

Planejamento e Controle

Prof. Dr. Edmundo Escrivão Filho

Há na definição de Administração uma relação íntima com o conceito de planejamento. A Administração pode ser definida como “o processo de realizar atividades com e através das pessoas de modo eficiente e eficaz”. A eficiência, entendida como usar bem os recursos, e a eficácia, como alcançar os objetivos, referem-se, respectivamente, aos meios e aos fins da ação empreendida. “Esses dois critérios [de desempenho do administrador] seguem paralelos aos dois aspectos do **planejamento**: determinar os objetivos “certos” e em seguida escolher os meios “certos” de alcançar esses objetivos”¹.

5.1. Definição de planejamento

Planejamento é o processo de “definir os objetivos ou metas da organização, estabelecer uma estratégia genérica para atingir estas metas e desenvolver uma completa hierarquia de planos para integrar e coordenar as atividades”² realizadas na organização.

(Figura 1)

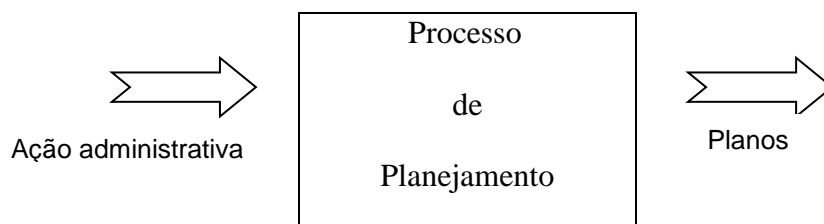


Figura 1: O processo de planejamento

O planejamento pode ser realizado de maneira informal, nesta situação, Robbins e Coulter³ colocam que “nada é escrito, e há pouco ou nenhum compartilhamento de

objetivos com outras pessoas dentro da organização. Isto descreve a forma como o planejamento é feito em muitas pequenas empresas; o empresário possui uma visão de onde quer chegar e de como quer fazê-lo. O planejamento é genérico e carece de continuidade”.

O planejamento pode, por outro lado, ser estabelecido de maneira formal, neste caso, os “objetivos específicos são definidos para um intervalo de alguns anos. Estes objetivos são colocados no papel e colocados a disposição dos membros da organização. Finalmente, existem programas específicos de ação para alcançar esses objetivos”⁴.

5.2. Propósitos do planejamento

Para que serve o planejamento? Em termos gerais serve para estabelecer o “alvo” e o “caminho” que orienta todos os esforços na organização; mais especificamente⁵:

- a) **para indicar a direção:** de forma que todas as atividades devem ser especificadas para contribuir com a consecução do objetivo estabelecido. O principal plano de ação da organização, sua estratégia, deve interligar e integrar harmoniosamente, em uma palavra, coordenar, atividades na realização dos objetivos;
- b) **para reduzir a incerteza:** o planejamento obriga o administrador a olhar para frente, a pensar o futuro, a antecipar a decisão do que fazer e como fazer. Ainda que não seja possível prever com certeza a ocorrência dos eventos futuros, o planejamento prepara o porvir e levanta as possíveis dificuldades.
- c) **para minimizar o desperdício:** ao estabelecer uma rede de fins/meios, objetivos/planos de ação, o planejamento evita as duplicações de esforços, as atividades desnecessárias, as ineficiências no uso dos recursos, via de regra, limitados.
- d) **para preparar o controle:** a operação de controle é simplesmente uma comparação entre o que foi planejado e o que foi realizado. O planejamento serve de referencial, ou mais precisamente de padrão, na avaliação do desempenho das atividades. Caso haja um desvio entre o padrão e o desempenhado, então uma ação corretiva deve ser tomada. Sem planejar, não é possível controlar.

