

**FACULDADE LABORO  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

**JOÃO MÁRCIO FERNANDES MENDONÇA**

**PLANO ESTRATÉGICO PÚBLICO  
UTILIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO EM ÓRGÃOS  
DESCENTRALIZADOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**

**SÃO LUÍS  
2016**

**JOÃO MÁRCIO FERNANDES MENDONÇA**

**PLANO ESTRATÉGICO PÚBLICO  
UTILIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO EM ÓRGÃOS  
DESCENTRALIZADOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de especialização em Gestão Pública da Faculdade Laboro para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Mônica Elinor Alves Gama

SÃO LUÍS  
2016

**JOÃO MÁRCIO FERNANDES MENDONÇA**

**PLANO ESTRATÉGICO PÚBLICO  
UTILIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO EM ÓRGÃOS  
DESCENTRALIZADOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de especialização em Gestão Pública da Faculdade Laboro para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

APROVADO EM: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>a</sup> Dra. Monica Elinor Alves Gama  
Doutora em Medicina  
Universidade de São Paulo

---

1º Examinador(a)

---

2º Examinador(a)

## RESUMO

Abordagem sobre a utilização do Planejamento Estratégico na Administração Pública. Através de estudo bibliográfico e análise de documentos oficiais percebemos como elementos inicialmente restritos à iniciativa privada são incorporados ao Governo e tornam-se importantes ferramentas de gerenciamento do trabalho. O principal objetivo dessa pesquisa é avaliar de que forma o planejamento estratégico pode ser utilizado na Administração Pública Federal.

**Palavras Chaves:** Planejamento Estratégico, Metas, Objetivos, Administração Pública.

## **ABSTRACT**

Approach on the use of the Strategic Planning in Public Administration. Through bibliographical study and analysis of official documents we realized as elements initially restricted to the private sector are incorporated into the Government and become important tools management work. The main objective of this research is to evaluate how strategic planning can be used in the Federal Public Administration.

**Keywords:** Strategic Planning, Goals, Objectives, Public Administration.

## SUMÁRIO

1 – INTRODUÇÃO .....	06
2 – PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	08
2.1 – Breve histórico da utilização do planejamento estratégico na Administração Pública.....	08
2.2 – Conceito de Planejamento Estratégico.....	10
3 – O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO IBGE.....	11
3.1 – Introdução ao Planejamento Estratégico.....	11
3.2 – Missão.....	11
3.3 – Valores.....	11
3.4 – Condicionantes Estratégicos.....	12
3.5 - Visão.....	12
3.6 – Fatores críticos de sucesso.....	12
3.7 – Macroprocesso, objetivos estratégicos e metas.....	13
4 – APLICAÇÃO PRÁTICA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO.....	13
4.1 – Matriz SWOT.....	13
4.2 – Ciclo PDCA.....	15
5 – CONCLUSÃO.....	16
6 – REFERÊNCIAS.....	17

## 1 – INTRODUÇÃO

Temos percebido nos últimos anos uma mudança de paradigma na Gestão Pública. Há uma busca maior por melhor qualidade e agilidade na prestação de serviços, transparência nos gastos, resultados que atendam de forma satisfatória o cidadão, enfim, uma busca por um padrão de excelência nos serviços ofertados.

O Planejamento Estratégico é uma das ferramentas, que bem utilizadas, podem ajudar o gestor público, seja de um Município, Secretaria ou Órgão Público. Planejar, segundo Chiavenato (2004) é definir missão, formular objetivos, definir os planos para alcançá-los e programar as atividades. Sabemos que nenhuma empresa consegue sobreviver sem um planejamento, ninguém trabalha sempre na base do improviso, quando isso parte para a esfera pública, além de ineficiente também afeta os demais princípios que regem a administração pública.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística elaborou e apresentou, no final de 2012 o seu Planejamento Estratégico. Esse documento representou um grande avanço na Instituição, pois, devido a uma ampla campanha de divulgação todos os funcionários tomaram ciência, não só dos planos da Direção do Órgão para os próximos anos mas constava também no presente documento a missão do Instituto, seus valores e sua visão. Isso permitiu que todos os servidores compartilhassem as mesmas ideias e caminhassem com uma orientação bem definida em relação aos objetivos e metas do Órgão para os próximos anos.

