou-se momentos de participação comunitária, no entanto, ainda limitados às Oficinas de Planejamento ou a algum departamento intermediário na hierarquia do setor público.

No entanto, a pesquisa sobre administração estratégica em organizações públicas e sem fins lucrativos de caráter privado, em pleno início de século XXI, ainda se ressentem de mais e melhores estudos. Segundo Wortman (1979), teoria e pesquisa em organizações sem fins lucrativos são um território virtualmente pouco explorado pelos estudiosos de administração estratégica.

Hatten (1982) é um dos primeiros teóricos da administração estratégica que tentaram aplicar conceitos da matéria às áreas públicas ou às organizações sem fins lucrativos, porém com poucos casos práticos e resultados a serem discutidos. De acordo com Schendel e Hofer (1979), esta lacuna teórica e empírica se agrava quando se considera que algumas destas organizações sequer possuem estratégia.

A combinação entre competitividade de mercado e decisões empresariais direciona uma organização para alcançar seus objetivos, pondera Ansoff (1979). Contudo, estas atividades são virtualmente inexistentes em entidades prestadoras de serviços públicos sem objetivo de lucro. Segundo o autor, as organizações públicas têm um poder outorgado pela sociedade para fornecer os serviços necessários à manutenção da infra-estrutura social, os quais não são fornecidos pelo setor privado, tais como saneamento, assistência social, segurança pública, entre outros. Ansoff (1979) ainda afirma que os subsídios recebidos pelas organizações públicas, para a consecução de seus objetivos e competências, desestimulam a atividade estratégica e, por conseguinte, há um estímulo à ineficiência. E que, após a Segunda Grande Guerra Mundial, época caracterizada pela escassez de recursos, as organizações passaram de um ambiente relativamente estável para ambientes de mudanças mais rápidas e de maior competição, necessitando, então, de uma estruturação estratégica de suas administrações.

Gaj (1986), em uma tentativa de sistematização do assunto, coloca que os elementos da estratégica no setor público são: a postura de mudança, o enfoque social, a revisão contínua das finalidades dos órgãos e das organizações, a eficá-

cia do sistema como exigência da comunidade, o desenvolvimento organizacional e a significativa capacidade de administrar conflitos.

Dentro dessa concepção, em termos de estratégias e, também, em relação ao contexto público, é que se encontra a abordagem deste artigo. Primeiramente, trata-se do planejamento estratégico no contexto do setor público, descrevendo alguns conceitos, metodologias e casos de utilizações dos mesmos. Em seguida, faz-se uma explanação do método de Planejamento Estratégico Situacional - PES, que constitui a base teórica utilizada do caso estudado: o processo de planejamento estratégico realizado em uma das principais coordenadorias da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo - Sefaz-SP. Finalmente, são apresentadas as conclusões alcançadas com o estudo de caso.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa tem como fontes primárias informações do programa "CAT 2002", da Sefaz-SP, bem como relatórios de acompanhamento e entrevistas pessoais não estruturadas e diretas, com os principais dirigentes, consultores da área de planejamento e participantes da equipe de mentores da operação Gestão Estratégica da Coordenadoria da Administração Tributária - CAT. A CAT destaca-se por sua relação direta com a arrecadação de tributos estaduais, cabendo-lhe seu controle e fiscalização. É por meio desse órgão que os contribuintes de tributos estaduais se relacionam com o Estado de São Paulo.

Trata-se de uma pesquisa exploratória com a utilização do método do estudo de caso, tendo sido selecionada a experiência de destaque na administração pública tributária brasileira, atendendo às condições para o estudo de caso único estabelecidas por Albertin (1997), quais sejam: um caso crítico com teoria bem formulada; um caso extremo ou efetivamente único; um caso que revele algo novo. Green, Tull e Albaum (1988) definem a pesquisa exploratória como aquela que visa identificar problemas, realizar um estudo mais aprofundado desses e formular novas opções de cursos de ação.

Campomar (1991) observa que o método de estudo de casos implica numa análise profunda de um número relativamente pequeno de situações, podendo chegar a apenas uma. O foco é direcionado à descrição completa e à análise do comportamento dos fatores de cada fenômeno, sendo irrelevantes os números envolvidos. Yin (1989) reitera-o como cientificamente aceito e muito utilizado nos estudos experimentais. Considerando que a pesquisa está contextualizada nas condições e nos requisitos metodológicos definidos, o estudo visa, então, buscar algumas respostas para as seguintes questões:

- Quais os pontos fortes e as limitações da metodologia do PES em órgão da administração fisco-tributária brasileira?
- Quais os principais resultados obtidos pela Sefaz-SP com a metodologia PES?
- A aplicação de conceitos e requisitos do PES atende a Sefaz-SP em suas necessidades de tratamento das questões estratégicas?
- O modelo de administração estratégica criado pela CAT da Sefaz-SP foi incorporado por outras áreas da organização ou se constituiu apenas em um instrumento formal de gestão da alta administração fazendária?

Não está no âmbito do estudo avaliar a metodologia do PES propriamente dita, nem compará-la com outros métodos existentes. O estudo limita-se à experiência de concepção e implantação de um modelo de planejamento estratégico na CAT da Sefaz-SP, não permitindo generalizações.

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL – PES

CONCEITOS SOBRE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO SETOR PÚBLICO

Ackoff alerta para a complexidade do processo de planejamento e da interdependência das decisões tomadas. Para ele,

Planejamento é algo que fazemos antes de agir, isto é, tomada antecipada de decisão. É um processo de decidir o quê fazer e como fazê-lo, antes que se requeira uma ação. Planejamento é necessário quando a consecução do estado futuro que desejamos envolve um conjunto de decisões interdependentes, isto é, um sistema de decisão. A principal complexidade do planejamento, porém, advém mais do inter-relacionamento das decisões do que delas em si (ACKOFF, 1982: 2-3).

A questão da dinâmica do ambiente e do papel do planejador é destacada no trabalho de Lorange e Vancil, (1976: 22). Para esses autores, qualquer empresa – na realidade, qualquer organização – é uma entidade evoluindo dinamicamente, cujo ambiente situacional está sujeito a mudanças. Correspondentemente, para permanecer eficaz, o projeto de um processo de planejamento é uma tarefa contínua que exige vigilância e introversão por parte da administração.