Estes propósitos dos objetivos sempre são alcançados? De acordo com pesquisas realizadas⁶, de forma geral, as empresas com planejamento formal, governadas por objetivos, tendem a ter melhor desempenho financeiro do que as que não fazem. Mas nem sempre isso ocorre. Pode-se dizer o seguinte:

- a) O planejamento formal está vinculado a lucros mais altos e outros resultados financeiros positivos;
- b) A qualidade do processo de planejamento e a implementação adequada dos planos provavelmente contribuem mais para o bom desempenho do que a abrangência do plano;
- c) Nos casos em que o planejamento formal não levou a um desempenho superior, a razão encontrada nas pesquisas foi a atuação de fortes forças do ambiente como regulamentações governamentais ou oposição sindical;
- d) Além desses resultados da citada pesquisa, há uma boa razão para o fracasso do planejamento: “os planos também podem se tornar ineficientes na consecução de objetivos ao pôr em risco a satisfação do grupo”⁷, provocar medo e introduzir insegurança entre os funcionários;
- e) Pode-se ainda, citar a relação entre benefícios e custos do planejamento. “Um plano pode contribuir para a realização de objetivos, mas a um custo excessivo ou desnecessariamente elevado”⁸. O custo desembolsado com o processo de planejar e com a implantação dos planos é, neste caso, superior aos resultados obtidos com o planejamento.

5.3. Etapas no processo de planejamento

As etapas a seguir são reproduzidas de Certo⁹ e tem o propósito de mostrar uma “quase” unanimidade quanto ao processo de planejar, e seus propósitos, para os autores da corrente racionalista do planejamento. Ainda que um autor detalhe em mais etapas ou outro sintetize em menor número de etapas, seu conteúdo não se altera.

- a) **Definir os objetivos organizacionais:** os objetivos são alvos que direcionam a especificação das atividades e os esforços das pessoas. Sem os objetivos há desperdício e reais chances de ineficácia nas ações empreendidas.

- b) **Enumerar as formas alternativas de atingir os objetivos:** normalmente, há mais de uma maneira de alcançar o alvo estabelecido, e buscar a melhor maneira é a razão do planejar.
- c) **Desenvolver premissas sobre cada uma das alternativas:** as premissas são suposições sobre a validade de existência ou de funcionamento das alternativas;
- d) **Escolher a melhor alternativa para atingir os objetivos:** exige a avaliação das premissas de cada alternativa com base em dados ou fatos confiáveis de modo a eleger a alternativa com maiores chances de realizar os objetivos;
- e) **Desenvolver planos para perseguir a alternativa escolhida:** o principal plano hoje é a estratégia e que necessita do apoio de uma rede de outros planos de ação para sua concretização.
- f) **Colocar os planos em ação:** é a etapa da implementação dos planos e só após sua realização que a organização começa a se beneficiar do processo de planejamento.

Sendo o planejamento uma escolha ou uma decisão entre alternativas futuras de ação, seu caráter formal fica acentuado pelo fato de ser “um processo intelectualmente exigente; requer a determinação consciente de alternativas de ação e requer a fundamentação de decisões em finalidades, conhecimentos e estimativas cuidadosas”¹⁰.

5.4. Tipos de planos

Existem diversas formas de classificar os planos conforme o uso pretendido; importante destacar que estas classificações não são excludentes, isto é, o uso de uma classificação não exclui a possibilidade de utilizar a outra classificação.

5.4.1. Planos estratégicos, táticos e operacionais

A classificação dos planos em estratégicos, táticos e operacionais é muito utilizada em sintonia com os níveis hierárquicos, as classes de administradores, os tipos de problemas e tipos de decisões, conforme ilustrado na **Figura 2)** e descrito no texto a seguir.