Nesse Planejamento Estratégico do IBGE são apresentados também os macroprocessos, os objetivos estratégicos e as metas, separados por áreas de atuação, como administração, gestão de pessoas, produção de informações, disseminação de dados, etc. Falaremos ao longo do trabalho de forma mais detalhada de cada um desses temas, associando à sua aplicação nas unidades menores como as Agências de Pesquisa.

Dessa forma, percebemos como a incorporação de uma metodologia de gerenciamento, concebida inicialmente para que uma empresa da iniciativa privada ou organização pudesse estabelecer a direção a ser seguida por esta, passa a ser aplicada na prática nas instituições públicas, atualmente principalmente nas esferas federais e estaduais, mas com alguns municípios já apresentando resultados satisfatórios nesse modelo de planejamento, como é o caso de Joinville (Machado, 2010).

Enfim, ao longo do trabalho iremos nos deparar como o conceito de estratégia, entendido por Paludo, como ***o caminho escolhido pela organização para alcançar seus objetivos ou superar algum desafio***, mas que tem origens mais remotas e está relacionado à arte da guerra, serve atualmente para a melhoria e eficiência do serviço público.

Esse artigo tem como objetivo avaliar de que forma o Planejamento Estratégico pode ser utilizado em Unidades Regionais, seguindo as diretrizes da Direção do órgão e adaptando esse planejamento às necessidades locais.

Para isso será necessário:

- Conceituar Planejamento Estratégico e como se deu sua adaptação na Administração Pública;
- Verificar a forma de utilização do Planejamento Estratégico em órgãos de Governo;
- Perceber como se dá a incorporação dessa ferramenta na prática e cotidiano do trabalho em unidades regionais;
- Apresentar a importância do Planejamento Estratégico como elemento fundamental de gerenciamento da Gestão Pública;

## **2 – PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

### **2.1 – BREVE HISTÓRICO DA UTILIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Podemos estabelecer, para fins de estudo, o ano de 1808 como marco da Administração Pública no Brasil e mais especificamente a vinda da família real portuguesa nesse ano como o fator inicial da construção do todo o aparato de governo. Conforme o livro de mesmo nome, do jornalista Laurentino Gomes, ali estão até mesmo as raízes de um modelo de gestão, que, apesar de tantas mudanças, perpetua-se até hoje. Esse período inicial, que segundo Bresser-Pereira estendeu-se até 1930, foi marcado pelo patrimonialismo, onde os bens públicos facilmente se mesclavam a bens privados. Também é marca desse período o sistema oligárquico, com o poder exercido por coronéis.

Já em 1930, e em resposta às mudanças da sociedade, não só no Brasil mas no mundo esboça-se uma reforma burocrática, começa a se pensar em carreira no serviço público e no ingresso através de concurso público. Um grande passo nesse sentido foi a criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), em 1936. Segundo Paludo (2012) o objetivo principal do DASP foi modernizar a Administração Pública Brasileira, adotando o modelo burocrático de gestão.

A partir da década de 60, começa a se falar de uma desburocratização, isso vai criar na Administração Pública Brasileira uma dicotomia. De um lado temos a administração direta, considerada muito formal e defasada e do outro a administração indireta, que segundo Lima Júnior (1998) criou ilhas de excelência no setor público, consideradas na época, modernas, tecnológicas.

Essa desburocratização já apontava para um documento importante, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE 1995). Esse planejamento tinha quatro objetivos principais: Aumentar a governança do Estado, limitar a ação do Estado

àquelas funções que lhe são próprias, transferir da União para os Estados e Municípios as ações de caráter local e transferir parcialmente da União para os Estados as ações de caráter regional.

Segundo Paludo (2012) as principais ideias da administração pública gerencial, modelo adotado agora então pelo Brasil, são: Definição precisa dos objetivos, maior autonomia na gestão de recursos e controle a posteriori dos resultados. É nesse contexto histórico que se insere a utilização de novas ferramentas gerenciais.

Diante do exposto se percebe que o planejamento tornou-se uma ferramenta fundamental na Administração Pública. É inconcebível que uma Prefeitura, Ministério ou Órgão não possua de forma clara e objetiva suas metas e objetivos, inclusive para elaboração de seu orçamento. Mesmo que a realidade seja dinâmica e que fatores externos impossibilitem a empresa ou órgão de executar seus planos tal qual fora concebido, a ausência de planejamento dificultará ainda mais a possibilidade de contornar esses desafios.

