

**“O PROCESSO DE FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE PLANEJAMENTO
ESTRATÉGICO EM INSTITUIÇÕES DO SETOR PÚBLICO”**

*THE PROCESS OF FORMULATING AND IMPLEMENTING STRATEGIC
PLANNING IN PUBLIC SECTOR INSTITUTIONS*

Paulo Cesar Rodrigues Borges¹

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7398-7905>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4275937790613243>

Centro Universitário IESB, DF, Brasil

E-mail: pcrborges.eng@gmail.com

Josemar Bezerra de Menez²

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2544-8031>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9299145331321594>

Centro Universitário IESB, DF, Brasil

E-mail: josemar.menez@iesb.edu.br

Josilene Bispo Pinheiro Cabral³

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5582-032X>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2796110522125441>

Centro Universitário IESB, DF, Brasil

E-mail: josilene.cabral@iesb.edu.br

Resenha da obra:

GONÇALVES, Carlos Alberto; SILVA, Flávia de Araújo. O processo de formulação e implementação de Planejamento Estratégico em instituições do Setor Público. **Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria**. Ano IV, Vol.04, n.03, set.-dez., 2011.

¹ Dr em Ciência da Informação pela UnB; Engenheiro pelo IME. Prof. do Me. em Planejamento e Gestão Estratégica das Organizações do IESB e dos cursos de Administração Pública, Contabilidade e Gestões da Faculdade Processus.

² Mestrando em Gestão Estratégica de Organizações do IESB; Analista de Sistemas pelo Unieuro. Empregado Público da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa. Orcid: 0000-0003-2544-8031. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9299145331321594>. E-mail: josemar.menez@iesb.edu.br.

³ Mestranda em Gestão Estratégica de Organizações do IESB; Administradora pelo UniCeub. Servidora do Supremo Tribunal Federal – STF.

Resumo

Esta é uma resenha do artigo intitulado “O processo de formulação e implementação de planejamento estratégico em instituições do Setor Público”. Este artigo é de autoria de Carlos Alberto Gonçalves e Flávia de Araújo Silva. O artigo aqui resenhado foi publicado no periódico “Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria”, ano IV, Vol. 04, n. 03, set.-dez., 2011.

Palavras-chave: Planejamento estratégico. Setor público. Tribunais de contas.

Abstract

This is a review of an article entitled “The Strategic Planning Formulation and Implementation Process in Public Sector Institutions”. This article is by Carlos Alberto Gonçalves and Flávia de Araújo Silva. The article reviewed here was published in the journal “Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria”, year IV, Vol. 04, n. 03, Sep.-Dec., 2011.

Keywords: *Strategic planning. Public sector. Courts of Auditors.*

Resenha

O presente texto, em forma de resenha, trata da apreciação do artigo anteriormente mencionado e de autoria identificada.

A formação e a experiência dos autores deste artigo contribuem para a reflexão dos temas aos quais se propõem a escrever. A seguir, um breve currículo de cada um deles para que se possa melhor conhecê-los.

O primeiro autor deste artigo é Carlos Alberto Gonçalves. Graduado em Engenharia Civil pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); mestre em Informática pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, PUC-Rio; doutor em Administração pela Universidade de São Paulo (USP). Professor da UFMG. CV: <http://lattes.cnpq.br/5736078976141563>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1222-141X>.

A segunda autora deste artigo é Flávia de Araújo e Silva. Graduado(a) em Administração de Empresas pelo Centro Universitário Newton Paiva, e em Ciências Contábeis pelo Centro Universitário UNA; mestra em Ciências Contábeis e Controladoria pela UFMG. Coordenadora de Contabilidade do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE). CV: <http://lattes.cnpq.br/9604981002731747>.

