

O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO ÂMBITO DAS EMPRESAS PÚBLICAS

Delmir Amorim Junior*

Maria Nascimento Cunha*

RESUMO: Este trabalho apresenta um breve estudo acerca da atuação do planejamento estratégico e da Administração Estratégica, em instituições públicas enquanto mecanismos efetividade dos princípios constitucionais de mudança organizacional. Os modelos de planejamento estratégico ainda encontram aplicabilidade progressiva na administração pública, tendo em vista as dificuldades inerentes ao setor público. Assim, este trabalho, teve como objetivos apontar o valor do uso Planejamento Estratégico no âmbito das instituições públicas, a fim de promover debates e reflexões quanto à temática proposta, bem como a fim de instigar o desenvolvimento de propostas metodológicas que melhor se adequem à realidade do setor público. Para a condução do trabalho, foram utilizados os conceitos e abordagens preconizados pela pesquisa metodológica, bem como a exemplificação por meio de um caso concreto das metodologias desenvolvidas pela EMSERH, empresa pública do estado do Maranhão, que se encontra em processo de implementação do Planejamento Estratégico, demonstrando a importância de procedimento para a consecução e aplicabilidade dos princípios constitucionais da Administração Pública.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão Estratégica, Planejamento Estratégico, Princípios da Administração.

ABSTRACT: *This work presents a brief study about the performance of strategic planning and Strategic Management in public institutions as mechanisms effectiveness of the constitutional principles of organizational change. Strategic planning models still find progressive applicability in public administration, given the inherent difficulties of the public sector. The objective of this work was to show the value of using Strategic Planning in public institutions to promote debates and reflections on the proposed theme, as well as to instigate the development of methodological proposals that are better suited to reality of the public sector. In order to conduct the work, the concepts and approaches recommended by the methodological research were used, as well as the exemplification by means of a concrete case of the methodologies developed by EMSERH, a public company of the state of Maranhão, which is in the process of implementing Strategic Planning, demonstrating the importance of a procedure for the achievement and applicability of the constitutional principles of Public Administration.*

KEY-WORDS: *Strategic Management, Strategic planning, Principles of Administration.*

O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO ÂMBITO DAS EMPRESAS PÚBLICAS

INTRODUÇÃO

A figura do Planejamento Estratégico apresenta-se cada vez mais presente enquanto instrumento utilizado na gestão organizacional de qualquer empresa que vise o desenvolvimento eficiente de suas atividades, para aperfeiçoar o uso dos seus recursos.

A aplicação de tal artifício ocorre por meio de técnicas de planejamento que são incorporadas ao ambiente organizacional de modo estruturado, a partir de uma avaliação tanto interna quanto externa da organização para qual será aplicado.

Com as transformações oriundas do processo de globalização, há uma nova visão formada pelo Estado quanto à necessidade de qualificação e adoção de metodologias e ferramentas de gestão que visem assegurar o sucesso das atividades desenvolvidas pelas instituições públicas.

Nesse contexto, há uma nítida conscientização do papel desenvolvido por cada ente integrante da estrutura social, em especial o papel do Estado. E, para atender de modo mais adequado as novas demandas sociais, nota-se um crescimento na utilização de técnicas gerenciais, com o fito de dar maior produtividade e eficiência às organizações públicas,

Nesse sentido, o planejamento estratégico vem despontando como modelo de destaque e extensa utilização pelos gestores de órgãos públicos, visto que a Administração Pública vem buscando cada vez mais investir em sistemas que venham dar suporte às demandas crescentes que chegam ao Estado, haja vista urgente necessidade de aprimoramento.

As mudanças paradigmáticas e sociais passam a exigir uma atuação pública pautada na eficiência com o escopo de assegurar a consecução das ações de interesse público. A partir dessas mudanças, o Estado passa a atuar por meio de instituições de natureza pública, cujo foco de criação não pauta-se na obtenção de lucros, mas sim na formação de uma máquina estatal mais organizada cujas diretrizes estejam voltadas a atender às necessidades coletivas.

Diante disso, é possível notar que o Planejamento Estratégico apresenta-se como uma ferramenta de gestão de grande valia, visto que permite a organização estratégica das instituições a fim de atender de modo mais adequado os resultados esperados.

É forçoso, ainda, apontar as devidas distinções quanto a sua utilização, visto que no âmbito das empresas públicas e privadas é possível identificar traços de convergência e divergência, visto que o setor público apresenta peculiaridades que, por vezes, apresentam-se com verdadeiros entraves para a utilização efetiva do planejamento estratégico.

Isto posto, a presente pesquisa justifica-se ao propor uma temática de interesse público, cujos resultados apresentam impactos na própria efetividade estatal. Tem-se assim, um estudo que se alvitra a apresentar os efeitos, possibilidades e contornos da aplicação do planejamento estratégico na Administração Pública para possibilitar a formação de um arcabouço que possa auxiliar novas pesquisas e o desenvolvimento de metodologias que se adequem às necessidades da Administração Pública.

De tal modo, diante do cenário de mudanças econômicas e sociais e da emergente necessidade de remodelação do Estado para atender tais demandas, o estudo aqui proposto, busca indicar a importância do planejamento estratégico enquanto instrumento de efetivação dos princípios norteadores da Administração Pública.

Com base nos conceitos inicialmente apresentados, a problemática da pesquisa proposta consiste em entender, portanto, de que modo o planejamento estratégico pode ser aplicado na gestão das empresas públicas como instrumento de efetivação dos princípios constitucionais da Administração Pública?

A partir da problemática proposta, o presente estudo tem como objetivo principal apontar a importância do uso Planejamento Estratégico no âmbito das instituições públicas, pretendendo fomentar debates e reflexões quanto à temática proposta, a fim de instigar o desenvolvimento de propostas metodológicas que melhor se adequem à realidade do setor público.