Prahalad e Hamel (1995: 168) destacam a questão da viabilização do planejamento estratégico: “o planejamento estratégico é, na prática, um ‘crivo de viabilidade’. É uma ferramenta para garantir que as questões de viabilidade sejam totalmente abordadas”. As citações anteriores tornam-se mais significativas se consideradas sob a ótica do setor público, devido à magnitude da ação e à diversidade e multiplicidade de atores envolvidos. Comparando-se com o setor privado, existe relativa escassez de modelos de planejamento estratégico para o setor público, bem como é escassa a literatura a respeito do assunto, apesar de sua importância (BRYSON, 1995).

Segundo Mintzberg;

A elaboração de uma estratégia é um processo extremamente complexo, que envolve os elementos mais sofisticados, sutis e, às vezes, subconscientes do pensamento humano [...] Uma estratégia pode ser deliberada. Ela pode refletir as intenções específicas da direção superior de uma organização; [...] estratégias podem ser desenvolvidas inadvertidamente, independente das intenções conscientes da direção superior e freqüentemente através de um processo de aprendizagem (MINTZBERG, 1994: 25-26).

Segundo Gaj (1986: 174), há dois métodos de planejamento estratégico público: o burocrático e o integrativo ou humanístico. No **modelo burocrático**, “as ordens, sugestões e planejamento emanam de cima, com pouca ou nenhuma participação das bases da pirâmide”. O planejador, o burocrata, não apresenta um comprometimento com o processo e seus resultados, tendo uma atitude utilitarista e irresponsável. No **modelo integrativo**, “o participante, como indivíduo, se afirma perante os administradores e deixa de ser uma partícula impotente que não tem participação ativa no processo (de planejamento)”. As idéias passariam a fluir de baixo para cima, aumentando o grau de participação. No entanto, o autor faz uma ressalva quanto a um possível exagero na participação, o que dificultaria o processo decisório.

Para Bryson (1995), o sucesso da implementação de um plano estratégico dentro do setor público e de organizações sem fins lucrativos dependerá, ainda, da atuação dos responsáveis pelo processo, geralmente internos (*insiders*) aos órgãos em questão, cujo papel envolve extrema complexidade, exigindo habilidade técnica e política.

As citações anteriores tornam-se mais significativas se consideradas sob a ótica do setor público, devido à magnitude da ação e à diversidade e multiplicidade de atores envolvidos. Matus afirma que:

estratégia é a arte de lidar com a incerteza, com a imprecisão e a névoa do amanhã, ainda que com indivíduos bem-identificáveis como eu, tu e ele, surpreendidos num jogo que nos motiva para a cooperação e o conflito. [...] Refere-se a um jogo de poucos, [...] cada jogada é única, pessoal, o oposto da média anônima que surge do equilíbrio nos grandes agregados humanos (MATUS, 1996:11).

Por meio dessa definição de Matus, pode-se vislumbrar como seria o novo modelo por ele proposto, o Planejamento Estratégico Situacional, cujas características principais seriam a de ser um modelo não-determinístico e que levaria em conta a participação dos vários atores sociais e suas ações e reações, dentre os quais se inclui o próprio governo, que é justamente aquele que exerce o papel de planejador. No próximo item, serão descritos os principais aspectos deste método.

METODOLOGIA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL

O Planejamento Estratégico Situacional, modelo consolidado na década de 1970, foi criado pelo economista chileno Carlos Matus, após anos de pesquisa e de experiências efetuadas no governo do Chile, do qual foi ministro do planejamento e presidente do Banco Central. A principal proposta do autor com o PES era causar uma ruptura com relação aos modelos usados tradicionalmente no planejamento, estratégico ou não, do setor público. Essa ruptura se daria se a questão colocada por Matus fosse respondida: "é possível um planejamento onde as técnicas econômicas e as técnicas de investigação política se estruturarem em uma nova síntese metodológica que, ao mesmo tempo, amplia seu universo de ação e a faça mais eficaz como método de governo?" (MATUS *apud* BELCHIOR, 1999: 28).

O PES é uma metodologia recente e exclusiva ao setor público, e não uma adaptação ou customização. Segundo Huertas,

É um método e uma teoria de Planejamento Estratégico Público [...] Foi concebido para servir aos dirigentes políticos, no governo ou na oposição. Seus temas são os problemas públicos e é também aplicável a qualquer órgão cujo centro do jogo não seja exclusivamente o mercado, mas o jogo político, econômico e social (HUERTAS, 1996:22-23).

Com relação aos modelos usados tradicionalmente no planejamento público, os conceitos do PES diferem substancialmente daqueles.

Como mostra o quadro 1, existem significativas diferenças entre o planejamento estratégico tradicional e o PES. Trata-se, como Huertas (1996) afirma, de um novo enfoque, distinto do padrão vigente. O processo de planejamento não é um ato isolado. Ele influencia o ambiente social e por este é influenciado, um ambiente em que a incerteza é uma constante e no qual a ação do governo, enquanto ator preponderante, não é tão livre e independente como se poderia pensar.

Além disso, as situações ou problemas que ocorrem ou podem vir a ocorrer apresentam possibilidades quase infinitas de combinações entre os diversos atores sociais, sendo que tais problemas geralmente possuem uma grande complexidade e são apenas semi-estruturados, com várias possibilidades de solução eficaz, dependendo do enfoque utilizado.

Quadro 1 - Diferenças entre P.E. Tradicional e o PES

Aspecto Analisado	Planejamento Estratégico Tradicional	Planejamento Estratégico Situacional - PES
1	O sujeito é diferenciável do objeto.	O sujeito não é distinto do objeto.
2	Não pode haver mais de uma explicação verdadeira.	Há mais de uma explicação verdadeira.
3	Explicar é descobrir as leis que regem os objetos.	Os atores sociais geram possibilidades num sistema social criativo que somente em parte segue leis.
4	O poder não é um recurso escasso.	O poder é escasso e limita a viabilidade do que se deve ser.
5	Não existe a incerteza mal-definida.	A incerteza mal-definida domina o sistema social.
6	Os problemas a que se refere o plano são bem estruturados e têm solução conhecida.	O plano refere-se a problemas quase-estruturados.