O artigo é dividido nos seguintes capítulos: resumo, palavras-chave, *abstract*, *Keywords*, introdução, contextualização sobre estratégia, processo de formação e implementação da estratégia, planejamento estratégico, planejamento estratégico no setor público, críticas ao planejamento estratégico, modelos de planejamento estratégico comumente utilizados no setor público – dividido nos subcapítulos: método Grumbach®, *Balance Scorecard*® e gerenciamento pelas diretrizes; metodologia de

pesquisa, resultados da pesquisa, considerações finais e referências bibliográficas.
No resumo deste artigo consta:

Este trabalho discorre sobre alguns modelos adotados na formulação e implementação do Planejamento Estratégico vis-à-vis apoiar a gestão de estratégias propostas como deliberadas em instituições públicas. Foram feitas pesquisas bibliográficas sobre teorias da estratégia e seus processos de formação e elaboração do documento para ser seguido como “plano estratégico”. As unidades de análise foram os tribunais de contas dos estados e municípios do Brasil. Adotaram-se métodos combinados de pesquisa bibliográfica, consultas aos planos estratégicos de algumas instituições públicas, pesquisas qualitativa e quantitativa por meio de entrevistas e aplicação de questionário como survey. No âmbito das instituições públicas, foram identificados os modelos preferidos para formulação e implementação do plano estratégico, a saber: Método Grumbach, *Balanced Scorecard* (BSC) e Gerenciamento pelas Diretrizes. Os resultados apontam a existência de fortes crenças das equipes quanto à efetividade da prática regular do “Planejamento Estratégico” no sentido de promoverem melhor alinhamento estratégico geral. Concluiu-se também que as instituições pesquisadas ainda estão em fase de aquisição de aprendizagem dessa instrumentalização, principalmente no que tange à execução das ações propostas no planejamento. (GONÇALVES; SILVA, 2011, p. 458).

Neste artigo, discorreu-se sobre alguns modelos adotados na formulação e implementação do planejamento estratégico, visando a apoiar a gestão de estratégias propostas como deliberadas em Instituições Públicas.

No delineamento do trabalho, os autores estabeleceram como objetivo geral a forma por meio da qual se formula e implementa o planejamento estratégico nos tribunais de contas do Brasil. Os objetivos específicos derivados deste geral trouxeram para os seus autores tarefas descritivas dos processos de formulação e implementação do planejamento estratégico nas unidades de análise, levantamento das crenças sobre a sua efetividade e pesquisa sobre quais metodologias devem ser adotadas ou utilizadas em setor de baixa competitividade, isto é, no o setor público.

A escolha da temática pelos autores foi fundamentada na necessidade de aprofundar os estudos na área, tendo em vista a sua escassez na esfera pública,

quando comparada ao setor privado, assim como identificar as dificuldades de formular e implementar o planejamento estratégico, no intuito de propor conteúdo para prover um alinhamento estratégico mais adequado às organizações públicas.

Para tanto, os autores utilizaram como metodologia uma pesquisa descritiva, de natureza mista, ou seja, qualitativa e quantitativa. Explicaram, ainda, que o estudo foi estruturado em três etapas, a saber: pesquisa documental, aplicação de questionário e entrevista com representantes das áreas de planejamento estratégico dos tribunais de contas.

Na parte de revisão de literatura do trabalho, os pesquisadores discorreram sobre estratégia e planejamento estratégico; seu processo de formulação e implementação; críticas e modelos mais utilizados no Setor Público.

Na contextualização da estratégia, um dos aspectos apontados referiu-se aos múltiplos conceitos que o termo “estratégia” poderia sugerir. Apoiaram-se na definição de estratégia em 5 P’s, de Mintzbert *et al.* (2003), em que a estratégia é vista como um plano. Entre as conceituações apontadas, descreveram que Porter (1989) introduziu o conceito de estratégia competitiva, visando a ser lucrativa, sustentável e mais duradoura no mercado. Já Wit e Meyer (2010) investigaram a estratégia fracionada e orientada em três dimensões: *I – processo*: formulação e implementação; *II – conteúdo*: o que representa para a instituição e *III – contexto*: circunstância em que é determinada.