O método utilizado nesse trabalho foi o dedutivo, em que a conclusão, premissa particular, é alcançada a partir de premissas gerais. A partir deste método, que utiliza o raciocínio lógico como instrumento, será possível a formação de uma verdade particular a partir do esclarecimento da veracidade das premissas maiores.

O presente trabalho é composto por três tópicos, a partir dos quais será feita uma análise aprofundada do objeto de estudo. Para tanto, será utilizada a pesquisa bibliográfica, tendo por fim conhecer e explorar as diversas contribuições científicas acerca do tema.

Para tanto o primeiro tópico do trabalho volta-se para a exploração e identificação do que é o planejamento estratégico e suas principais aplicações, além de identificar as etapas que compõem o processo de planejamento estratégico.

O segundo tópico, por sua vez, busca delimitar os contornos do planejamento estratégico a partir dos princípios norteadores da Administração Pública, destacando os pontos de convergências existentes, e sua utilização enquanto mecanismo de aprimoramento da gestão pública.

Por fim, o terceiro tópico vem apontar os limites e desafios da gestão estratégica nas instituições públicas, a partir da sugestão de metodologias estruturantes, partindo do exemplo prático oriundo a partir dos dados obtidos

O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO ÂMBITO DAS EMPRESAS PÚBLICAS

junto à Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares (EMSERH), a fim de apontar o processo de construção do Planejamento Estratégico nessa instituição, identificando aplicabilidade dos conceitos e teorias apresentadas, bem como, a conciliação com os princípios da administração pública.

Um estudo sobre o tema proposto mostra-se de relevância ímpar não apenas para a comunidade acadêmica, mas para a sociedade como um todo, haja vista se tratar de um debate de grande relevância e interesse social, visto que permite vislumbrar oportunidades de conhecimento e melhoramento dos atividades estatais.

1. A APLICABILIDADE PRÁTICA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: limites e desafios

Conforme visto nos tópicos anteriores o Planejamento Estratégico apresenta-se como um instrumento de grande valia, mas para ser instituído no setor público precisa, necessariamente, estar interligado aos conceitos de Administração Estratégica para que possa alcançar seus objetivos.

Nesse sentido, parte-se agora para análise do processo de formação do Planejamento Estratégico desenvolvido pela Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares (EMSERH) a fim de demonstrar a importância de uma metodologia adequada, bem como, demonstrar a plausibilidade dos objetivos estabelecidos com os princípios constitucionais da Administração Pública.

2. A CONSTRUÇÃO DO O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA EMSERH: EM BUSCA POR UMA GESTÃO PÚBLICA EFICIENTE

Os dados aqui apresentados foram obtidos a partir das informações fornecidas pelo executivo de Planejamento Estratégico da EMSERH, o qual transmitiu a metodologia de trabalho desenvolvida, bem como os demais dados presentes nos anexos e imagens do presente tópico.

A Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares (EMSERH) é uma empresa pública brasileira, dotada de personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio, vinculada à Secretaria de Saúde do Governo do Maranhão.

São as empresas públicas as mais modernas instituições da administração indireta, destinadas à prestação de serviços industriais ou atividades econômicas em que o Estado tenha interesse próprio ou considere convenientes à coletividade.

A sua criação foi autorizada por meio da Lei Estadual nº 9.732, de 19 de dezembro de 2012. A EMSERH é a primeira empresa pública de serviço hospitalar do Brasil, em nível estadual.

Atualmente, fazem estão sob sua gestão cerca de 70% das unidades de saúde públicas estaduais, com total de 44(quarenta e quatro) unidades distribuídas na capital e no interior do estado. (EMSERH, 2018).

Entre as suas finalidades descritas estão:

- Administração de unidades hospitalares;
 - A prestação de serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e farmacêutica, de apoio diagnóstico e terapêutico à comunidade;
 - A prestação de apoio às instituições de ensino, pesquisa e extensão e na formação de seus profissionais da saúde.
 - Implantar com qualidade um novo conceito em gestão de saúde.
- Com essa missão, que compreende razões administrativas, organizacionais e humanas,

A conquista dessa definição, porém, não é um produto finalizado, mas um conceito que por vias práticas tem se concretizado de forma bem sucedida, apesar do déficit histórico que o estado apresenta quando falamos na destinação de verbas federais para a saúde.

Em consonância com a política estabelecida pelo Ministério da Saúde e com todas as atividades inseridas integral e exclusivamente no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), a EMSERH está inserida no contexto da Rede de Saúde, da qual tem incorporado a atual e eficiente visão de racionalizar gastos públicos ao mesmo tempo em que potencializa a qualidade do atendimento à população no campo da saúde pública. (EMSERH, 2018).

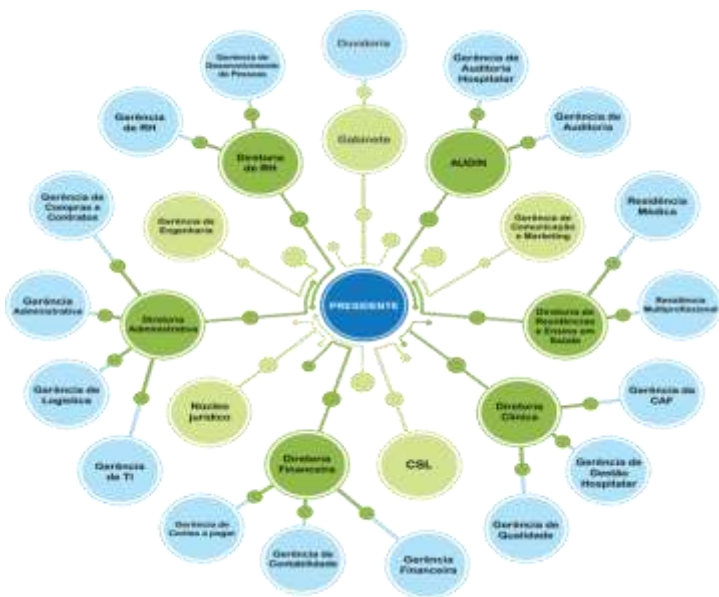
A EMSERH já rendeu para os cofres estaduais, uma economia de 15 a 20% por unidade de saúde administrada, traduzida numa economia mensal de dez milhões de reais. (EMSERH, 2018).