Fonte: Adaptado de Matus (1993: 73-80) pelos autores

Huertas (1996) considera o planejamento como uma ferramenta de governo, operando em sistemas complexos. De acordo com o autor, é possível conhecer a realidade e escolher como fazer planejamento por intermédio de quatro modelos:

- **Determinista Puro:** segue somente leis e a predição é exata e possível, como a órbita da terra. Não há incertezas nem surpresas, pois todos os problemas são bem-estruturados e dependem do conhecimento científico do planejador.
- **Estocástico:** segue leis probabilistas, em que todas as possibilidades são enumeráveis e as probabilidades, também, são objetivamente conhecidas. O exemplo claro são as leis de Mendel sobre a hereditariedade.
- **Incerteza Quantitativa:** enumera as possibilidades. Difere do anterior porque é impossível precisar as probabilidades objetivas de cada possibilidade. Envolve cálculo científico sobre as possibilidades e as probabilidades. Apresenta vários planos de acordo com a quantidade de possibilidades oferecidas, e o planejador aposta em determinada probabilidade, se as possibilidades forem muitas.
- **Incerteza Dura:** enumera somente algumas possibilidades, já que a totalidade é impossível. Não há como estabelecer probabilidades objetivas. A capacidade de previsão para a maioria das variáveis é nula. Exige cálculos científicos parciais; a aposta é global e não mais numa probabilidade. Há precariedade na capacidade de previsão e a árvore de possibilidades futuras é nebulosa. O cálculo de risco é impossível. Seu sucesso vai depender da capacidade de governo.

O PES enquadra-se no quarto modelo de planejamento para sistemas complexos, o de Incerteza Dura. Situa o sujeito que planeja dentro da realidade que vai receber os efeitos do planejamento, e não mais fora dela, como no caso do planejamento normativo. O ator que planeja possui uma visão particular da realidade e não tem controle sobre ela porque outros atores também a vêem ao seu modo, planejam e estão competindo entre si, muitas vezes em situação de confronto. A realidade que o planejamento pretende alcançar, não possui comportamento previsível, não se submetendo a uma lei rígida, bem como o comportamento dos demais atores geralmente muda de modo diferente daqueles imaginados pela racionalidade do plano. Os recursos são escassos, os valores são diversos, as formas de encarar os fatos são diferentes, os interesses são muitos e os critérios de eficácia e eficiência não são uniformes.

Há, então, a necessidade de sobrepujar ou se desviar da resistência ao plano, por parte dos outros atores. Por isso, a concepção normativa do “deve ser” fica deslocada, sendo necessário considerar o “pode ser” e a vontade de fazer. Esse aspecto normativo ocorre somente num momento do estratégico e do operacional, pois tudo o mais está carregado de incertezas, o que torna impossível enumerar todas as possibilidades e atribuir as probabilidades. Por isso, o método do PES considera que o planejador está frente a um problema quase-estruturado. Assim sendo, o final do plano está aberto a outras possibilidades que não se pode imaginar. Trata-se de um grande jogo social, no qual existem vários jogadores agindo, com a situação em constante mudança.

Um outro ponto destacado por Matus (1993) em seu trabalho, e que o diferencia, é como ele enxerga o próprio governo dentro do processo de planejamento público. Um conceito que permeia o PES em todos os seus momentos, e é fundamental para seu entendimento e eficácia, é o chamado Triângulo do Governo. Tal triângulo seria composto de três vértices: o programa de governo, a capacidade do governo e a governabilidade do sistema. De acordo com Belchior (1999), esses três vértices condicionam-se mutuamente e devem ser equacionadas simultaneamente.

O programa de governo diz respeito às propostas que o planejador, no caso, o governo, tem em mente com base nos seus objetivos, considerando-se características e restrições relacionadas aos objetivos propostos. A capacidade de governo é sua competência na condução dos processos e “refere-se ao acervo de técnicas, métodos, destrezas, habilidades e experiências de um ator e sua equipe de governo, para conduzir o processo social a objetivos declarados, dados a governabilidade do sistema e o conteúdo propositivo do projeto de governo (MATUS, 1993: 61). A governabilidade do sistema compreende aquelas variáveis que farão parte do processo de planejamento e que, por sua vez, podem ser divididas em controladas (pelo ator do planejamento) e não-controladas. Ou seja, quanto mais variáveis decisivas um ator controla, maior sua liberdade de ação e, por conseguinte, a governabilidade do sistema. A eficácia do planejamento estará diretamente ligada à compreensão deste ponto.

Matus (1996) coloca, ainda, que o PES busca a eficácia do processo do planejamento estratégico por meio das respostas a quatro questões, que ele denomina de âmbitos diferenciadores do PES, também chamados de quatro momentos do PES. A seguir, são sucintamente descritos cada um destes momentos e os elementos que deles fazem parte.

PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DOS QUATRO MOMENTOS DO PES

Momento Explicativo

Diferentemente do que ocorre nos modelos de planejamento geralmente utilizados por empresas, há inúmeras explicações para os diversos fatos e elementos envolvidos no planejamento, e cada explicação dependerá da interpretação dos atores envolvidos. De acordo com Matus (1996), o planejador deve explicar a realidade a partir da compreensão do processo de inter-relação entre os problemas, para ter uma visão de síntese do sistema que os produz. O valor dos problemas para cada ator social que participa do processo será geralmente diferenciado. Neste momento, é realizado o diagnóstico e a análise situacional.

A realidade tem tantas explicações quanto o número de jogadores que participam do jogo social. Contudo, as explicações que interessam são dadas pelos atores que têm influência sobre o jogo considerado. Esses atores são denominados de atores sociais. Portanto, toda explicação é situacional porque é feita a

partir da visão particular de um determinado ator, o que explica o nome do método de Matus. Dentro da perspectiva do PES, um problema é o resultado insatisfatório do jogo social para um ator desde que este o declare e se proponha a atacá-lo. A descrição de um problema expressa os fatos que revelam sua existência e os sintomas que o manifestam, na percepção do ator que o declara. Estes sintomas se enumeram como um conjunto de descritores do problema, que passa a ser chamado de **Vetor de Descrição do Problema (VDP)**.

Têm-se, conseqüentemente, os elementos da explicação: as jogadas (**fluxos**); as capacidades (**acumulações**); e as regras do jogo (**regras**). As causas imediatas do placar do jogo são as jogadas (fluxos). Para se produzirem jogadas requerem-se capacidades de produção (acumulações). Mas as jogadas e as acumulações pertinentes e válidas são as permitidas pelas regras do jogo (regras). Todos estes componentes, considerados em conjunto, formam o VDP do problema.