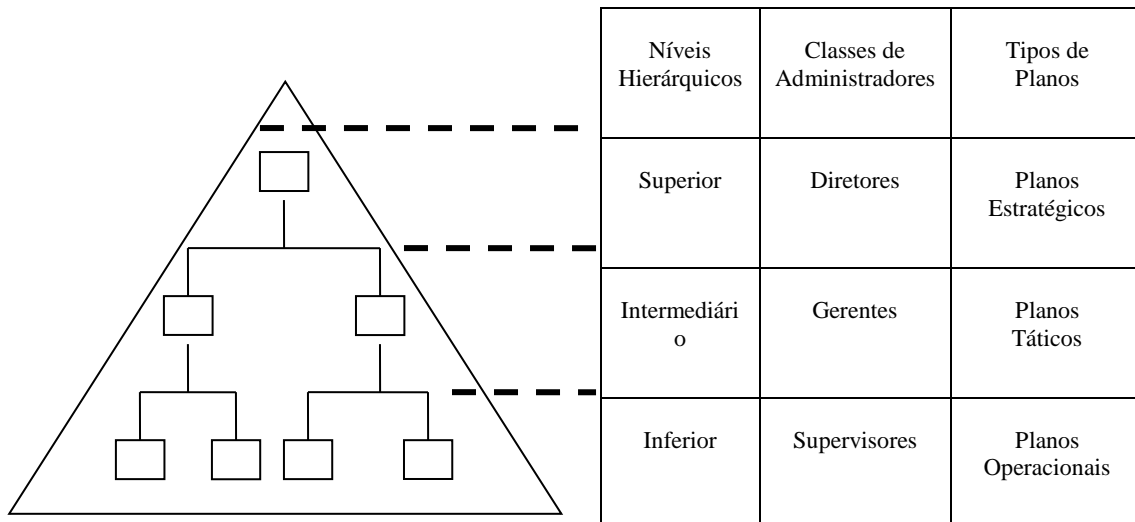


Figura 2: Níveis hierárquicos X Tipos de planos

Os planos estratégicos de responsabilidade dos administradores de níveis hierárquicos superiores, normalmente denominados na literatura administrativa de diretores, apresentam as seguintes características:

- a) Amplitude: são planos que se aplicam a toda organização;
- b) Horizonte: são planos de longo prazo que tendem a incluir um horizonte de cinco anos, às vezes até um período maior;
- c) Objetivos: são planos que incluem a formulação de objetivos;
- d) Problemas: são planos que tratam de problemas desestruturados, não rotineiros e complexos;
- e) Informações: são planos que lidam com a escassez de informações com a falta de confiabilidade de suas fontes, com informações incompletas e, até mesmo, com a inexistência de informações do evento estudado.
- f) Decisões: a escolha de alternativas entre planos estratégicos é tomada em decisões não-programadas onde há falta de métodos e situações sistematizadas para ampará-la.

Os planos operacionais de responsabilidade dos administradores de níveis hierárquicos inferiores, normalmente denominados na literatura administrativa de supervisores, apresentam as seguintes características:

- a) Amplitude: são planos que se aplicam a setores específicos da organização;
- b) Horizonte: são planos de curto prazo que tendem a incluir um horizonte de dias ou

semanas;

- c) **Objetivos:** são planos que pressupõem a existência de objetivos e não sua formulação;
- d) **Problemas:** são planos que tratam de problemas estruturados, rotineiros e, geralmente, simples;
- e) **Informações:** são planos que lidam com informações suficientes, confiáveis e claras;
- f) **Decisões:** as escolhas de alternativas de ação já estão pré-fixadas nos métodos utilizados de tal forma que se pode falar em decisões programadas.

5.4.2. Planos alvos, guias e especificadores

Outro critério de classificar os planos é pela sua função em orientar a ação do administrador:

- a) **Plano como alvo:** tem a função de indicar a direção dos esforços coletivos de modo a não haver desvios de rota ou dispersão da ação administrativa. Nesta classe de plano tem-se a visão, a missão, o objetivo e a meta;
- b) **Plano como guia:** tem a função de estabelecer limites à ação dos funcionários e administradores de modo a orientar formal e impessoalmente o comportamento esperado. Nesta classe de plano tem-se a política, o procedimento, a norma e o método;
- c) **Plano como especificador:** tem a função de especificar as atividades necessárias a serem cumpridas, os recursos alocados, os planos de apoio. Nesta classe de plano tem-se a estratégia, o programa, o projeto e o orçamento.

5.5. Importância dos objetivos

Os objetivos apresentam as seguintes vantagens para as organizações que planejam.

5.4.1. Com relação ao ambiente

Os objetivos estabelecem legitimidade junto à comunidade. A declaração de objetivos facilita o público externo compreender e aceitar as atividades da organização, tomando atitude favorável a sua existência¹¹;

Os objetivos perscrutam as mudanças. O ambiente empresarial contemporâneo transmite muitas incertezas à administração e os objetivos auxiliam enfrentar tais incertezas, pois permitem antecipar as ameaças e oportunidades externas.