O Planejamento Estratégico então é a ferramenta que dirá ao gestor onde, quando e de que forma se pretende chegar. Temos hoje vários órgãos que possuem desempenho, no que diz respeito à sua eficiência e eficácia, classificados como medianos e estão satisfeitos com isso. O Planejamento Estratégico pode guiar a uma busca de melhoria na qualidade dos serviços prestados. Quando se estabelece metas específicas, baseadas em estudos que ou legitimem ou tornem possíveis essa melhoria dentro de um espaço de tempo definido, isso mostra como sempre é possível melhorar o serviço público e buscar um modelo de excelência.

Com planejamento adequado reduz-se o tempo necessário para realizar uma atividade, diminui os custos para execução das tarefas, otimiza a utilização de pessoal disponível e apresenta ao final do processo um produto/serviço com melhor qualidade.

Se planejar não pode ser sinônimo de sucesso, com certeza a ausência de planejamento é sinônimo de fracasso.

## 2.2 – CONCEITO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

O planejamento, conforme já dito acima, é uma das quatro funções clássicas da Administração, na verdade a primeira delas. Consiste em estabelecer objetivos e definir a maneira adequada para alcançá-los.

O planejamento estratégico, como ferramenta administrativa remete aos Estados Unidos da década de 60, porém o uso de estratégia é bem mais antigo e está presente na maioria dos tratados militares. Seu objetivo é estabelecer uma direção a ser seguida pela organização.

Segundo Kotler (1994), o planejamento estratégico é uma metodologia gerencial que permite estabelecer a direção a ser seguida pela organização, visando maior grau de interação com o ambiente. Para Oliveira (1993) é o processo que proporciona suporte metodológico para definir a melhor direção a ser seguida, objetivando à otimização do grau de interação com o ambiente, e atuando de forma inovadora e diferenciada.

Ainda conceituando Planejamento Estratégico, Chiavenatto (2006) assim declara: “O planejamento estratégico é um processo organizacional compreensivo de adaptação, através da aprovação, tomada de decisões e avaliação. Procura responder a questões básicas como: por que a organização existe, o que ela faz e como faz. O resultado do processo é um plano que serve para guiar a ação organizacional por um prazo de três a cinco anos.

Uma das características do planejamento estratégico é que ele exige um comprometimento da direção da organização, além de mexer com as vantagens individuais em prol de algo que seja benéfico para o todo. É como se a organização tivesse um fim comum, objetivos comuns, metas comuns.

## **3 – O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO IBGE**

### **3.1 – INTRODUÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO**

A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE é responsável, no Brasil, pela produção e disseminação de dados que retratam a realidade social e econômica do país. Esse processo inicia-se com a necessidade e demanda da sociedade por essas informações, passa pela elaboração da pesquisa, coleta em campo dos dados e disseminação dos resultados obtidos.

Toda essa operação deve ser feita com o máximo de excelência possível, a fim de que sejam fornecidos resultados que reflitam de forma real a atual situação brasileira no que diz respeito às várias esferas econômico-sociais e com prazos delimitados e fixos para apresentação desses resultados, o que demanda todo um processo estratégico. “Colocar uma pesquisa em campo” no jargão ibgeano é uma “operação de guerra”.

Dessa forma o Planejamento Estratégico do IBGE foi elaborado para atender às demandas da sociedade, com foco na qualidade, na transparência, economicidade e modernização dos processos de trabalho.

### **3.2 – MISSÃO**

A Missão é o propósito, o porquê da organização existir, é nela que se define o negócio da empresa e também para que ela existe;

*Retratar o Brasil com informações necessárias ao conhecimento de sua realidade e ao exercício da cidadania.*

### **3.3 – VALORES**

São o conjunto de princípios que nortearão a atividade da empresa, os servidores envolvidos precisam entender que esses valores servem de referência para a tomada de decisão

*Ética, Transparência, Responsabilidade, Imparcialidade e Excelência.*

### **3.4 – CONDICIONANTES ESTRATÉGICOS**

Diz respeito à análise do ambiente, tanto interno quanto externamente. É esse conjunto de variáveis que influenciarão no desenvolvimento do planejamento estratégico da organização. Importante salientar que essas variáveis tanto podem oferecer ameaças quanto oportunidades à empresa, quando externas, como também identificam suas forças e fraquezas, quando internas.