Posteriormente, serão definidos os chamados **nós críticos** do problema, pontos cruciais para a eficácia do processo. Um elemento é considerado nó crítico se atender a três requisitos: a) tem alto impacto sobre o VDP do problema; b) é um centro prático de ação, ou seja, algum dos jogadores deve poder agir de modo prático, efetivo e direto sobre a causa; e c) é um centro oportuno de ação política durante o período do plano. Ao conjunto dos nós críticos se dá o nome de **Árvore do Problema**. Ao conjunto formado pela Árvore do Problema, mais os fatores descritores do problema que não são críticos, dá-se o nome de **Fluxograma Situacional**. Há três possibilidades de classificação das causas de um problema de acordo com a influência do ator governo:

- **Dentro da governabilidade:** sob controle total do ator (governo) que explica e planeja;
- **Fora da governabilidade:** fora do controle do ator, mas com alguma ou nenhuma influência sobre as causas;
- **Fora do jogo:** causas provenientes de outros problemas que têm outras regras, outros jogadores e outros objetivos.

Momento Normativo

O Momento Normativo trata da formulação do plano, como objetivo de se produzir as respostas de ação em um contexto de incertezas e surpresas (HUERTAS, 1996). Ele apresenta um direcionamento que reúne a situação inicial analisada e a situação a qual se quer chegar (situação-objetivo), por meio desse direcionamento.

O VDP se torna agora em Vetor de Resultados (VDR) e irá refletir a proposta do direcionamento dado a cada problema. O desenho da situação-objetivo identificará os nós críticos da rede sobre os quais atuará o planejador e que se tornarão os pontos de ação futura. Neste momento, também, se constroem os cenários, situações em que se imaginam diferentes possibilidades de ação, a partir de condições e premissas variadas, considerando-se, inclusive, as contingências e surpresas que possam ocorrer durante o processo.

A síntese de todas estas possibilidades é feita pela Árvore de Apostas de cada problema, com as respectivas operações descritas também no chamado Banco de Operações, um conjunto de conhecimentos adquiridos e que servem de orientação para a ação em cada situação. O resultado final será o desenho prévio das operações para montagem do plano direcional. No entanto, é necessário que se verifique a consistência do plano (viabilidade das situações propostas), com base em dois aspectos:

- Eficácia das operações para atingir a situação-objetivo;
- Balanço entre os recursos requeridos para o seu desenvolvimento e os disponíveis.

Portanto, o plano a ser formulado no momento normativo, para Huertas (1996), é modular e dinâmico.

Momento Estratégico

Nesse momento, identificam-se as diversas interações entre os atores e as oportunidades e restrições que daí decorrem. Segundo Belchior (1999), o plano direcional, definido anteriormente, será submetido à análise estratégica, decorrente dos seguintes aspectos:

- Definição dos atores envolvidos com o plano e montagem da matriz de afinidades e motivações;
- Identificação dos recursos que são críticos para a viabilização do plano;
- Construção da matriz de peso dos atores;
- Realização da avaliação estratégica.

Tais ferramentas possibilitariam ao planejador “obter um plano direcional que não seja apenas eficaz para alcançar a situação-objetivo, mas que também seja viável do ponto de vista político, econômico e institucional-organizativo” (MATUS *apud* BELCHIOR, 1999: 39). Segundo Huertas (1996: 69), este é o momento mais complexo do processo, porque “aponta para o problema político de analisar e construir a viabilidade do plano”. Se não houver uma interação entre os aspectos técnicos e a viabilidade política do plano, certamente todo o processo se tornará impraticável.

Momento Tático-Operacional

É o momento em que o plano se converte em ação. De Toni (2004) destaca esta importância ao dizer que “não podemos esquecer que o planejamento estratégico só termina quando é executado, é o oposto à visão tradicional do *plano-livro* que, separando planejadores dos executores, estabelecia uma dicotomia insuperável entre o conhecer e o agir”. Torna-se, portanto, imprescindível um monitoramento constante das ações e dos resultados que delas advêm. Do ponto de vista da administração estratégica, talvez seja este o momento mais complexo do processo (BELCHIOR, 1999). Considerando tal dificuldade, Matus (1993) propõe a divisão do direcionamento estratégico em cinco mecanismos distintos:

- **Gerência por operações:** implementação de uma administração por objetivos, descentralizando a execução do plano, transferindo-se as responsabilidades aos respectivos órgãos;
- **Orçamento por programas:** destinação dos recursos necessários previstos nos vários módulos do plano;
- **Petição e prestação de contas:** estabelecimento dos procedimentos e critérios de avaliação para os recursos e responsabilidades destinados a cada órgão;
- **Planejamento de conjuntura:** mediação entre o plano e as ações relativas às questões que possam surgir no dia-a-dia da implementação do plano.
- **Sala de situações:** monitoramento intenso dos problemas de maior relevância, para dar suporte às decisões dos dirigentes.

Matus *apud* Belchior (1999: 37) resume bem a compreensão sistêmica dos quatro momentos citados e sua relação direta com o resultado do processo de planejamento:

cada momento, se é dominante, articula os outros, como apoio a seu cálculo; repetem-se constantemente, porém, com distinto conteúdo, tempo e situação; nunca esgotam sua tarefa, sempre se regressa a eles; em uma data concreta os problemas do plano se encontram em distintos momentos dominantes e, por fim, cada momento requer ferramentas metodológicas particulares (MATUS *apud* BELCHIOR, 1999:37).

Desta maneira, comentaram-se, sucintamente, os principais elementos do PES. A seguir, descreve-se o estabelecimento do planejamento estratégico situacional na CAT da Sefaz-SP e apresentam-se os principais resultados da implantação.

O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL NA CAT DA SEFAZ-SP

A CAT ANTERIOR AO PES

Segundo Fagundes (2003), em 1995, a estrutura organizacional da CAT remontava o ano de 1968 e passou por diversas alterações durante os anos. Ela se caracterizava, principalmente, por rígida hierarquia, centralização das decisões e verticalização da comunicação. As decisões não eram tomadas de modo articulado (com o envolvimento das áreas envolvidas), e a filosofia de trabalho do fisco caracterizava-se, principalmente, pela autuação dos sonegadores. Fiscalizar era sinônimo de lavrar autos de infração, ainda que seus resultados não correspondessem à expectativa gerada, diante da disparidade do montante do crédito apurado nas autuações e do efetivamente recolhido.