5.4.2. Com relação às atividades internas

Como a organização é constituída de muitos agrupamentos poderia haver um conflito interdepartamental caso os objetivos fossem estabelecidos independentemente. Para evitar desorientação, conflitos e desperdícios de recursos, uma hierarquia de objetivos é formada de modo a organizar as atividades que irão contribuir com a realização dos objetivos. “Uma hierarquia de objetivos é uma série de objetivos encadeados, de tal modo que cada objetivo de nível mais alto é apoiado por um ou mais objetivos de nível mais baixo”¹². Também chamada de cadeia meios-fins, “isto significa que objetivos de nível mais alto (fins) são ligados a objetivos de níveis mais baixos (meios)”¹³. Como um objetivo funciona como meio para outro de nível superior, ele também é um fim para o objetivo do nível abaixo. Desta forma, cria-se uma hierarquia, uma cadeia, de objetivos que permeia toda a organização, do topo até o nível hierárquico mais baixo de tal forma que os objetivos criam uma rede organizada de atividades. As conseqüências da existência da hierarquia ou cadeia de objetivos são as seguintes:

a) Os objetivos estabelecem uma perfeita economicidade das atividades

A palavra coordenação quer dizer “ordenação conjunta”; assim, as atividades dos diversos setores do departamento de produção são coordenadas, o mesmo ocorre com o departamento de finanças e, assim por diante. No nível superior imediato, são as atividades dos departamentos de produção, finanças etc que são coordenados de forma que o objetivo geral desse nível “unifica as atividades interdepartamentais”¹⁴ impondo uma completa coordenação à toda organização. Pode-se dizer que a coordenação cria um senso de eficiência ou uma orientação para a economicidade, onde os objetivos ajudam a melhor alocar os recursos, evitando desperdícios, redundâncias e ineficiências.

b) Os objetivos estabelecem uma inequívoca direção

A coordenação permite visualizar a direção do objetivo maior que todas as atividades devem direcionar seu desempenho, mesmo uma atividade de nível inferior, afastada do topo, fica bem estabelecida sua contribuição com as outras atividades mais próximas. Sem a coordenação, “os departamentos poderiam estar trabalhando com propósitos divergentes, impedindo a organização de mover-se de forma eficaz na direção de seus objetivos”¹⁵. Pode-se dizer que a coordenação cria um senso de direção ou uma orientação para resultados ao despertar nas pessoas que algo precisa acontecer.

a) Orientação para controle

Os administradores não podem controlar o desempenho de seus subordinados sem estabelecerem objetivos¹⁶, pois o controle é uma simples operação de comparação entre padrão de desempenho (objetivo pré-estabelecido) e o desempenho alcançado. Em outras palavras, “o controle é o processo de garantir que as ações correspondam aos objetivos”¹⁷. Sem estabelecer objetivos, não existe controle¹⁸.

5.4.3. Com relação à mobilização de pessoas

a) Os objetivos guiam nas decisões

Os administradores responsáveis pelas atividades necessárias à consecução dos objetivos sabem que “as decisões tomadas em toda organização devem estar alinhadas com os objetivos”¹⁹. E o propósito dos objetivos serem passados de um nível para outro abaixo é de restringir o comportamento de trabalho ou de guiar a decisão do administrador de nível inferior”²⁰.

b) Os objetivos facilitam a cooperação

Nesta linha, cooperação que dizer operar conjuntamente, desta forma, “quando os empregados sabem para onde a organização está indo e como eles devem contribuir para atingir o objetivo, eles podem cooperar uns com os outros e, até mesmo, trabalhar em equipes”²¹.

c) Os objetivos despertam o comprometimento dos funcionários:

Os objetivos podem ser usados como meio de comunicação e abertura à participação dos funcionários, informando-os o porquê da existência da organização e qual direção pretende-se seguir. Isto os motiva a planejarem suas carreiras e calcularem as oportunidades de melhorias. Em conseqüência, espera-se o comprometimento dos funcionários com o desempenho das atividades e empenho na realização dos objetivos²².