Gerir as unidades de saúde de forma eficiente, com a aplicação transparente de recursos, num modelo de gestão que avança pautado na qualidade dos protocolos de atendimento e de acolhimento do usuário da Rede de Saúde são valores que norteiam a missão da Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares.

Junto à Rede, a EMSERH tem participação efetiva no processo de democratização que está sendo implantado, ação que reforça o compromisso do Governo do Maranhão com a gestão da saúde, com o constante acompanhamento do trabalho desenvolvido na saúde pública estadual e, sobretudo, compromisso com o usuário do serviço de saúde, o cidadão, demonstrando que é possível executar um atendimento público satisfatório do setor. (EMSERH, 2018).

Figura 3 - Organograma da EMSERH

O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO ÂMBITO DAS EMPRESAS PÚBLICAS



Fonte: <http://www.emserh.ma.gov.br/>

No que concerne às diretrizes de Planejamento par o Sistema de Gestão da empresa foram definidas as seguintes:

a) Missão

“Prestar serviços de assistência em saúde à comunidade maranhense, com qualidade e eficiência, no âmbito da Política Estadual de Saúde, bem como apoiar o ensino, a pesquisa e a extensão na área de saúde pública”.

b) Visão

“Ser reconhecida formalmente como empresa pública de referência em serviços de assistência à saúde no Brasil até o ano de 2022”.

c) Valores Organizacionais

- Humanização
- Ética
- Cooperação
- Qualidade
- Responsabilidade Social
- Desenvolvimento Sustentável. (EMSERH, 2018)

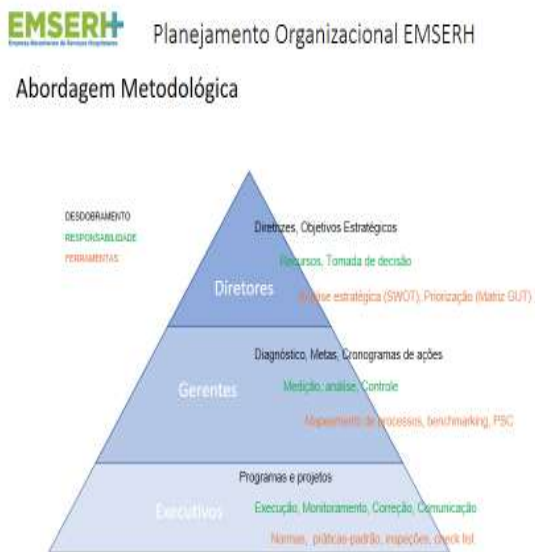
Conforme se verifica nos anexos, tais diretrizes foram elaboradas a partir da compreensão e identificação do seu ambiente, sendo este um dos principais pontos abordados durante a presente pesquisa. (EMSERH, 2018).

No mais é notório que se destaque que, conforme já explanado nos tópicos anteriores, o processo de planejamento não apresenta uma “receita pronta”, mas sim, uma combinação de conceitos e explicações que buscam auxiliar no modelo a ser desenvolvido por cada empresa.

Conforme se verifica na imagem abaixo, a metodologia adotada pela empresa apresenta grande semelhança com os padrões metodológicos aqui definidos. Ocorre, contudo, trata-se de um processo ainda em desenvolvimento, e,

portanto, ainda não há como prever se o modelo desenvolvido será alcançado durante o processo de implantação.

Figura 4 - Abordagem metodológica adotada.



Fonte: Equipe de Planejamento Estratégico EMSERH.

Outro ponto de destaque consiste na implantação de uma comissão específica de planejamento o que constituída por uma equipe multidisciplinar formada por integrantes da própria empresa. Tal fato torna o processo mais fidedigno e próximo à realidade e necessidades das instituições (EMSERH, 2018).

Contudo, conforme se verifica no plano objetivo, os objetivos desenvolvidos buscam atender a realidade da empresa, e principalmente os entraves e dificuldades inerentes ao setor público, o que acaba por tornar o processo de planejamento diferenciado, mas ainda assim essencial para a estruturação e crescimento da empresa. (EMSERH, 2018).

Figura 5 - Diagrama de objetivos 2019-2022



Fonte: Equipe de Planejamento Estratégico EMSERH.

O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO ÂMBITO DAS EMPRESAS PÚBLICAS

A partir do exemplo apresentado é notório perceber que mesmo diante de todas as dificuldades inerentes ao setor público, já é possível se perceber mudanças e esforços voltados para a formação de um planejamento pautado em diretrizes constitucionalmente estabelecidas e que tenham como objetivo central tornar as atividades desenvolvidas pelas instituições públicas mais concretas e eficientes.

3. PLANEJAMENTO X ADMINISTRAÇÃO EQUALIZANDO SUPERANDO LIMITES

Os estudos sobre o planejamento estratégico na Administração Pública ainda demonstram-se extremamente carentes aborda o tema planejamento estratégico ou de longo prazo.

A figura do planejamento sempre esteve presente na Administração Pública, todavia, o planejamento governamental formalmente é uma visão recente. Nesse contexto, seria inviável realizar simples adaptações ou mesmo transposição de modelos e técnicas do setor privado para o público, afirmam Paludo e Procopiuck (2011), uma vez que no setor público a dinâmica, complexidade e condicionante não obedecem à lógica de mercado.