Posteriormente, os pesquisadores discorreram sobre o processo de formação e implementação da estratégia, alegando que diversos autores são favoráveis ao entendimento de que a elaboração de um plano estratégico é imprescindível para um desempenho superior de sucesso (ANSOFF; MCDONNEL, 1993; PORTER, 1989). Entretanto, mais à frente, em definições de Mariotto (2003, pg.91), encontra-se o entendimento de que a maneira tradicional de desenvolver a estratégia já não é mais suficiente para lidar com os desafios de novas situações. Complementaram com Belmiro (2011), que afirmou ser necessário desenvolver o pensamento estratégico antes de formular planos.

Em relação ao planejamento estratégico, citaram as críticas sobre sua efetividade, como a falta de um pensamento estratégico de fato; as dificuldades práticas e as impossibilidades teóricas, de acordo com Micklethwait e Wooldridge (1998). Entretanto, Meirelles (2003) assinalou que o planejamento é uma ferramenta bastante utilizada na busca da integração e articulação institucional.

Na parte referente às críticas, explanaram sobre a motivação e o crescente uso do planejamento no setor público, uma vez que a prestação de excelência destes serviços passou a ser cada vez mais valorizada e almejada pela sociedade. Para Giacobbo (1997), a descontinuidade administrativa ocasionada pelas trocas de gestões serve como motivação para as organizações públicas investirem no Planejamento Estratégico.

Os autores ainda descreveram, no capítulo relativo aos modelos, a metodologia

e os processos mais utilizados de planejamento estratégico no contexto público. Enfatizaram três métodos: Grumbach® – modelo tradicional, porém apoiado em cenários prospectivos; *Balance Scorecard*® – metodologia de Gestão estratégica agrupada em grandes perspectivas; e o Gerenciamento pelas Diretrizes – apoiado no ciclo PDCA (Plan – Do – Check – Act).

Em relação aos resultados da primeira etapa do estudo, levantados por pesquisa documental, verificou-se que os dados são apresentados sob aspectos gerais de como os tribunais de contas formulam e implementam suas estratégias, registrando-se que a maioria contrata consultorias externas para auxiliar na formulação; utiliza ciclos de 4 a 5 anos; e os planos, geralmente, são compostos de concepção estratégica, análise *SWOT*, definição de objetivos, metas, indicadores e mapas estratégicos.

Quanto aos resultados referentes às etapas II e III da pesquisa, obtidos por meio de questionário e entrevistas, percebeu-se que existem lacunas de efetivação do plano na fase de transição; ou seja, entre a formulação e a implementação da estratégia. Todavia, os entrevistados demonstraram alta crença na efetividade do planejamento estratégico.

Enfim, os autores mencionaram que, embora tenha havido muitas dificuldades de aceitação e implementação devido a uma cultura organizacional baseada no conceito de que o setor público não visa lucro; os resultados indicam a efetividade da prática regular do planejamento estratégico. Não obstante, as instituições pesquisadas ainda estão em fase de aquisição de aprendizagem dessa instrumentalização. Mesmo com críticas ao planejamento estratégico, os autores concluíram que, na maioria dos tribunais pesquisados, houve melhoria nos resultados organizacionais.

Entende-se que a leitura do artigo é importante e útil para pesquisadores e estudantes de gestão que procuram compreender as variáveis preliminares que concorrem para o sucesso ou não da formulação e implementação do planejamento estratégico, no contexto da Administração Pública. É digno ressaltar, de igual modo, a descrição dos métodos de Gestão Estratégica mais utilizados e seu entendimento para aplicabilidade futura.

Ademais, a pesquisa expõe os desafios que as instituições públicas precisam superar para formular e implementar o seu planejamento estratégico e como a estrutura engessada da Administração Pública cria barreiras para executar as ações propostas.

Outrossim, cabe ressaltar que, devido ao tempo decorrido até os dias de hoje, muito já foi estudado. Houve uma considerável evolução normativa sobre o tema e o serviço público já dispõe de mais informações condizentes acerca do processo de planejamento. Digno de nota nessa crítica, a Instrução Normativa Nº 24/2020, do Ministério da Economia/Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital/Secretaria de Gestão, que dispõe sobre a elaboração, avaliação e revisão do

planejamento estratégico.