Contudo, as mudanças sociais, econômicas e políticas das duas últimas décadas, ao lado do desenvolvimento da tecnologia da informação e aumento de tamanho e complexidade da máquina do Estado, passaram a exercer pressão sobre a estrutura organizacional e modelo de gestão, tornando-os cada vez mais inadequados. As necessidades de mudanças e de modernização da CAT decorreram, também, do aumento das exigências da população que passou a demandar serviços públicos de melhor qualidade e da própria necessidade interna de maior rapidez, melhor qualidade das informações e controle mais eficazes dos recursos arrecadados pelo Estado.

Em 1995, foi estabelecido um programa de modernização, denominado Promocat, que teve início em janeiro de 1996, orçado em US\$ 78,8 milhões, cujos recursos seriam provenientes em iguais partes do Tesouro do Estado e do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Sucintamente, a CAT de antes do Promocat, segundo documento interno do programa, apresentava as seguintes características:

- Base de dados não confiável;
- Inexistência de informações gerenciais;
- Recursos humanos despreparados e desmotivados;
- Estrutura organizacional inadequada;
- Recursos materiais obsoletos;
- Processos de trabalho anacrônicos;
- Contribuinte considerado adversário;
- Demora na identificação dos omissos da declaração de apuração do imposto (40 dias);
- Demora na detecção e cobrança da inadimplência (55 dias);
- Valor do estoque da dívida impreciso;
- Comprometimento do direcionamento fiscal;
- Questionamento da competência da máquina fiscal;
- Indução à sonegação e à inadimplência.

O PROJETO OEG-1 E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA CAT

Anteriormente ao programa de modernização, o planejamento estratégico e o planejamento de operações fisco-tributárias da CAT eram desenvolvidos por uma diretoria específica, denominada Diretoria de Planejamento da CAT – DIPLAT. Com o advento do Promocat (Programa de Modernização da CAT), essa diretoria acabou sendo extinta, devido aos seguintes motivos:

- Perda de suas atribuições relativas às questões estratégicas, assumidas temporariamente pelo programa de modernização, que atuava em paralelo à organização formal da CAT;
- Desvio de suas funções precípuas de planejamento, por haver assumido atribuições de caráter burocrático e não alinhadas ao planejamento;
- Descentralização funcional do planejamento tático-operacional por outras diretorias;
- Falta de adequado alinhamento entre os objetivos das diretorias da CAT, as quais procuravam alcançar os objetivos que julgavam adequados, às vezes em dissonância com os objetivos das demais diretorias, e, por vezes, de maneira conflitante, sem coordenação, com dispersão de esforços e sem foco na missão da coordenadoria.

Durante determinado período de tempo a CAT deixou de realizar o planejamento de longo prazo. O Promocat, contudo, contemplava um projeto denominado Gerenciamento pelas Diretrizes – OEG-1 –, que tinha por finalidade implantar na CAT um modelo de gestão que priorizasse o planejamento estratégico. De acordo com Fagundes (2003), o projeto OEG-1 acarretou a criação de dois novos órgãos, fundamentais na estrutura da CAT. O primeiro órgão criado foi o Conselho Superior da CAT, cujo principal atribuição era dotar a Coordenadoria de uma gestão participativa. Dele fazem parte o coordenador, os coordenadores adjuntos e os diretores. Foi o primeiro passo no sentido de direcionar as ações das diretorias para um alvo único. O segundo órgão criado foi a Assistência Fiscal de Planejamento Estratégico da CAT – APECAT –, ligada diretamente ao gabinete do Coordenador, com atribuições de executar as funções de planejamento e gestão estratégica na Coordenadoria.

Na busca de capacitação para alcançar seus objetivos, a equipe do OEG-1 realizou pesquisas procurando conhecer outras experiências, como, por exemplo, a do planejamento estratégico de diversos órgãos do governo norte-americano, via GPRA – *Government Performance Results Act*. Contudo, a literatura de planejamento e gestão estratégica, tão farta e variada para a atividade privada, para o serviço público é ainda limitada, tanto no Brasil, quanto no exterior. Nesse momento, deu-se início ao estudo da metodologia do Planejamento Estratégico Situacional. Essa metodologia já vinha sendo empregada com sucesso em alguns órgãos públicos brasileiros (BELCHIOR, 1999).

O TRIÂNGULO DE GOVERNO NA CAT

Segundo os entrevistados, o conceito de Triângulo de Governo foi amplamente discutido nas reuniões preliminares à concepção e implantação da nova metodologia na CAT. Em um primeiro momento, não foi possível tratar de maneira equilibrada os três vértices do Triângulo. Isto porque:

- vértice **Programa de Governo**, que se refere ao conteúdo dos projetos de ação que um ator se propõe a realizar para atingir seus intentos, foi muito bem desenvolvido;
- vértice **Capacidade de Governo**, que engloba as técnicas, métodos e habilidades de um gestor e respectiva equipe de planejamento para conduzir o processo a fim de cumprir seus objetivos, gerou aspectos positivos, como a criação da APECAT e os produtos do Promocat, e aspectos negativos, como o conflito criado entre a estrutura paralela de gestão do programa, mais ágil e simples, e a estrutura formal hierárquica da CAT;
- vértice **Governabilidade do Sistema**, que engloba as variáveis de decisão controladas e não controladas (que fogem ao controle do gestor e sua equipe), possibilitou identificar significativo número de nós críticos, classificados como dentro da governabilidade.

Contudo, aqueles aspectos relacionados com a demanda de soluções fora da governabilidade da organização não foram trabalhados. Entre os principais motivos alegados para o desequilíbrio do triângulo foram mencionados:

- Caráter pioneiro da iniciativa de implantação do PES;
- Desconhecimento do método ou descrédito quanto aos resultados da iniciativa de planejamento estratégico;
- A resistência à mudança com a implantação do PES e opção de algumas áreas por outras metodologias;
- A complexidade do programa de governo desenhado;
- Desconhecimento de especificidades próprias da aplicação do PES em administrações de caráter fisco-tributário.