Para Matias-Pereira (2012) a gestão governamental tem papel principal no desenvolvimento de novas aptidões e competências para garantir maior efetividade de suas ações. Argumenta que organizações públicas não podem ser regidas por improvisos e pressões de atores sociais ou mudanças conjunturais. O Estado deve buscar no médio e longo prazo, definir rumos sustentáveis com o intuito de atender anseios coletivos.

Nessa linha de pensamento, para Paludo e Procopiuck (2011), as decisões governamentais não podem se basear em dados casuístico, pois, no planejamento governamental, envolve-se considerável quantia de recursos e o interesse de muitas pessoas. Portanto, deve-se dar lugar à técnica, competência, à participação e responsabilização de modo a alcançar os objetivos definidos.

Assim, o modelo ideal vai depender da situação, cultura e competência das pessoas (MARCELINO, 2002). O planejamento de longo prazo na gestão pública está voltado para ação do governo com a definição da direção para onde ir, de forma clara, precedida e presidida pelo pensamento sistêmico e com método, ressalta Matias-Pereira (2012).

Tanto o pensamento estratégico, quanto a gestão estratégica têm sido as respostas que se mostraram mais adequadas para o novo perfil da gestão pública que a sociedade espera receber.

Dentro dessa visão, a capacidade de agir do Estado deve estar alinhada à visão estratégica do órgão. Essa percepção consiste na habilidade gerencial de

interpretar o ambiente reduzindo os impactos de ameaças, aproveitando as oportunidades. Além disso,

"a visão estratégica deve vir acompanhada da capacidade de ação para pôr em prática o que se pode ser visualizado", destaca Matias-Pereira (2012, p. 118).

O planejamento estratégico vem possibilitar o comportamento sinérgico das áreas funcionais da Administração Pública. Tal funcionamento só é alcançado quando há a definição, de modo participativo, da direção a ser seguida. Isso certamente aperfeiçoará o processo de alocação dos recursos em condições de crescente incerteza ambiental, possibilitando à organização manter maior interação com o ambiente.

A utilização ordenada do planejamento estratégico provoca o estabelecimento de parâmetros que subsidiam e racionalizam o processo decisório. As disfunções da burocracia e a escassez de informações gerenciais conduzem, muitas vezes, a decisões eficientes, porém ineficazes.

De tal modo, o planejamento estratégico incentiva a utilização de modelos organizacionais adequados aos diversos contextos ambientais atuais e futuros. A transparência e a cristalização das vantagens e dos resultados do planejamento evidenciam modelos organizacionais mais flexíveis e, portanto, de maior capacidade de adequação aos diversos contextos ambientais.

O planejamento estratégico começou a ser adotado no setor público em meados da década de 1980, em função da constante mudança nas tendências políticas, alterações demográficas, demanda por novos padrões urbanos, inovações tecnológicas e fatores econômicos, de tal modo, houve a necessidade de se aprimorar o planejamento nas organizações públicas. (GIACOBBO, 1997).

A evolução da função planejamento mostra-se como um mecanismo de aprimoramentos do setor público auxiliando os gestores e líderes a pensarem, aprenderem e agirem estrategicamente (BRYSON, 2004).

A gestão estratégica pode ser aplicada em organizações públicas caso haja uma liderança forte da alta administração para criar a visão corporativa e gerir as mudanças resultantes do processo.

Na visão de Bryson (2004), o principal escopo do planejamento estratégico em organizações públicas é o incremento de um pensamento estratégico que crie valor público. Para o autor, o foco do planejamento estratégico é descobrir o melhor ajuste da organização com o ambiente externo.

De uma forma geral, Bryson (2004) levanta alguma das principais contribuições do planejamento estratégico: possibilita o pensamento estratégico e o desenvolvimento de estratégias; auxilia no direcionamento estratégico em ambientes em constante mudança; hierarquiza os objetivos estabelecendo prioridades; dimensiona as consequências futuras de ações presentes;

O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO ÂMBITO DAS EMPRESAS PÚBLICAS

desenvolve uma base coerente e defensável para a tomada de decisão e permite o controle das atividades e conseqüentemente a cobrança pela otimização do desempenho.

De acordo com pesquisa realizada pelo o Tribunal de Contas da União (TCU), entre os anos de 2008 a 2012, foi identificado que, dos órgãos da Administração Pública Federal (entre ministérios, universidades federais, os tribunais federais, as agências reguladoras e as principais secretarias, departamentos e empresas estatais) houve um aumento no quantitativo das organizações que utilizam planejamento estratégico.

Enquanto em 2008, 47% dos órgãos/entidades pesquisadas não possuíam planejamento estratégico institucional em vigor, demonstrando que quase metade das organizações da pesquisa não possuía a cultura de planejar as suas ações estrategicamente, sendo suas ações oriundas de reações decorrentes das demandas e mudanças ocorridas no seu âmbito de atuação (BRASIL, 2008).

Já no ano 2010 e 2012, o TCU identificou que houve uma significativa evolução no emprego do planejamento estratégico nos órgãos da administração pública federal, elevando de 47% em 2008 para 79% em 2010 e 85% em 2012 (BRASIL, 2008, 2010, 2012).

De acordo com Vasconcellos Filho (1979, p. 882-895), há algumas limitações inerentes ao planejamento estratégico nas organizações públicas. As principais verificadas consistem em limitações comportamentais e de caráter financeiro.

Um dos entraves mais verificados já ocorre no próprio ambiente de desenvolvimento, que por vezes pode não atender às expectativas. E, tendo em vista que o planejamento estratégico depende, em grande parte, de uma análise ambiental adequada, uma interpretação ou julgamento inadequado da realidade pode levar à adoção de uma estratégia errada.