5.5. Abordagens ao processo de planejamento

Desde o enunciado de Henri Fayol no início do século XX até os dias de hoje, o processo de planejamento tem sofrido ondas sucessivas de entusiasmo e críticas. A cada fase crítica os autores desta corrente parecem animar-se em renovar o processo de planejamento com novidades, ao menos temporariamente, atraentes.

5.5.1. O processo tradicional

Tipicamente descrito como um processo de cima para baixo na hierarquia da organização, muitas vezes com o auxílio de especialistas e caracteristicamente, sem a participação dos funcionários, nem mesmo de gerentes.

No processo tradicional ocorre “o estabelecimento de metas no topo da hierarquia e o seu desdobramento em metas menores para cada nível da organização. Esta perspectiva tradicional pressupõe que administração de topo sabe o que é melhor porque só ela pode ter a “visão ampla”²³.

Embora esse planejamento possa “funcionar bem em muitas situações”²⁴, como em ambientes estáveis, “entretanto, frequentemente os departamentos centralizadas de planejamento não estão a par das constantes mudanças”²⁵.

Além do mais, esses departamentos centralizados “definem os objetivos da organização em termos [muito] amplos e estas ambiguidades [para os níveis inferiores] têm que ser transformadas em objetivos específicos. A cada nível, os administradores geram significado operacional para essas metas. A especificidade é alcançada pela interpretação de cada administrador. O resultado é que os objetivos muitas vezes carecem de clareza e unidade à medida que descem os níveis hierárquicos”²⁶.

Pode-se acrescentar que nesse processo tradicional “os planejadores cometam erros porque confiam [em demasia] em dados abstratos”²⁷ e não fazem tarefas simples, talvez considerada de status “inferior”, de “perder” tempo de conversar com pessoas como vendedores, supervisores e clientes.

5.5.2. Renovando o processo tradicional

A fim de evitar o desinteresse dos gerentes, o não comprometimento com o planejamento vindo do topo e a falta de clareza dos planos superiores, “uma abordagem mais recente de planejamento é a assessoria de planejamento descentralizada, que se desenvolveu à medida que os especialistas em planejamento foram designados para os principais departamentos e divisões, a fim de ajudar os gerentes a desenvolverem os seus próprios planos estratégicos”²⁸.

Uma variação desta novidade foi a formação da força-tarefa de planejamento que “é um grupo temporário de gerentes de linhas que têm a responsabilidade de desenvolver um plano estratégico”²⁹. Esta renovação teve a perspectiva de permitir a participação, ainda que limitada, dos gerentes na formulação (ou sugestão) dos objetivos e planos superiores.

5.5.3. Administração por objetivo (APO)

Logo após a 2^o Guerra Mundial, quando se pode falar de um “Movimento dos Sistemas Abertos” influenciando as idéias do pensamento administrativo, data-se o início da formalização de uma proposta de “Administração por Objetivos”. Como dizem Koontz O’Donnell e Weihrich³⁰, “não é rigorosamente correto apontar uma única pessoa criadora de um enfoque de objetivos, pois o bom senso tem dito aos indivíduos, há séculos, que grupos e indivíduos esperam alcançar algum resultado. Entretanto, há certos indivíduos que por muito tempo têm dado ênfase à administração por objetivos, e por isso têm dado um impulso ao seu desenvolvimento como um sistema. Um deles é Peter Drucker

O mesmo reconhecimento é feito por Robbins e Coulter³¹ ao registrarem que a “APO foi descrita pela primeira vez por Peter Drucker”, na nota de referência os autores citam a obra “Prática de Administração de Empresas”; Certo³² também diz que a “APO foi popularizada principalmente pelas obras de Peter Drucker”.

Qual seria o diferencial da “Administração por Objetivos” com relação ao processo tradicional? Para Robbins e Coulter³³, “o apelo da APO reside em sua ênfase na conversão de objetivos genéricos em objetivos específicos para unidades organizacionais e membros individuais”.