OS QUATRO MOMENTOS DO PES NA SEFAZ-SP

Com o auxílio de consultoria externa, contratada pelo programa de modernização, a CAT deu início à implantação do PES com o desenvolvimento do momento explicativo. Documento interno do projeto informa que o ator social que declarou o problema foi o Conselho Superior da CAT. Informa, ainda, que o problema declarado, diante das diretrizes do Programa CAT 2002, foi a baixa arrecadação do ICMS em relação às expectativas do Estado. Considerando que não existem meios de se medir níveis de sonegação, a equipe de planejamento trabalhou com as possibilidades de incremento da arrecadação e combate à evasão do principal imposto de competência estadual, ou seja, o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS. Desse modo, o vetor de descrição do problema foi o “d1: a arrecadação realizada corresponde a uma porcentagem da arrecadação esperada”.

Começou-se, então, a desenhar um complexo fluxograma situacional, sendo realizado primeiramente o ordenamento horizontal das causas do problema, identificando-se **regras, acumulações e fluxos**. Para melhor entendimento deste desenho, tomou-se como exemplo o Sistema do Contencioso Administrativo, entendido aqui como o conjunto de meios processuais ou de normas jurídicas reguladoras das atividades dos tribunais administrativos ao serviço da garantia dos particulares ou dos contribuintes de tributos. Desta forma, uma **jogada** constatada foi a morosidade no julgamento dos processos fisco-tributários. Na maior parte, estes processos são originados por autos de infração, lavrados por agentes do fisco contra contribuintes que tenham cometido alguma irregularidade no cumprimento de suas obrigações fiscais. Esta morosidade acontece por conta de um Sistema de Contencioso Administrativo inadequado, ineficiente e ineficaz, que re-

Figura 1- Fluxograma Situacional (parte)

	Causas			Resultados
	Regras	Acumulações	Fluxo	
I- Dentro da Governabilidade		Sistema do Contencioso Administrativo inadequado, ineficiente e ineficaz	Morosidade no julgamento de processos	d1-A arrecadação realizada corresponde a uma porcentagem da arrecadação esperada
II- Fora da Governabilidade	Legislação que orienta o processo do contencioso permite trâmite longo			
III - Fora do Jogo				

Fonte: Fagundes e Freire (2002: 26-28).

apresenta a **acumulação**. Já este Sistema é regido por uma **regra** segundo a qual a legislação que orienta o processo do contencioso permite trâmite longo.

Segundo o ordenamento vertical das causas, que tratam da governabilidade do ator, o **fluxo** e a **acumulação** do exemplo se encontram dentro da governabilidade do Conselho Superior da CAT, e a **regra** fora da governabilidade, porém dentro do jogo. A Figura 1 representa uma pequena parte do desenho deste fluxograma.

Após o levantamento das causas do problema e montado o fluxograma situacional, foram detectadas nove causas centrais, chamadas nós críticos. Dois deles, Infra-Estrutura Inadequada ou Ineficiente (NC 11), ligada a uma outra coordenadoria da Sefaz-SP, e a Legislação do Contencioso (NC 9), dependem da Assembléia Legislativa Estadual. Desse modo, foram classificados como Fora da Governabilidade, ou Região II da Figura 1. Verificou-se, ainda, que os outros sete nós críticos, considerados como Dentro da Governabilidade do Conselho Superior da CAT, Região I da Figura 1, concentravam-se na coluna de Acumulações, revelando uma fragilidade da CAT na solução de seus problemas, ou seja, uma deficiência em sua capacidade de governo. São eles:

- Sistema do Contencioso Administrativo Inadequado, Ineficiente e Ineficaz (NC 1);
- Perfil Profissional Inadequado (NC 2);
- Carência de Instrumentos de Gestão Estratégica (NC 4);
- Sistema Preventivo da Sonegação Fiscal Repressivo e Debilitado (NC 5);
- Inadequação dos Sistemas de Informação Tributários (NC 6);
- Sistema de Direcionamento dos Trabalhos Fiscais não induz aos Resultados de Arrecadação Esperados (NC 7);
- Revisão do Prêmio de Produtividade (NC 8).

Observação: os nós críticos inicialmente criados como (NC 3) e (NC 10) foram posteriormente englobados pelos demais.

No momento normativo do PES, para cada nó crítico foi desenhada uma operação com seus descritores, produtos e resultados esperados. Foram organizadas equipes de trabalho para sua execução, sob a coordenação de um gestor de operações que prestava contas ao Conselho Superior da CAT. Conforme Fagundes (2003), o desenho das operações, ou plano direcional, foi feito em sessões de trabalho denominadas oficinas, mediante grupos de trabalho constituídos por integrantes de todas as áreas da CAT e por consultores convidados segundo a especificidade e necessidade de aprofundamento dos temas. Para o NC 4 – Carência de Instrumentos de Gestão Estratégica –, por exemplo, foi constituída a Operação 4 (Gestão Estratégica). Para os demais foram criadas uma ou mais operações, conforme a menor ou maior complexidade do nó crítico.

De acordo com a metodologia do PES, e a fim de subsidiar o estudo de possíveis cenários estratégicos, foi elaborada a Árvore de Resultados do Plano Estratégico, na qual consta o detalhamento de todas as operações, dos produtos e resultados esperados; ficando visível, a exemplo do que consta na Figura 1, de maneira sucinta, tudo o que se pretende realizar e as relações de interdependência entre operações. Ainda com o momento normativo, segundo relato dos entrevistados, foi realizada a análise de consistência do plano, pelo exame de seus dois principais aspectos: eficácia das operações e balanço entre recursos requeridos e disponíveis. No entanto, o estudo de cenários possíveis se limitou ao desenho daquele sob situação mais favorável. Não foi possível realizar a configuração para um cenário desfavorável ou para um intermediário entre o otimista e o pessimista. Este fato, segundo os planejadores, fez com que a implantação da metodologia acontecesse de maneira parcial, ficando para um momento posterior o seu estudo completo.

Não foram construídos os Planos de Contingência para cenários possíveis, nem a Árvore de Apostas, constante da teoria do PES. O principal motivo, segundo os planejadores, foram as necessidades de se absorver a arquitetura de projetos implantada pelo Promocat no fluxograma situacional e de se apresentar resulta-

dos de curto prazo. A necessidade de apresentar resultados e de inserir os projetos do programa de modernização nas competências ordinárias da CAT, já que estavam sendo geridos e implantados numa estrutura paralela àquela formal da CAT, fez com que o momento estratégico fosse deixado, também, para uma segunda fase do modelo de gestão estratégica da CAT. Desse modo, o plano direcional definido no momento normativo acabou não se submetendo ao processo de análise estratégica, não sendo gerados: o rol dos atores envolvidos com o plano, o desenho da matriz de afinidades e motivações, a identificação de recursos críticos, a matriz de peso de atores e o desenvolvimento do cálculo estratégico, conforme descritos no item 3.3.3.