Sob o ponto de vista teórico, verificou-se que a principal contribuição aduzida pelos autores foi a correlação das teorias das redes e o conceito de isomorfismo mimético, na interpretação dos resultados. O compartilhamento de informações e experiências entre os tribunais participantes do Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos estados, Distrito Federal e municípios brasileiros (Promoex), possibilitou a implementação do planejamento estratégico em todas as Instituições do programa. A utilização, bem sucedida, do método *Balanced Scorecard®*, foi imitada por 90% dos tribunais pesquisados.

Neste sentido, o artigo analisado constitui-se de base preliminar de estudos, que necessita de complementação. Por se tratar de um estudo de caso, direcionado a instituições públicas, torna-se relevante pesquisar como a legislação, a doutrina e a jurisprudência tratam deste tema, uma vez que a Administração Pública está vinculada a normas jurídicas, como por exemplo, o Acórdão TCU 1.603/2008 - Plenário, que tratou sobre os problemas de gestão, devido à ausência de planejamento estratégico.

Por fim, como aspectos relevantes, assinalam-se a contribuição inicial para aprofundamento de pesquisas no tema na área pública; a ênfase na evolução do pensamento estratégico; as dificuldades práticas e a descrição pormenorizada da pesquisa - o que auxilia na complementariedade do estudo ou na possibilidade de replicabilidade dos métodos utilizados em outras pesquisas de cunho acadêmico.

Referências

ANSOFF, I. **Estratégia empresarial**. São Paulo: McGraw-Hill, 1977.

ANSOFF, I.; McDONNELL, E. **Implantando a administração estratégica**. São Paulo: Atlas, 1993.

BARNEY, J. B. Firm resources and sustained competitive advantage. **Journal of Management**. v. 17, n.1, p. 99-120, 1991.

BELMIRO, J. Estratégias emergentes. In: CAVALCANTI, M. **Gestão estratégica de negócios: evolução, cenários, diagnóstico e ação**. São Paulo: Pioneira, 2001.

CAMPOS, V. F. **Gerenciamento da rotina do trabalho do dia-a-dia**. 8. ed. Belo Horizonte: INDG Tecnologia e Serviços, 2004.

_____. **Gerenciamento pelas diretrizes**. 3. ed. Belo Horizonte: Editora de Desenvolvimento Gerencial, 2002.

DE WIT, B.; MEYER, R. **Strategy**: process, content, context: an international perspective. 4. Ed. London: McGraw Hill 2010.

EMPRESA de Assistência Técnica e Extensão Rural do estado de Minas Gerais. Sistema Integrado de Gestão. Disponível em: <<http://www.emater.mg.gov.br/doc/intranet/upload/SIG/5%20-20gerenciamento%20pelas%20diretrizes.pdf>>. Acesso em: 10 jun 2011.

FRESNEDA, P. A experiência do MAPA na execução da estratégia corporativa: foco nas pessoas In: FÓRUM ACIONAL DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO SETOR PÚBLICO, 2., 2011, Brasília. **Anais...** Brasília, 2011. 1 CDROM.

GALAS, E. S.; FORTE, S. H. A. C. Fatores que interferem na implantação de um modelo de gestão estratégica baseado no *Balanced scorecard*: estudo de caso em uma instituição pública. **Revista Eletrônica de Administração**. Ed. 41, v. 10, n. 5, set./out. 2004.

GIACOBBO, M. O desafio da implementação do planejamento estratégico nas organizações públicas. **Revista do TCU**, Brasília, v. 28, n. 74, out./dez. 1997.

GODINHO, R. M. Implantação do *Balanced scorecard* no aprimoramento da gestão orçamentária do Inmetro. 2005. 88f. Dissertação. (Mestrado em Sistema de Gestão pela Qualidade Total) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2005.