Para a equipe elaboradora no Plano Estratégico em estudo, foram identificados alguns desses condicionantes tais como: *Progressiva globalização da economia, como de resto de todas as esferas sociais; contexto de forte dinamismo tecnológico; ambiente de gestão marcado pela presença de organizações intensivas em conhecimento; cenário político-institucional marcado pelo fortalecimento dos princípios e práticas da democracia; crescente relevância das questões ambientais; continuidade de um cenário de crescente descentralização e diferenciação da atividade econômica regional;*

### **3.5 - VISÃO**

É sempre um local no futuro, é um desafio, é uma meta positiva, algo que deve ser desejado por todos os servidores envolvidos com a organização.

*Ser reconhecido e valorizado, no país e internacionalmente, pela integridade, relevância, consistência e excelência de todas as informações estatísticas e geocientíficas que produz e dissemina em tempo útil.*

### **3.6 – FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO**

Se para a equipe elaboradora do plano estratégico no item 3.4 estavam elencadas os condicionantes, ou seja, um conjunto de variáveis incontroláveis que podemos chamar de macroambiente, nesse tópico são listados os pontos fortes da organização frente a esse mesmo ambiente que são: *Credibilidade e legitimidade*

*institucional, a independência técnica, a relevância da informação, a excelência da rede de unidades descentralizadas, o compromisso com usuários e informantes, a excelência em tecnologia da informação e comunicação, a gestão do conhecimento, a gestão com foco nas pessoas, assim como a excelência na gestão institucional.*

### **3.7 – MACROPROCESSOS, OBJETIVOS ESTRATÉGICOS E METAS**

Por Macroprocessos, o documento em pauta entende como grandes conjuntos de atividades que contribuem para o cumprimento de sua missão e alcance dos objetivos. O presente trabalho não trará de forma exaustiva todos os objetivos e metas elencados no planejamento, apenas exporá de forma rápida e sucinta os macroprojetos, cujo teor mais detalhado encontra-se no documento em questão:

Macroprocessos:

Governança Institucional; Coordenação dos Sistemas de Informações Cartográficas e Estatística; Produção de informações Estatísticas; Produção de Informações Censitárias; Produção de Informações Ambientais; Infraestrutura, Metodologia e Qualidade para a Produção de Informações; Ensino Superior, Pesquisa e Extensão; Gestão da tecnologia da Informação e Comunicação; Gestão de Pessoas; Gestão Administrativa.

## **4 – APLICAÇÃO PRÁTICA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO**

### **4.1 – MATRIZ SWOT**

O SWOT é um plano montado a partir da análise dos cenários internos e externos à organização onde podemos realizar uma avaliação das forças, fraquezas, oportunidades e ameaças que incidirão sobre a empresa. A partir dessa planilha podemos estabelecer metas e objetivos, elaborando as estratégias para atingi-los.

A sigla diz respeito aos elementos utilizados na análise, em inglês:

Strengths - Forças  
Weakness – Fraquezas  
Opportunities – Oportunidades  
Threats - Ameaças

Uma análise SWOT pode ser caracterizada da seguinte forma:



No quadro 1, temos uma situação em que nem a conjuntura externa e nem interna são favoráveis. Como exemplo podemos utilizar um serviço público que é oferecido com qualidade baixa a um usuário que desconhece a existência do serviço. Nesse caso o primeiro passo é **eliminar** o ponto fraco, ou seja, passar a prestar um serviço de qualidade;

No quadro seguinte (2), já temos uma situação um pouco diferente, oferecemos um serviço de qualidade porém o mesmo não é utilizado em sua forma plena. Dessa forma, a tendência é realizarmos um **monitoramento** da qualidade do serviço, para que quando ele se torne necessário não sejamos surpreendidos com uma queda desse

padrão;

Já no quadro 3 vemos a seguinte situação: há uma forte demanda pelo serviço porém a oferta desse não é satisfatória. A alternativa então é investir na **melhoria** do serviço ofertado, corrigindo eventuais pontos fracos detectados na análise;

Por fim, no último quadro (4) temos a situação mais favorável: cenários internos e externos propícios ao pleno desenvolvimento da organização. No exemplo que estamos trabalhando seria como se houvesse uma grande demanda pelo serviço e esse fosse prestado com qualidade. É um ponto onde, para fugir da estagnação, seria necessário **capitalizar** as oportunidades. É nesse momento que uma organização, dá um salto em que se destaca frente as demais e adquire uma relevância no cenário onde se desenvolve.