Em sua operação, a APO diferencia-se por estipular que superiores e subordinados irão realizar um processo conjunto de planejamento. De acordo com Schermerhorn³⁴, “o superior e o subordinado estabelecem juntos os planos de comum acordo e do mesmo modo controlam os resultados. Os pontos acordados são:

- a) Os objetivos de desempenho do subordinado por um determinado período de tempo;
- b) Os planos através dos quais os objetivos serão realizados;
- c) Os padrões para medir se os objetivos foram ou não alcançados;
- d) Os procedimentos para a revisão dos resultados”.

A **Figura 3** apresenta uma síntese da Administração por Objetivos.

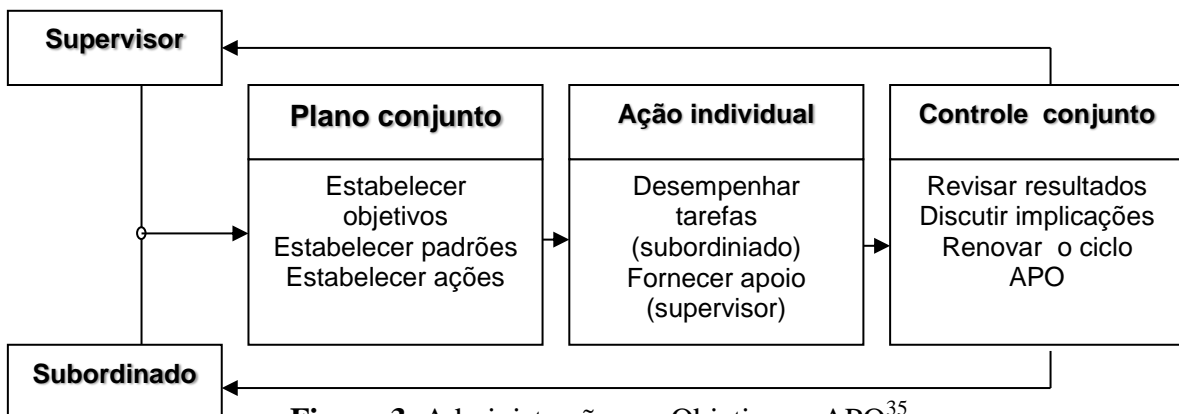


Figura 3: Administração por Objetivos - APO³⁵

De maneira semelhante, apenas mostrando o envolvimento dos objetivos organizacionais, Certo³⁶ descreve o processo da APO em cinco etapas, conforme ilustrado na **Figura 4**.

- a) **Revisar os objetivos organizacionais:** o gerente recebe um claro entendimento dos objetivos gerais da organização;
- b) **Estabelecer objetivos do trabalhador:** o gerente e o trabalhador se reúnem para tratar dos objetivos do trabalhador a serem alcançados até o final do período operacional normal;

- c) **Monitorar o progresso:** em intervalos durante o período operacional normal, o gerente e o trabalhador verificam se os objetivos estão sendo alcançados;
- d) **Avaliar o desempenho:** no final do período operacional, o desempenho do trabalhador é avaliado pela extensão em que atingiu os objetivos;
- e) **Dar recompensas:** as recompensas são dadas aos trabalhadores a medida da realização dos objetivos.