GRUMBACH, R. J. S. **Prospectiva**: a chave para o planejamento estratégico. 2 ed. Rio de Janeiro: Catau, 2000. HITT, M. A.; IRELAND, R. D.; HOSKISSON, R. E. **Administração estratégica**. São Paulo: Bookman, 2003.

HITT, M. A.; IRELAND, R. D.; HOSKISSON, R.E. **Administração estratégica**. São Paulo: Bookman, 2003.

KAPLAN, R. S. NORTON, D. P. **Organização orientada para a estratégia**: como as empresas que adotam o *balanced scorecard* prosperam no novo ambiente de negócios. Rio de Janeiro: Elsevier, 2001.

_____. Execução da estratégia no setor público com mapas estratégicos e Scorecards. In: FÓRUM NACIONAL DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO SETOR PÚBLICO, 2., 2011, Brasília. **Anais...** Brasília, 2011. 1 CD-ROM.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MACHADO-DA-SILVA, C. L. VIZEU, F. Análise institucional de práticas formais de estratégia. **Revista Administração- eletrônica**, p. 89-100, out./dez. 2007.

MARIOTTO, F. L. Mobilizando estratégias emergentes, **RAE**, v. 43, n. 2, p.73-98, 2003.

MEIRELLES, A. de M. A formação de estratégia no sistema bancário brasileiro: modelo teórico e evidências empíricas. 2003. 414f. Tese (Doutorado em Administração)-Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte,2003.

MICKLETHWAIT, J.; WOOLDRIDGE, A. **Os bruxos da administração**. 8. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1998.

MINTZBERG. H. **Criando organizações eficazes**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2006. Cap. 4.

_____. **The rise and fall of strategic planning**: reconceiving roles for plannings, plans, planners. New York: Prentice Hall, 1994.

MINTZBERG et al. **O processo da estratégia**: conceitos, contexto e casos selecionados. Rio de Janeiro: Bookman, 2003.

NICOLAU, I. O conceito de estratégia. Lisboa: INDEG-ISCTE, 2001.

PEREIRA, S. C. de S. O planejamento estratégico em organizações públicas: um estudo de caso das organizações militares prestadoras de serviço. CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 11., 2006, Ciudad de Guatemala. Anais... Ciudad de Guatemala, nov. 2006.

PORTER, M. E. **Vantagem competitiva**: criando e sustentando um desempenho superior. 13. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

PORTAL dos tribunais de conta do Brasil. Promoex. 2011. Disponível em: <http://www.controlepublico.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=11&Itemid=17>.Acesso em: 31 maio 2011.

REDI, R. Implementando a estratégia com apoio do *balanced scorecard* (BSC) e do gerenciamento pelas diretrizes (GPD). **Revista Gestão & Conhecimento**, v. 3, n.1, p. 56-64, jan./jun. 2005.

SECRETARIA de Estado da Fazenda do Rio Grande do Sul. Modelo de Gestão. Disponível em: http://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaDuvidas.aspx?al=l_a_secretaria. Acesso em: 6 jun. 2011.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Guia de referência do sistema de planejamento e gestão**, 2008.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Plano estratégico 1999**. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/planejamento_gestao/planejamento/planos_estrategicos_TCU/pet_1999.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2011.

TCU. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. **Plano estratégico 2009-2013**. Disponível em: <http://www.tce.rn.gov.br/2009/download/Cartilha%20TCE-28_10.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2011.

TRIBUNAL de Justiça de Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/po18932006.PDF>>. Acesso em: 10 jun. 2011.

VILHENA, R. et al. **O choque de gestão em Minas Gerais**: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Ed. Da UFMG, 2006.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 3. ed. Brasília: Ed. da UnB, 1994.

WERNERFELT, B. A resource-based view of the firm. **Strategic Management Journal**, v. 5, n. 2, p. 171-180, 1984.

WHITTINGTON, R. **Strategy as practice**: long range planning, v. 29, n. 5. p. 731-735, 1996.

_____. **O que é estratégia**. Tradução de Maria Lúcia G. L. Rosa e Martha Malvezzi Leal. São Paulo: Thompson, 2002.