O momento tático-operacional, também, foi parcialmente implantado, já que dos cinco mecanismos de direção estratégica do PES, explicados no item 3.3.4, apenas os dois primeiros se confirmaram: a gerência por operações, que visava à implementação de uma administração por objetivos e a conseqüente descentralização do plano, foi implantada com bons resultados; e o orçamento por programas, que visava a respectiva destinação de recursos orçamentários aos módulos operacionais do plano, mostrou-se eficiente e funcional. Por não haver maior conhecimento e experiência para a definição e controle de indicadores de desempenho e de resultados dos projetos e operações, ficou prejudicada a implantação do mecanismo de petição e prestação de contas, em que são expostos os critérios e procedimentos de avaliação da aplicação dos recursos. Os itens planejamento da conjuntura e sala de situações também não foram implantados, sendo substituídas pelas discussões e deliberações do Conselho Superior da CAT.

PRINCIPAIS RESULTADOS E CONCLUSÕES

De acordo com Belchior (1999), a motivação que leva os órgãos de governo a adotar o PES se fundamenta numa crise de realização, ou seja, na dificuldade dos governos em concretizar as ações previamente definidas. A metodologia recém-implantada contribuiu para a integração entre os órgãos subordinados a CAT, facilitando a identificação de deficiências na capacidade técnico-administrativa da organização e o alcance dos resultados desejados, bem como tirou o caráter pontual e emergencial do planejamento das ações. Segundo os entrevistados, o método melhorou a condução do processo decisório da CAT e deu maior coesão às equipes de planejadores, diretores, gestores de operação e líderes de projeto, por trabalharem com objetivos comuns formalmente definidos. Os entrevistados deram destaque ao apoio, incentivo e cobrança da alta direção da CAT, sem os quais o desenho do plano poderia se transformar num mero instrumento de boas intenções e se perder nos meandros do modelo burocrático dos órgãos públicos.

Com relação a uma possível mudança, trazida pelo PES, no relacionamento das áreas-meio com áreas-fim, constatou-se que não foram percebidos movimentos de resistência ou desconforto com as medidas aplicadas, talvez porque o PES tenha sido implantado recentemente e de maneira parcial. Como o controle por resultados depende da criação e implantação dos indicadores de desempenho, ainda em fase de definição, não se pode afirmar ainda que o PES foi incorporado pela CAT ou que o plano se constituiu, até o momento, em um mero instrumento geral de administração.

Quanto ao perfil dos agentes de planejamento, observou-se que boa parte dos integrantes da APECAT, dos gestores de operações e dos dirigentes regionais do estado vem passando por um processo de capacitação contínuo, a fim de que a cultura do planejamento não fique restrita ao *staff* da CAT, mas que seja disseminada pela organização. Constatou-se, com este processo, a necessidade de a função de planejar ser desenvolvida por funcionários que tenham o perfil específico para esta tarefa; e que, ao longo do processo, aqueles que se mostrarem inaptos ou mais reticentes sejam substituídos ou estimulados a exercerem este papel.

Ainda sob o aspecto da participação, apesar do esforço realizado na disseminação da cultura do planejamento pelas áreas, não foi possível aos funcionários das áreas operacionais da CAT contribuírem para a definição das ações do PES. Os servidores que atuam nas bases ainda se limitam a fazer ajustes naquilo que foi estabelecido pelos superiores nas operações e projetos. O quadro 2 destaca, de forma resumida, os principais aspectos positivos e as oportunidades de melhoria identificados no caso estudado.

Quadro 2 - Aspectos Positivos e Oportunidades de Melhoria no PES CAT-SEFAZ -

Aspectos Positivos	Oportunidades de Melhoria
Caráter pioneiro de uma experiência de administração estratégica formalizada	Implantação total do PES, em todos os aspectos dos seus quatro momentos, principalmente em termos de: definição de outros atores e problemas, estudo de cenários alternativos, construção de planos de contingência, desenho do processo de análise estratégica, e complementação dos mecanismos de direção estratégica
Uso de uma metodologia própria aplicada a órgãos de governo e não uma adaptação de modelos usados na iniciativa privada	Resolução de conflitos entre a declaração de problemas e a definição das metas
Apoio decisivo da alta administração no desenho e implantação do método	Definição e aplicação dos indicadores de desempenho e de resultado
Capacitação da equipe de gestão estratégica do órgão e de seus principais dirigentes	Superação de obstáculos na operacionalização das demandas de operações fora da governabilidade
Perspectiva de acompanhamento mais acurado das operações, projetos e ações traçadas e a cobrança do cumprimento das metas estabelecidas	Consolidação da cultura do PES para que o planejamento não sofra com as possíveis discontinuidades administrativas, características da administração pública
Criação de uma cultura organizacional de planejamento participativo	Melhoria da política de comunicação entre os órgãos subordinados da CAT, tendo em vista o combate à resistência passiva à mudança de alguns setores, que insistem em ignorar a visão de planejamento integrado

Fonte: criado pelos autores

Fagundes (2003) afirma que a situação da CAT exige que novas estruturas mentais sejam adotadas, também como consequência da tecnologia tornada disponível que levou a novos paradigmas de comportamento, sob pena de dilapidação do grande capital acumulado até o momento, o que poderá ser evitado somente com uma mudança da cultura organizacional. O PES foi definido e implantado parcialmente a partir do final de 2002, e desde então vem sendo constantemente avaliado e redesenhado, principalmente em termos de definição de novos nós críticos e conjunto de operações. Devido ao seu caráter dinâmico, segundo os entrevistados, a APECAT teve como proposta para os anos seguintes:

- formar a cultura do planejamento e de avaliação de resultados;
- implantar os módulos não implantados do PES, com base em oito nós críticos e sete operações recém-criados e na demanda de operação para o triênio 2004-2006.