Nesse contexto, a elaboração e implementação de um processo de planejamento estratégico introduzem mudanças no modo de atuação e na maneira de ver e de fazer as coisas, o que leva os funcionários a oferecer resistência a essas mudanças.

Outro ponto limitador consiste no fato econômico, visto que o processo de planejamento é dispendioso. Logo, para gerar um bom plano estratégico é preciso alocar no processo significativa parcela de tempo da alta administração e dos melhores funcionários, além da realização de estudos especiais e de levantamento de informações.

A elaboração e implementação de um processo de planejamento exige um trabalho árduo que espera dos dirigentes e demais participantes do processo um alto nível de imaginação, capacidade analítica, criatividade, coragem para

implementar mudanças e estabelecer estratégias e, acima de tudo, muita persistência, perseverança e disciplina.

As abordagens metodológicas e formas de implementação de um processo de planejamento estratégico, é preciso se atentar que sempre há uma mais adequada à cada organização, sendo necessário atentar-se a fim de fazer a escolha correta, a partir das características próprias da organização tais como: natureza, porte, complexidade, filosofia e estilo de gestão, área de atuação, cultura, valores.

No caso das organizações públicas, a interpretação da missão institucional é tida como mais adequada do que a definição, um vez que sua função principal, normalmente, já faz parte do arcabouço legal ou constitucional de sua criação ou instituição.

É imprescindível entender que o modelo deve servir apenas de referencial e não um modelo amarrado para o processo de planejamento. O modelo é que deve ser adaptado à organização e não a organização ao modelo.

Além disso, mesmo depois de implantado o processo, a metodologia, as técnicas e as práticas de planejamento precisam ser constantemente adaptados e aprimorados à medida que as características organizacionais e as condições ambientais evoluem, bem como em função do próprio aprendizado.

Um bom processo de planejamento estratégico começa com uma vontade política de querer mudar. A partir daí, é essencial uma boa reflexão sobre a instituição e o planejamento do próprio processo de planejamento.

A caminhada começa com o planejamento do primeiro passo. O conhecimento e a compreensão das características da instituição, a promoção de palestras e seminários para despertar a curiosidade, o interesse pelo assunto e uniformizar conceitos, bem como a realização de discussões com os futuros participantes sobre o conteúdo do planejamento, dentre outras questões relacionadas.

De acordo com todo o referencial teórico aqui exposto, é necessário atentar a diversos pressupostos que precisam ser observados quando da formulação do planejamento estratégico, visto que, caso venham a ser negligenciados acabam por enfraquecê-lo e se transformam em motivos de fracasso.

Os erros mais comuns encontram-se relacionados à forma de condução do processo, ao modelo de gestão, à estrutura e à cultura organizacionais. De acordo com Matos (1993), o planejamento estratégico não pode ser um pacote pré-fabricado, visto que não existe uma fórmula pronta, mas tão somente diretrizes capazes de orientar as instituições.

É dever das lideranças a construção do sistema, respeitando a cultura organizacional, renovando-a educacionalmente, o que acaba por pressupor uma mudança de natureza gerencial.

Nos ensinamentos de Tavares (1991), o *status* conferido ao planejamento na organização também é de fundamental importância para o êxito de sua

O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO ÂMBITO DAS EMPRESAS PÚBLICAS

implementação, uma vez que deve se apresentar como uma prioridade da empresa a fim dar maior credibilidade ao processo.

Uma vez superada a etapa de desenvolvimento dos planos começa a etapa mais importante do processo, porém, também a mais difícil, que enfrenta mais resistências e encerra os maiores desafios: a implementação.

De acordo com Hanna (1986), para o compromisso e o sucesso da implementação do planejamento estratégico é necessário que o mesmo seja uma responsabilidade básica da administração e que seja difundido por toda a organização, em vez de ser visto apenas como tarefa exclusiva dos planejadores centrais.

Diante disso é notório concluir que o planejamento estratégico vem alcançando melhores resultados em organizações públicas nas quais há um processo árduo e complexo, que leva tempo e exige muita negociação, participação, barganha, habilidade e determinação na sua condução.

Nesse contexto, as capacidades gerenciais do administrador para fazer convergir os esforços, promover as mudanças e resolver os conflitos, bem como os conhecimentos organizacionais dos planejadores para conhecer e compreender as regras do jogo, fundamental para a viabilização da execução dos planos. Não basta aplicar as técnicas para resolver os problemas, é preciso efetivamente trabalhar as dimensões burocráticas, política e comportamental presente na organização.

A Administração Pública vista sob a perspectiva da multidimensionalidade humana também requer a instrumentalidade do mercado própria das organizações econômicas.

Portanto, a Administração Pública, enquanto estratégia em ação para prover o serviço público, também faz uso da organização burocrática, além de outras formas organizacionais, comunitárias e pessoais, para a produção dos serviços públicos. Isso significa que critérios de eficiência da ação administrativa na produção do bem público também são importantes.

A estratégia de coprodução do bem público, a partir da complementaridade dos modelos e da proposta, requer atividades de coordenação política além da atividade usual de coordenação na organização burocrática pública.

Também a liderança da rede que coproduz o bem público, interagindo em todos os espaços da sociedade politicamente articulada, tem atribuições mais complexas do que aquelas exercidas no âmbito da burocracia.

Faz-se, portanto, forçoso a preparação de coordenadores e líderes para agir em sistemas de coprodução dos serviços públicos que adotem a complementaridade dos modelos e da proposta de administração pública. Esse é, provavelmente, o mais importante desafio dos administradores públicos. (NALBANDIAN, 1999).