## 4.2 – CICLO PDCA

Outra importante ferramenta que pode ser utilizada no planejamento das organizações é o PDCA (Plan, Do, Check, Act), iniciais, em inglês, de um ciclo de etapas para avaliação estratégica. Esse método é importante quando há a implementação de uma nova meta ou objetivo na organização para verificação do caminho a ser trilhado até o ponto desejado, conforme poderemos analisar abaixo cada uma das etapas:

- PLAN – Planejar – Consiste em definir os objetivos. É um conjunto de questionamentos (o que, quem, quando, como, onde)
- DO – Executar – É a condução do plano estabelecido, é empreender esforços para que o processo flua de acordo com o planejado
- CHECK – Verificar – É a etapa em que verificamos se, de acordo com os dados coletados, as ações foram eficientes para a consecução do plano inicial.
- ACT – Agir corretivamente – Após analisarmos os resultados surgirá a necessidade de ajustes, ações necessárias a serem implementadas para alcance dos objetivos. É o momento de definir as mudanças necessárias para a melhoria do processo.

Por tratar-se de um ciclo, o PDCA está focado em um processo constante de melhoria, a cada volta do ciclo pode se avaliar e tomar medidas para otimizar os métodos que permitirão atingir as metas propostas.

## **5 – CONCLUSÃO**

Conforme exposto brevemente nesse trabalho, a Administração tem elaborado, ao longo de seus anos como ciência, vários métodos, que utilizados pela iniciativa privada vem dando excelentes resultados.

Somente recentemente, tem se percebido esforços por parte da Administração Pública, mas ainda de forma incipiente, da utilização dessas ferramentas para melhor gestão do Estado. Começa-se a falar de novos modelos de gestão e da implementação de novas metodologias de trabalho, que quando colocadas em prática refletem em melhorias, tanto na eficácia quanto na eficiência dessas organizações.

Uma dessas tentativas foi a elaboração do Plano Estratégico do IBGE, onde foram traçadas as metas e objetivos para os próximos anos assim como as estratégias necessárias para o alcance do proposto.

Porém percebe-se que ainda faltam profissionais capacitados para colocar em práticas tais ferramentas, ainda encontramos resistência a novos métodos de trabalho e ainda falta, infelizmente, vontade em ofertar um serviço público de qualidade.

Conforme dito acima, essas novas ferramentas de gestão, entre elas o Planejamento Estratégico, é que fornecerão à administração pública, aliado aos princípios que a norteiam como ética, transparência, legalidade entre outros, as condições necessárias para a oferta de produtos e/ou serviços com excelência aos seus cidadãos.

## 6 – REFERÊNCIAS

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. “Do Estado patrimonial ao gerencial”. In: SACHS, Ignacy; PINHEIRO, Paulo Sérgio; WILHEIM, Jorge. (Org.) Brasil: Um século de transformações. São Paulo: Cia das Letras, 2001

CHIAVENATO, Idalberto. Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CHIAVENATO, Idalberto. Administração geral e pública. 4ª ed. Rio de Janeiro. Campus/Elsevier, 2006

IBGE. Planejamento Estratégico 2012-2015. 2. ed. rev. Rio de Janeiro, 2015.

KOTLER, Philip. Administração de Marketing: análise, planejamento, implementação controle. São Paulo. Atlas, 1994

LIMA JÚNIOR, Olavo B. “As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos”. In: Revista do Serviço Público. Brasília: Enap, 1998.

MACHADO, Emerson Pires. Planejamento Estratégico do Município de Joinville. Trabalho de conclusão de curso. Fundação Getúlio Vargas. Joinville. 2010

OLIVEIRA, Djalma P. R de. Planejamento estratégico: Conceitos, metodologias, práticas. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 1993

PALUDO, Augustinho Vicente. Administração Pública: Teoria e Questões. 2. ed. Rio de Janeiro, 2012.