Desse modo, o artigo apresenta estudo realizado sobre as experiências de implantação do PES na CAT da Sefaz-SP, evidenciando as características gerais do modelo de planejamento adotado, os pontos fortes e as limitações da metodologia do PES em determinado órgão da administração tributária, os principais resultados obtidos pela Sefaz-SP com a metodologia PES, o atendimento de necessidades de gestão estratégica e a incorporação do PES por outras áreas da organiza-

ção. O estudo trabalhou uma realidade específica e não pretendeu esgotar o assunto, bem como não permite generalizações. Porém, pode servir de ponto de partida para estudos em órgãos de administração tributária.

Por fim, destaca-se a afirmação constante do documento BID (2001:10), relacionando modernização da administração pública com uma visão de gestão corroborada pelos princípios do PES:

A modernização do estado é um processo de transformação cultural das instituições públicas. Consiste em passar de um estado burocrático – passivo, hierárquico e baseado em controles – para um estado flexível e dinâmico, cujo modelo de gestão esteja fundamentado em três princípios básicos:

- *orientados para resultados e com capacidades de adaptação às mudanças externas e às novas demandas da sociedade;*
- *operado por gerentes e funcionários capacitados e comprometidos com suas funções através de um processo de participação e responsabilidade compartilhada;*
- *sustentado no controle efetivo da sociedade, construído a partir de práticas de transparência, ou seja, divulgação, participação e prestação de contas de todos os atos da gestão pública.*

O documento BID sugere, também, que a mudança cultural inerente ao processo de modernização somente se concretiza a médio ou longo prazo, o que pressupõe grande investimento em pessoas, métodos e informações. Sugere, ainda, que o desenvolvimento articulado e contínuo dos objetivos de eficiência operacional (ênfase em tecnologia e informação), eficácia gerencial (ênfase em métodos e instrumentos de gestão), transparência e controle social (ênfase nas pessoas), e ética pública (ênfase em valores e princípios) são as bases de sustentação do processo de modernização da gestão pública na busca de uma administração estratégica eficaz. Por fim, Fagundes e Freire (2002) concluem que o grande desafio para os gestores públicos é a efetiva integração do quarto objetivo ao processo de modernização, ou seja, a discussão e reflexão sobre os princípios e práticas éticas em todos os níveis da organização.

REFERÊNCIAS

ACKOFF, R. *Planejamento empresarial*. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

ALBERTIN, A. L. *Comércio eletrônico: um estudo no setor bancário*. São Paulo, 1997. Tese (Doutorado). FEA/Universidade de São Paulo.

ANSOFF, H. I. *Strategic management*. New York: Wiley, 1979.

BELCHIOR, M. *A aplicação de planejamento estratégico situacional em governos locais: possibilidades e limites*. São Paulo: 1999. Dissertação (Mestrado em Administração) EAESP, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo.

BID. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Lições aprendidas em programas de modernização da gestão pública: estudo de caso da gestão fiscal. In: Seminário Internacional sobre Modernização das Fazendas Públicas Estaduais, 1., 2001. *Anais*, Recife, set. 2001.

BRYSON, J. M. *Strategic planning for public and nonprofit organizations*. Boston: Jossey-Bass, 1995.

CAMPOMAR, M. C. Do uso de estudos de casos em pesquisas para dissertações e teses em administração. *Revista de Administração*, São Paulo, v. 26, n. 3, p. 95-97, jul-set. 1991.

CAMPOS, G.W.S. O anti-Taylor: sobre a invenção de um método para co-governar instituições de saúde produzindo liberdade e compromisso. *Cadernos de Saúde*

Pública, Rio de Janeiro, 14(4):863-870, out-dez, 1998

DE TONI, J. Planejamento estratégico e situacional: uma proposta metodológica inovadora. In: *Revista Espaço Acadêmico*, n. 32, Maringá, 2004.

FAGUNDES, N. O programa de modernização e o planejamento estratégico: a experiência da administração tributária paulista. In: *CLAD*, 8, 2003, Panamá. *Anais*, Panamá: CLAD, out. 2003. (CD-ROM).

FAGUNDES, N.; FREIRE, M. M. de A. Gestão estratégica no serviço público: a experiência da administração tributária paulista. Palestra proferida no Seminário Semana da CAT Moderna, 1., mar. 2002, São Paulo. Documento interno da apresentação.

GAJ, L. *Administração estratégica*. São Paulo: FUNDAP, 1983.

GREEN, P. E., TULL, D. S., ALBAUM, G. *Research for marketing decisions*. 5.ed. New Jersey: Prentice-Hall International Editions-Englewood Cliffs, 1988.

HATTEN, M. L. *Strategic management in not-for-profit organizations*. In: *Strategic Management Journal*, 3 (2), Nova Iorque: Wiley, 1982.

HUERTAS, F. *O método PES: entrevista com Carlos Matus*. São Paulo: FUNDAP, 1996.

LORANGE, P.; VANCIL, R. Como projetar um sistema de planejamento estratégico. *Coleção Harvard de Administração*, São Paulo: Editora Abril, 1986.

MATUS, C. *Adeus, Senhor Presidente*. São Paulo: FUNDAP, 1997.

_____. *O Chimpanzé, Maquiavel e Gandhi – Estratégias Políticas*. São Paulo: FUNDAP, 1996.

_____. *Política, planejamento e governo*. Brasília: IPEA, 1993.

MINTZBERG, H. *The rise and fall of strategic planning*, New York: Free Press, 1994.

PRAHALAD, C.K. & HAMEL, G. *Competindo pelo futuro: estratégias inovadoras para obter o controle do seu setor e criar os mercados de amanhã*. Rio de Janeiro: Campus, 16 ed., 1995, p. 168.

ROUSSEAU, J. J. *Do Contrato Social: livro terceiro*. São Paulo: Nova Cultural, *Os Pensadores*, 1987, p. 75

SÃO PAULO. Coordenadoria da Administração Tributária. *Gestão Estratégica no Serviço Público: a experiência da Administração Tributária Paulista*. São Paulo, documento interno, nov. 2002.

_____. Programa de Modernização da CAT - Grupo Gestor. São Paulo, documentos internos, jan., mar. e ago. 1996.

WORTMAN, M. S. *Strategic management: not-for-profit organizations*. In: Schendel, D.E. & Hofer, C.W. (eds). *Strategic management: a new view of business policy*. Boston: Little-Brown, 1979.

WRIGHT, P.; KROLL, M. J.; PARNELL, J. *Administração estratégica: conceitos*. São Paulo: Atlas, 2000.

YIN, R. K. *Case study research: design and methods*. 2. ed. California: Sage Publications, 1994.