Fortalecer a imagem e a função do servidor público, bem como assegurar a constante melhoria e eficiência do serviço público, adotar uma política de recursos humanos centrada na eficiência e efetividade, criar mecanismos destinados a punir os desvios e recompensar a iniciativa responsável, garantir o uso adequado dos recursos disponíveis são condições indispensáveis à migração para um modelo de gestão voltado para a valorização da cidadania e o fortalecimento das instituições públicas.

Ainda, a avaliação de desempenho, deve ser baseada num sistema orientado para os resultados em vez do processo e que efetivamente privilegie o desempenho das unidades e dos setores e oriente a política de recursos humanos é de suma importância para a prática do planejamento, para o aumento da produtividade e para a melhoria da qualidade dos serviços prestados.

Nos ensinamentos de Hanna (1986) a eficácia do planejamento estratégico deve ser reforçada por outros processos administrativos, incentivos, qualificações, sistemas de comunicações, estrutura e cultura organizacionais.

Os diversos valores e paradigmas predominantes no âmbito do setor público, bem como a ênfase esmagadora no orçamento anual, que desencoraja pensar além do prazo de um ano fiscal, a desconfiança de colocar poder demais nas mãos dos planejadores, o receio da perda de prestígio, de autoridade, de influência ou de controle ao descentralizar o processo decisório e tornar ostensivos os conhecimentos e as informações gerenciais, e a falta de apoio público e político precisam ser mudados se se quiser fortalecer o planejamento.

Nota-se, portanto, que ainda conservam-se muitas barreiras a um planejamento estratégico bem-sucedido por parte das instituições públicas. Daí o desafio de reinserir o planejamento na própria cultura organizacional, como forma de promover e gerenciar a evolução e as mudanças necessárias e, assim, garantir a efetividade de suas ações.

O planejamento, bem como as demais funções administrativas (organização, direção e controle), é um componente do processo administrativo, o qual deve constituir-se em responsabilidade fundamental dos dirigentes da instituição. Todos esses elementos precisam caminhar juntos.

Qual forma de negligenciar tais funções ou tratá-las isoladamente implica na necessidade de adoção de esforços redobrados sem a devida contrapartida. O segredo é atuar de modo constante em uma direção predeterminada.

O planejamento é um processo altamente complexo, que requer atenção permanente, habilidades e cuidados específicos, participação e compromisso, cujo maior problema reside no momento da implementação.

É comum os planos serem elaborados e formalizados, porém falharem no momento de fazer acontecer aquilo que foi pensado anteriormente. São planos sem consequência prática.

O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO ÂMBITO DAS EMPRESAS PÚBLICAS

O momento de execução se caracteriza como um dos mais singulares, visto que nele podem surgir diversos entraves que podem se tornar intransponíveis, tais como planos divorciados da realidade, ou então esses são simplesmente ignorados, em decorrência da falta de compromisso.

Uma possível resposta a essa problemática tem se dado por meio de uma nova concepção gerencial: a administração estratégica. Na administração estratégica há uma busca por capacitar a organização administrativa e operacionalmente a fim de promover o seu melhoramento.

Nota-se, portanto, uma busca pela profissionalização gerencial, reunindo o planejamento estratégico e a administração num único processo. Dessa forma, é possível aliar a tomada de decisão operacional em todos os níveis ao que foi planejado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de o planejamento estratégico ser conhecido e adotado por organizações públicas há mais de uma década, ainda permanecem muitas barreiras à sua efetiva implementação.

A adoção de um processo de planejamento estratégico é tarefa bastante difícil, complexa e demorada. Requer mudanças significativas na filosofia e na prática gerencial, nas estruturas estabelecidas. Exige criatividade, sacrifício, compromisso, disciplina, habilidade gerencial, abdicção. Ele não pode ser implementado por meio de simples modificações nos processos e instrumentos decisórios.

O planejamento estratégico é um instrumento de mudanças na organização, no sentido de torná-la mais dinâmica e efetiva, e nas instituições públicas mostra-se como verdadeiro instrumento para o alcance e efetividade dos princípios constitucionais.

É notória a resistência natural a mudanças, característica inerente ao componente humano presente na organização, principalmente quando essas mudanças representam perda de graus de liberdade, redução do poder discricionário, quando não do poder arbitrário, adoção de nova ordem das coisas, perturbação do status quo.

A própria indiferença e a desatenção dos dirigentes em relação ao planejamento, já desgastado e desprestigiado pelas sucessivas frustrações e fracassos de muitos dos planos elaborados, encarregam-se de adormecer a verdadeira função e utilidade do planejamento.

Esse comportamento decorre, muitas vezes, da própria rotina, das emergências do dia-a-dia, que requerem respostas imediatas, e da preferência

por agir de acordo com os hábitos, vícios, valores e normas de condutas estabelecidas.

As resistências e as dificuldades são ainda maiores quando se trata de organizações públicas, as quais, em sua maioria, atuam em ambientes pouco competitivos, com demandas pouco claras e estão sujeitas a restrições orçamentárias elásticas (não há correspondência entre serviços prestados e a dotação orçamentária ou a arrecadação).

No mais, essas organizações caracterizam-se, historicamente, por ainda encontrarem-se presas a modelos de estabilidade, regularidade, fidelidade ao passado, e uma gestão centralizada, com estruturas verticalizadas, lentidão no processo decisório, imobilismo, privilégios estabelecidos.

A multiplicação de estruturas e níveis gerenciais, sem preocupação com a técnica e a racionalidade administrativas, e o desempenho de tarefas e serviços que não lhes são próprios, são práticas que ainda persistem no âmbito dessas organizações, especialmente as estabelecidas há mais tempo. Diante desse contexto, o planejamento tem se mostrado extremamente vulnerável e sujeito a diferentes influências e desafios políticos.