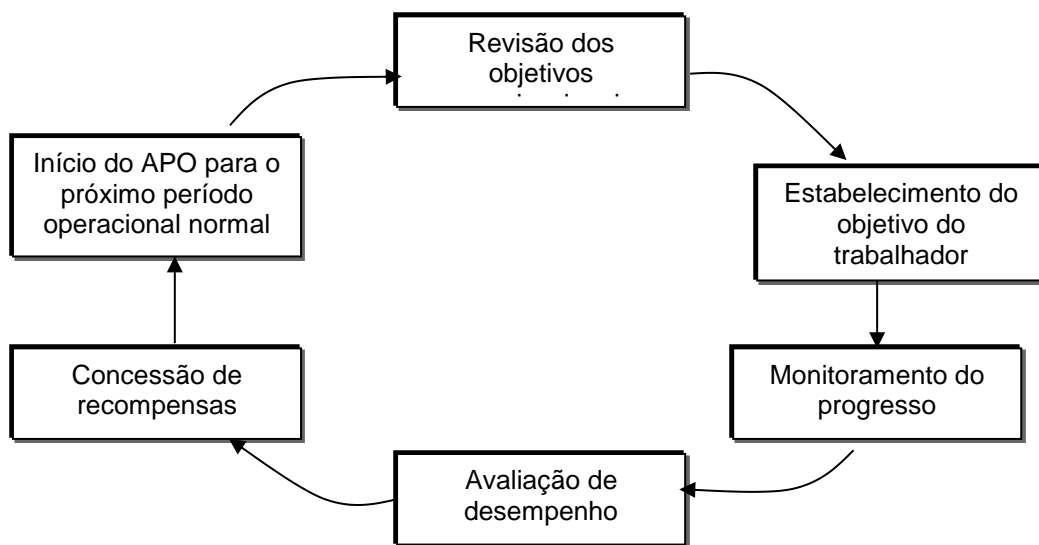


Figura 4: O processo de APO³⁷

A APO focaliza a relação face -a- face de superior e subordinado, e estimula a participação do subordinado em assuntos de seu próprio trabalho. “Este envolvimento total dos subordinados no sucesso possibilita e estimula o autocontrole”³⁸. Esta visão está de acordo com trabalho de Douglas McGregor que “em 1957 criticou os sistemas de avaliação de traços por exigirem que o administrador julgue o valor pessoal do subordinado, fazendo assim o “papel de Deus” e fez um veemente apelo no sentido da avaliação com base em objetivos preestabelecidos”³⁹. McGregor cita o autocontrole na proposição de sua Teoria Y.

¹ STONER; FREEMAN, 1999, p.136;

² ROBBINS; COULTER, 1998, p.140;

³ ROBBINS; COULTER, 1988, p.140;

⁴ ROBBINS; COULTER, 1998, p.140;

⁵ ROBBINS; COULTER; 1998; p.140;

⁶ ROBBINS; COULTER; 1999; p.140;

-
- ⁷ KOONTZ; O'DONNELL; WEIHRICH; 1987; p.09;
⁸ KOONTZ; O'DONNELL; WEIHRICH; 1987; p.09;
⁹ CERTO; 2003, p.105-6;
¹⁰ KOONTZ; O'DONNELL; WEIHRICH; 1987; p.05;
¹¹ DAFT, 1999, p.126;
¹² SCHERMERHORN, 1999, p.95;
¹³ ROBBINS; COULTER, 1998, p.148;
¹⁴ KOONTZ; O'DONNELL; WEIHRICH; 1987; p. 21;
¹⁵ ROBBINS; COULTER, 1998, p. 140;
¹⁶ KOONTZ; O'DONNELL; WEIHRICH; 1987; p. 23;
¹⁷ STONER; FREEMAN, 1999, p.136;
¹⁸ ROBBINS; COULTER, 1998, p. 140;
¹⁹ DAFT, 1999, p. 127;
²⁰ ROBBINS; COULTER, 1998, p. 148;
²¹ ROBBINS; COULTER, 1998, p. 140;
²² DAFT, 1999, p. 126;
²³ ROBBINS; COULTER, 1998, p. 148;
²⁴ DAFT, 1999, p. 137;
²⁵ DAFT, 1999, p. 137;
²⁶ ROBBINS; COULTER, 1998, p. 148;
²⁷ DAFT, 1999, p. 137;
²⁸ DAFT, 1999, p. 137;
²⁹ DAFT, 1999, p. 137;
³⁰ KOONTZ; O'DONNELL; WEIHRICH; 1987; p. 48;
³¹ ROBBINS; COULTER, 1998, p. 149;
³² CERTO; 2003, p.113;
³³ ROBBINS; COULTER, 1998, p. 149;
³⁴ SCHERMERHORN, 1999, p.101;
³⁵ SCHERMERHORN, 1999, p.102;
³⁶ CERTO; 2003, p.113-4;
³⁷ CERTO; 2003, p.114;
³⁸ SCHERMERHORN, 1999, p.102;
³⁹ KOONTZ; O'DONNELL; WEIHRICH; 1987; p. 49;