A sua prática, no âmbito da administração pública, tem repousado mais nas características pessoais e nas tendências próprias dos administradores do que num sistema racional de gestão.

Assim, as organizações públicas tendem a resistir, ao máximo, a mudanças maiores, a menos que sejam submetidas a pressões explícitas suficientemente fortes, capazes de pôr em risco a sua perpetuação ao longo do tempo.

Tal situação difere do setor privado, no qual há uma pressão implícita, a da concorrência, fazendo com que a profissionalização e o planejamento sejam decisões internas à organização.

Entretanto, as mudanças e influências do ambiente externo são cada vez mais frequentes, os recursos mais escassos. O conhecimento impõe novos valores, nova ordem social, e o cidadão torna-se cada vez mais consciente de seus direitos e de suas necessidades.

As organizações públicas que quiserem construir seu próprio futuro precisam aprender a planejar e agir estrategicamente, caso contrário, estarão entregues à própria sorte e obrigadas a aceitar o futuro, seja ele qual for.

Diante desse contexto, o planejamento estratégico revela-se um instrumento gerencial de fundamental importância para a condução segura das organizações, especialmente, em virtude dos próprios objetivos estabelecidos pelo Estado, bem como para assegurar uma gestão pública que se preocupe com a garantia dos princípios constitucionais da administração pública, que devem ser o norte prioritário de qualquer organização pública.

A importância da adoção desse instrumento é ainda maior quando se trata de ambientes turbulentos, em constantes transformações ou em situações de

O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO ÂMBITO DAS EMPRESAS PÚBLICAS

escassez de recursos. A sobrevivência dependerá muito mais da capacidade de resposta às novas demandas, do aproveitamento de oportunidades, da redução dos riscos e incertezas do que da tradição, de sucessos passados, da aparente estabilidade.

Mesmo assim, o sucesso na implementação do planejamento estratégico dependerá, principalmente, da conscientização institucional de sua necessidade (não simplesmente uma opção pessoal), e do dirigente maior em assumir a responsabilidade pela condução do processo, implementação das mudanças e provimento dos recursos e meios necessários.

Caso contrário, a ideia e a prática do planejamento estratégico continuarão, salvo raras exceções, a se resumir na elaboração de planos como um processo meramente formal, sem utilidade nem consequências.

As mudanças organizacionais e culturais necessárias, bem como a condução do processo de planejamento estratégico poderão ser facilitadas com a implementação de programas de qualidade e produtividade e de qualificação profissional, os quais funcionam como vetores de mudanças.

Também pode contribuir positivamente para a eficácia do planejamento, a adoção de sistemas de avaliação de desempenho organizacional e de comunicações e informações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFIA:

- ACKOFF, R. L. **The meaning of strategic planning**. *MicKinsey Quaterly*. Summer 1993
- AKIN, G.; PALMER, I. Putting metaphors to work for change in organizations. **Organizational Dynamics**, v.28, n.3, p.67-77, Winter, 2000.
- ALBERTIN, A. L. **Administração de informática: funções e fatores críticos de sucesso**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- ALLISON, M.; KAYE, J. **Strategic planning for profit organization: a practical guide workbook**. New York: John Wiley & Sons, 2005.
- ALMEIDA, M. I. R. **Manual de planejamento estratégico**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- ANDRADE, M. M. de. **Introdução à metodologia do trabalho científico: elaboração de trabalhos na graduação**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- ANDRADE, Rui Otavio Bernardes de. AMBONI, Nério. **Teoria geral da administração**. 2 ed. Rio de Janeiro. Elsevier, 2011.
- ANSOFF, H. I. *et al.* **Do planejamento estratégico à administração estratégica**. São Paulo: Atlas, 1990.
- ANSOFF, H. I.; McDONNELL, E. J. **Implantando a administração estratégica**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1993.
- ANSOFF, H. I. **Administração estratégica**. São Paulo: Atlas, 1990.
- ANSOFF, H. Igor. **Estratégia empresarial**. São Paulo: McGraw Hill, 1983.

ASSONI FILHO, Sérgio. **Transparência fiscal e democracia**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.

ATUS, Carlos. **Política, planejamento & governo**. Brasília: IPEA, 1993.

ÁVILA, Luciano Coelho. **Controle abstrato de constitucionalidade de leis orçamentárias; a anunciada revisão da jurisprudência do STF**. Disponível em:

< http://www.jfdf.jus.br/revista_eletronica_justica/artgo_luciano.html>. Acesso em: 25 set. 2018.

BARNEY, Jay B; HESTERLY, William S. **Administração estratégica e vantagem competitiva**. São Paulo: Pearson/Prentice Hall, 2007.

BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In. **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 143-162.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 13 set. 2018.

_____. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 13 set. 2014.

_____. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 13 set. 2018.

_____. **Lei de Responsabilidade Orçamentária**. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em:

< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 13 set. 2018.

_____. **Lei de Responsabilidade Orçamentária**. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em:

< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 13 set. 2018.

BRYSON, J. M.; ROERING, W. S. Applying **Private-Sector Strategic Planning in the Public Sector**. Journal of the American Planning Association, 2004.

CERTO, Samuel; PETER, J. Paul. **Administração estratégica**. São Paulo: Makron Books, 1993.

CERTO, S. C; PETER, J. P. **Administração estratégica: planejamento e implantação de estratégia**. São Paulo: Pearson/Prentice Hall, 2006.

CHANDLER, Alfred D. **Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise**. The MIT Press, 1962.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 4 ed. São Paulo McGraw-Hill, 2000.

CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão. **Planejamento estratégico: fundamentos e Aplicações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO ÂMBITO DAS EMPRESAS PÚBLICAS

CONTADOR, José Celso. Recomendações sobre o processo de planejamento estratégico. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 03, p. 40-48, mai./jun. 1995.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

CRETELLA JÚNIOR, J. **Primeiras lições de direito**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

DIAS, Jaelson Félix. **A importância da motivação para os servidores da secretaria de administração da Prefeitura Municipal de Currais Novos/RN/** Monografia (Especialização em Administração Pública) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Departamento de Ciências Administrativas, Currais Novos/RN, 2017. Disponível em: https://monografias.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/6209/3/A%20import%C3%A2ncia%20da%20motiva%C3%A7%C3%A3o_2017_Projeto%20de%20Interven%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 10 nov. 2018.

DINIZ, Eduardo Henrique. Comércio eletrônico: fazendo negócios por meio da internet. **Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 3, n.1, abr. 1999. <Disponível em: < <http://www.scielo.br/>>. Acesso em: 07 nov. 2018.

DRUCKER, Peter Ferdinand. **Administrando em tempos de grandes mudanças**. 2 ed. São Paulo: Pioneira, 2005.

ECCLES, Robert G.; NOHRIA, Nitin; BERKLEY, James D. **Assumindo a responsabilidade: redescobrimo a essência da administração**. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

EMSERH. Governo do Estado do Maranhão. Disponível em: http://www.emserh.ma.gov.br/?sg_popup_id=31. Acesso em: 22 out. 2018.

FERREIRA FILHO, M. G. **Curso de direito constitucional**. 26 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

ESTRADA, Rolando Juan Soliz; ALMEIDA, Martinho Isnard Ribeiro de. A eficiência e a eficácia da gestão estratégica: do planejamento estratégico à mudança organizacional. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v. 9, n. 19, p. 147-178, set.-dez, 2007.

FISCHMANN, Adalberto Américo; ALMEIDA, Martinho Isnard Ribeiro de. **Planejamento estratégico na prática**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1991.

FLORES, Mário Cesar. O novo modelo e o planejamento estratégico. Fórum Nacional: as bases do desenvolvimento moderno. In: **Desenvolvimento, tecnologia e governabilidade**. São Paulo: Nobel, 1994.

FURLAN, José Davi. **Como elaborar e implementar o planejamento estratégico de sistemas de informação**. São Paulo: McGraw-Hill, 1991.

GIACOMINI, James. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 2001.

GIDDENS, Anthony. **O mundo na era da globalização**. Lisboa: Presença, 2000.

GINTER, Peter M.; WHITE, Donald D. A social learning approach to strategic management : toward a Theoretical Foundation. **Academy of Management Review**, Apr. 1982.

GONDIM, Linda Maria de Pontes. A prática de planejamento dentro das burocracias públicas: um novo enfoque dos papéis desempenhados pelos

planejadores. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, p. 57-72, abr./jun. 1991.

GORDON, R. A.; HOWELL, J. E. **Higher education for business**. New York : Columbia University Press, 1959.

GOODSTEIN, L. D; NOLAN, T. M; PFEIFFER, J. W. **Applied strategic planning**. San Diego: Pfeifer & Company, 1992.

GRAHAM, Cole Blease; HAYS, Steven W. **Para administrar a organização pública**. Rio de Janeiro : J. Zahar, 1994.

GRAU. Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

GRAVE, P. S; MENDES, A. A. Pensamento estratégico contemporâneo: possíveis fundamentos antigos da estratégia como uma medida administrativa atual ou em busca ao elo perdido? In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 25., 2001, Campinas. **Anais...** Campinas: Anpad, 2001.

HANNA, Nagy. Planejamento estratégico e administração da mudança. **Finanças & Desenvolvimento**, v. 7, n. 1, p. 30-33, março 1987.

HELD, David; MCGREW, Anthony. **Prós e contras da globalização**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

KIM, W. C.; MAUBORGNE, R. **A estratégia do oceano azul**: como criar novos mercados e tornar a concorrência irrelevante. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

KOTTER, John P.; SCHLESINGER, Leonard A. **A escolha de estratégias para mudanças**. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

LEITE, F. T. **Metodologia científica**: métodos e técnicas de pesquisa: monografia, dissertações, teses e livros. Aparecida: Ideias & Letras, 2008.

LEONTIADES, M. The confusing words of business policy. **Academy of Management Review**, p.46, jan. 1982.

LIMA, Paulo Daniel Barreto. **A inserção do planejamento estratégico situacional no contexto da administração estratégica**. Brasília: Centro de Estudos Estratégicos da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 1995.

LODI, João Bosco. O mito do planejamento estratégico. **Folha de S. Paulo**, 24 jun. 1995.

MARCELINO, G. F. Planejamento estratégico no setor público: uma experiência no Palácio do Planalto. **Revista do Serviço Público**. v. 53, n. 4, p. 107-124, 2002.

MATOS, Francisco Gomes de. **Estratégia de empresa**. 2. ed. São Paulo: Makron Books, 1993.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento & governo**. Brasília: IPEA, 1993.

MATIAS-PEREIRA, **Curso de gestão estratégica na administração pública**. São Paulo: Atlas. 2012.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Introdução à administração**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

MEIRELLES, H.L. **Direito administrativo brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, C.A.B. **Curso de direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MINTZBERG, H. Five P's for strategy. In: MINTZBERG, H.; QUINN, J. B. **The strategy process**. Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall, 1992. p. 12-19.

O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO ÂMBITO DAS EMPRESAS PÚBLICAS

MINTZBERG, H.; LAMPEL, J. QUINN, J.B.; GHOSHAL S. **O processo da estratégia:** conceitos, contextos e casos selecionados. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MINTZBERG, Henry. A queda e a ascensão do planejamento estratégico. **Exame**, São Paulo, n. 19, p. 70-72, set. 1994.

MORIN, E. **Os sete saberes necessários à educação do futuro.** . ed. São Paulo: Cortez, 2000.